



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

**LE ROLE DE LA REGION:
ACTES DE L'ATELIER REGIONAL
SUR L'INTERFACE
DEVELOPPEMENT LOCAL/
CADRE STRATEGIQUES**

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

5

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DES TRAVAUX ET DES RESULTATS DE L'ATELIER

Présentation des expériences du Maghreb et du Sahel	2
Le modèle d'analyse RED-IFO.....	6
Le développement local.....	7
L'élaboration des programme de lutte contre la désertification.....	10
Le cas du Cap Vert	11
Travaux de la commission 1 sur les institutions.....	15
Travaux de la commission 2 sur la participation.....	18
Travaux de la commission 3 sur le rôle de la région	21
Repères méthodologiques pour l'analyse des processus de décentralisation.....	25

DEUXIEME PARTIE : ANNEXES

Annexe 1: Liste des personnes ressources et participants	30
Annexe 2: Rafael Paniagua-Ruiz: Le Modèle RED-IFO de Décentralisation	35
Annexe 3: Cristina Cavaco, Arnaud De La Tour: Le rôle de l'échelon régional	49
Annexe 4: Grille de préparation et de rédaction de la contribution écrite par pays	59
Annexe 5: Rapports présentés par les Représentants des pays.....	61
1. Algerie: Mme Fatiha Djehiche	
2. Benin: M. Kpoledji Comlanvi	
3. Burkina Faso: M. Sourabie Noubie	
4. Guinée Bissau: M. Mane Bacar	
5. Guinée Conakry: M. Balde Saikou	
6. Mali: M. Yacouba Doumbia	
7. Maroc: M. Mouddene Mohamed	
8. Mauritanie: M. Abderrahim Ould Zein	
9. Niger: M. Adamou Dodo	
10. Senegal: M. Wade Pape Mawade	
11. Tchad: M. Edouard G. Kamougue	
12. Togo: M. Iyatan Kofi Sabi	
Annexe 6: Présentation Cap Vert , pays hôte: Mme Águeda Monteiro, MM. João Pires et Oswaldo Cruz	

INTRODUCTION

Dans le cadre d'une réflexion sur les processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord, la FAO a organisé un atelier intitulé "Interface Développement Local / Cadres Stratégiques, le rôle de l'échelon régional"¹. Il apparaissait intéressant de passer en revue les connaissances et les pratiques actuelles qui concourent à la préparation au niveau national voire international des grands programmes de développement, notamment en faveur de la protection de l'environnement, de la lutte contre la désertification ou de l'éradication de la pauvreté, en confrontant les modalités de leur formulation globale avec les autres modes d'intervention en milieu rural qui privilégient eux, des approches participatives au niveau local, comme par exemple le développement villageois, la gestion des terroirs, etc... Entre ces approches globales et celles plus locales, la question se pose de savoir le rôle que peuvent jouer les processus de décentralisation que connaissent la plupart des pays et la place de l'échelon régional et des instances décentralisées dans cet interface national/local.

L'atelier, organisé par la FAO avec l'appui d'INDE², s'est déroulé au Cap Vert entre le 13 et le 18 mai (voir calendrier des activités en annexe). Il a réuni une trentaine de personnes venant des pays d'Afrique Sahélienne et du Maghreb *Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Togo, Tchad, et Sénégal* (voir liste des participants et des personnes ressources en annexe). Cette rencontre a permis la connaissance et l'échange d'information et d'expérience sur le thème de la décentralisation dans 12 pays de la sous-région. Comme ces pays se situent à des étapes différentes dans ce processus, il était nécessaire pour eux de connaître les procédures et leur état d'avancement dans d'autres pays. A travers ces comparaisons les participants ont pu extraire des idées et tirer des enseignements et conclusions permettant d'aider à améliorer le déroulement de leur propre processus de décentralisation.

Le plan de travail du séminaire s'est focalisé essentiellement sur les points suivants:

- Cadrage méthodologique autour des notions de décentralisation et de développement local;

¹ Sur la base d'une proposition de **Jean Bonnal**, Chargé du Développement rural au sein du Service des institutions rurales et de la participation (SDAR) de la FAO, qui a assuré, conjointement avec le partenaire INDE, la conception, la mise en oeuvre et l'animation de cet Atelier, lequel a bénéficié de l'appui efficace de la Représentation de la FAO à Praia ainsi que des Représentations de la FAO dans les différents pays participants dont les personnes ressources, mobilisées pour présenter le contexte de la décentralisation, sont originaires.

² Le contact avec INDE a été pris pendant l'été 1995 sur la base de l'expérience, au Portugal et en Europe, mais aussi dans les pays du Sud, d'animation et de réflexion sur le développement local. L'organisation par INDE de plusieurs séminaires sur des thèmes comparables, notamment pour le compte de la Commission Européenne, et la publication du Manuel Méthodologique de l'Agent de Développement Local, renforçaient la pertinence de ce choix. Une première mission au Cap Vert a été réalisée par deux consultants de INDE (**Cristina Cavaco** et **Arnaud de La Tour**), qui permit de rencontrer différents acteurs cap-verdiens et de rédiger un document préparatoire au débat. Cette mission a eu également pour objet de mobiliser une équipe nationale pour la préparation d'un autre document de présentation d'expériences cap-verdiennes. L'atelier lui-même a été animé par deux autres consultants de INDE, **Samuel Thirion** et **Susana Seïça Pereira**.

- Présentation, par les personnes ressources des pays participants, des processus de décentralisation qui se déroulent actuellement sur la base d'un Outline préparé avant l'Atelier;
- Etude plus approfondie d'un exemple concret de décentralisation: le cas du Cap Vert;
- Réalisation de débats en commission, sur les thèmes de l'organisation institutionnelle, la participation et la coordination face à la décentralisation;
- Préparation d'une check-list sur l'analyse de la décentralisation;
- Rédaction de conclusions et recommandations.

PRESENTATION DES EXPERIENCES

Journée du dimanche 12 mai

- Matin: Excursion dans l'île de Santiago, passage à Assomada et arrêt au Tarrafal pour déjeuner.
- Après-midi: Présentation du calendrier et organisation des travaux de l'atelier. Discussion des travaux à réaliser pendant l'atelier avec les personnes ressources. Retour à Praia par la route côtière.

Journée du lundi 13 mai

- Accueil des participants
- Ouverture officielle de l'Atelier par Mme la Représentante résidente du PNUD au Cap Vert, MM. les Représentants du Ministre de l'Agriculture du Cap Vert, de la FAO a.i. et de l'INDE
- Thème général de la journée: Processus de décentralisation et développement local, les principaux enjeux et le rôle de la région. Trois séances de travail ont eu lieu.

Première séance de travail

Présentation des expériences des pays du Sahel et du Maghreb (*Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Togo, Tchad, et Sénégal*). Les questions suivantes ont été abordées par les intervenants des divers pays participants et se retrouvent dans les textes qu'ils ont préparés avant l'Atelier de Praia (voir en Annexe les 13 contributions et l'outline qui avait été proposé pour leur préparation).

1. Le paysage institutionnel en matière de développement rural

a - Le contexte historique, géographique et socio-politique de son émergence: *les trajectoires suivies depuis l'indépendance des pays et qui ont conduit à la situation institutionnelle actuelle et les grandes étapes qui les caractérisent au regard des principaux critères d'analyse de l'Atelier que sont la participation et la décentralisation.*

b- Le système institutionnel et les principaux acteurs en présence : *l'identification de qui est qui et qui fait quoi, selon le niveau - central, régional ou local - d'intervention et de décision en exprimant, les différentes relations entre ces acteurs en présence tout en marquant la nature de ces relations c'est à dire la subordination ou le partenariat.*

2. Les cadres stratégiques et les modalités de leur élaboration

a- Le système de planification du développement rural et ses mécanismes de fonctionnement: *les principales procédures en cours pour l'élaboration des politiques, programmes et projets en indiquant le degré de participation des différents niveaux. On doit distinguer les domaines, les partenaires - multi et bilatéraux- et les couvertures géographiques concernés. Des expériences novatrices et des illustrations sont*

opportunes. De même, un bon éclairage consiste à faire ressortir les programmes rattachés à des exercices internationaux ou sous-régionaux pour voir leur degré d'intégration dans le processus de décentralisation..

3. Les processus de décentralisation et le rôle de l'échelon régional

a- La volonté politique, les mesures appliquées et les appuis en la matière *Il est important de s'interroger sur l'existence d'une volonté affirmée d'entreprendre des réformes en faveur de la décentralisation politique et/ou administrative, le désengagement de l'Etat de certaines fonctions, la privatisation de certains secteurs d'activité ainsi que l'existence de textes législatifs et d'ordonnance d'application. Ces remarques permettent de mettre en évidence les mesures déjà engagées pour la mise en oeuvre de ces processus, les appuis les plus significatifs apportés et sous quels formes? On doit aussi faire ressortir les avancées les plus marquantes et inversement les difficultés principales rencontrées dans l' application de ces processus de décentralisation.*

b- Les institutions régionales et locales et leur fonctionnement: *un tableau rapide de l'organisation institutionnelle retenue dans chacun des processus en question et dans les domaines cités plus haut permet de mettre en évidence le rôle des partenaires publics ou privés, l'implication des populations, leur représentativité. On peut aussi indiquer les grandes catégories de problèmes rencontrés par ces structures décentralisées.*

c- Le rôle de l'échelon régional: *Ce dernier point fait un peu la synthèse des précédents en focalisant la réflexion sur ce niveau de gestion de l'interface entre le "Top down et le Bottom up". Les principales conclusions issues de l'analyse des fonctions des instances centrales, régionales ou locales telles que présentées plus haut permet de tirer quelques recommandations quant à une meilleure gestion de l'interface entre national et local.*

Les débats sur l'analyse comparée des situations dans les différents pays ont permis de retracer les grandes lignes de ces différents processus et de classer les expériences acquises par les différents pays.

La situation des pays du Sahel et du Maghreb

1. Le **paysage institutionnel** en place est marqué par le contexte historique de son émergence. La plupart des institutions sont issues des formes administratives et dirigistes que l'administration coloniale avait développées. Mais certains pays, en s'engageant vers des choix de planification centralisée de leur économie, ont renforcé l'aspect dirigiste des interventions en milieu rural (*Algérie, Bénin, Cap Vert, Guinée, Guinée Bissau, Mali*) tandis que d'autres ont maintenu une présence administrative forte (*Maroc, Mauritanie, Tchad, Togo*) ou au contraire ont manifesté très tôt une volonté politique de décentralisation et de régionalisation (*Burkina Faso, Niger, Sénégal*).
2. Au regard des cadres stratégiques et de leur élaboration, la plupart des pays connaissent une forme "Top down" pilotée par les services centraux avec l'appui des intervenants extérieurs. Toutefois la **concertation** avec les instances décentralisées a commencée à se développer avec une ampleur plus limitée dans certains pays (*Guinée Bissau, Maroc, Mauritanie, Tchad, Togo*) que dans d'autres (*Algérie, Bénin, Cap Vert, Guinée*) pouvant aller jusqu'à des formes remontantes de planification (*Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal*).
3. Si la concertation se développe partout, le **participation effective des populations** dans la gestion de leurs affaires reste encore souvent à l'état pilote dans de nombreux pays et le transfert des pouvoirs et responsabilités est inégalement réparti. On constate que les pays ayant très tôt décentralisé leurs structures d'intervention (*Burkina Faso, Niger, Sénégal*) et ceux qui ont connu des changements importants dans les années récentes (*Mali, Guinée*) sont ceux qui ont le plus avancé vers le développement local.
4. L'examen de la situation dans ces pays révèle que l'organisation actuelle du niveau régional est à la fois le résultat des centralismes hérités de la colonisation et des efforts d'appropriation et d'adaptation aux conditions locales de l'organisation territoriale et de l'administration du développement. Plus récemment, la structuration du milieu et du secteur rural a connu des tendances marquées en faveur de la régionalisation qui se lisent dans les orientations stratégiques des différents pays.
5. Ces options ont des causes multiples dont l'influence se répercute sur les formes que prennent ces processus de décentralisation et sur l'évolution qu'ils connaissent. On peut citer le souci de désengagement des Etats de certaines fonctions, la pression des mouvements internes, celles des intervenants externes, les problèmes financiers, l'implication plus grande des populations, etc...
6. Contrairement à ce qui se passe pour les niveaux central et local, il apparaît que les expériences de régionalisation étant récentes, leurs objectifs, modalités et résultats sont au stade actuel moins bien connus. On peut néanmoins constater qu'en désengageant partiellement le niveau central, elles visent toutes à renforcer le niveau local selon une importance et des formes spécifiques à chaque pays.
7. Dans le paysage institutionnel et selon les évolutions qu'ont connues les pays, la limite entre les niveaux régional et local n'est pas toujours tranchée. On pourra trouver des structures administratives ou d'appui techniques qui dans certains pays auront une couverture territoriale réduite alors que dans d'autres elles pourraient renvoyer au niveau régional. Dans ces conditions, on propose de distinguer au sein de ce dernier niveau, un échelon sous-

régional. De même, au sein du niveau local et afin de différencier, par exemple, la commune du canton ou du village, on pourra parler de local et de micro-local. Le tableau suivant a cherché à classer les situations des pays selon 3 types de structuration: administrative, technique et socioprofessionnelle et les cadres de concertation correspondant aux différents niveaux.

Tableau 1: Niveaux géographiques et structuration institutionnelle

Niveaux	Organisation territoriale	Services Techniques	Société Civile	Cadres de concertation
National / Central	Etat	Ministère Direction générale, centrale et nationale	Union, Fédération des Coopératives, Associations Chambre d'Agriculture, ONG, etc..	Comités, Conseils nationaux
Régional	Région, Province, Préfecture, Département, Willaya	Direction régionale, départementale	Union, Fédération de coopératives, Association Chambres d'Agriculture, ONG, etc..	Comités et Conseils régionaux
Sous-régional	Département, Préfecture, Sous-préfecture, Cercle	Circonscription District, Secteur et Sous-secteur	Chambre et Union préfectorales	
Local	Commune Municipale Arrondissement Secteur	Bureau Sous-secteur Zone Poste	Coopérative Groupement Association	Comité Conseils locaux
Micro-local	Canton Village Quartier Secteur		Association Exploitation agricole	Comité

8. Les fonctions remplies par ces différentes instances régionales sont de 4 types: celles relevant de la représentation des services et administrations centrales dans les régions et

qui sont donc directement impliquées dans le processus de désengagement de l'Etat, celles relevant de la représentation des populations et des producteurs et qui sont donc concernées par l'émergence de la société civile, celles relevant de la coordination du niveau régional lui-même et qui vise donc le renforcement du rôle de la région, celles de capitalisation des expériences et des méthodes au niveau régional.

9. La première limite à cette nouvelle répartition est d'abord fixée par le souci de la cohésion nationale pour éviter les risques de fédéralisme et d'éclatement des Etats. Les autres limites peuvent être analysées comme autant de contraintes dans le cadre d'un meilleur fonctionnement de ces différentes instances régionales.
10. Les principales contraintes identifiées sont celles liées au fonctionnement de l'Etat et de ses services d'appui avec souvent des **habitudes héritées du centralisme**, des **changements fréquents** dans les institutions, les programmes et les hommes et un **partage des pouvoirs** entre le niveau central et régional mal équilibré.
11. D'autres contraintes sont liées à l'émergence de la Société civile elle-même, comme la **faiblesse du secteur privé, les comportements de certaines catégories sociales, la faible capacité à gérer de nouvelles fonctions**.
12. Il faut citer aussi des contraintes liées au fonctionnement même des instances régionales. Celles-ci sont en effet conditionnées par **l'origine du processus** qui les a faites surgir, l'existence ou non de **cadres juridiques adaptés**. Enfin, il faut relever la contrainte du **coût du processus et de son financement**.

De ces divers constats, il en est ressorti un graphique prenant en compte deux variables: à savoir, i) le degré de décentralisation/centralisation et ii) le niveau de participation de la société civile par rapport à une société d'économie étatique et centralisée. Au regard du premier critère, les pays se classent ainsi selon l'ordre d'importance du processus de décentralisation: *Guinée Bissau, Tchad, Maroc, Mauritanie, Togo, Bénin, Guinée, Algérie, Niger, Cap Vert, Burkina Faso et Sénégal*. Au regard de la forme d'économie et de la participation, les pays se classent ainsi: *Algérie, Maroc, Mauritanie, Togo, Guinée Bissau, Bénin, Tchad, Niger, Guinée, Cap Vert, Burkina Faso et Sénégal*. Le graphe suivant illustre la position des différents pays et propose un regroupement typologique. Le croisement des 2 critères fait en effet apparaître 5 types de situation:

- I. les pays à décentralisation et participation faibles
- II. les pays à décentralisation faible et participation moyenne
- III. les pays à décentralisation moyenne et participation faible
- IV. les pays à décentralisation et participation moyennes
- V. les pays à décentralisation et participation fortes

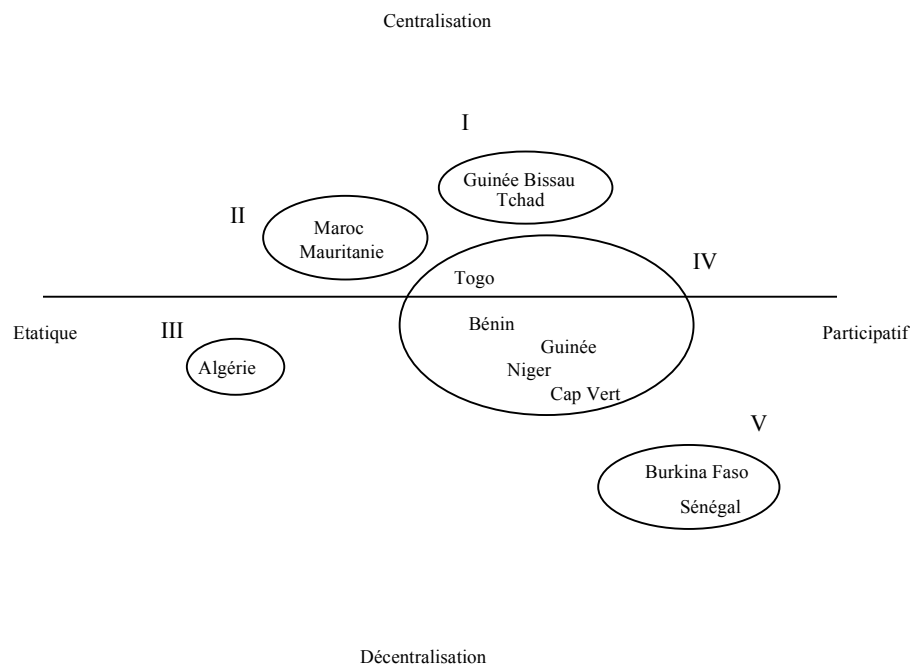


Figure 1: Graphe de la situation des différents pays du Sahel et du Maghreb au regard de la décentralisation et de la participation

Deuxième séance de travail

Le concept de développement local, illustrations par quelques exemples au Maghreb, au Sahel et dans des pays européens, présentés par M. Jean BONNAL, chargé du Développement Rural à FAO en Rome et par M. Samuel THIRION, directeur de INDE à Lisbonne. Débat sur l'intérêt du développement local et sa spécificité.

Intervention de Jean BONNAL

L'intervention s'est basée sur le modèle RED-IFO d'analyse de la décentralisation (annexe II). Le document RED-IFO aborde le thème de la décentralisation, les risques qui lui sont liés et suggère des mesures d'accompagnement du processus de la décentralisation.

La décentralisation est un processus de transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Pour identifier les risques que comporte la décentralisation, il faut prendre en compte l'existence d'un héritage structurel des politiques centralisées de développement rural:

1 - Passage de la primauté de l'offre à la primauté de la demande.

D'une manière générale, les politiques centralisées étaient orientées par une logique pure de l'offre, qui se traduisait en une stratégie globale de développement qui ne prenait pas en compte les spécificités locales. Face aux inefficacités d'une intervention orientée par l'offre, les gouvernements ont été tentés par une orientation de ses interventions en fonction d'une logique pure de la demande. Ce type d'intervention aurait certes 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: dispersion de la demande.

2 - L'asymétrie de l'information ne facilite pas la coordination des activités au niveau local.

Dans le cadre d'une intervention centralisée, l'information globale et pertinente n'est pas distribuée d'une manière symétrique. Quand elle existe, l'information est concentrée aux niveaux centraux du gouvernement, ce qui empêche aux populations rurales la possibilité d'avoir une connaissance de l'environnement institutionnel, économique et technologique et de participer efficacement à la formulation des politiques. Le risque que comporte cet héritage est que les populations rurales n'aient pas la capacité de globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités.

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

Les politiques centralisées partaient du principe que seule l'intervention de l'Etat pouvait corriger les défaillances du marché et permettre aux populations rurales les plus défavorisées d'avancer dans la voie du développement. L'approche paternaliste du développement a entravé la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales mais également des niveaux locaux de gouvernement. Si le transfert de fonctions vers des niveaux locaux de gouvernement ou vers des organisations de producteurs ne s'accompagne pas d'un transfert des compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions décentralisées, la décentralisation risque de produire des vides institutionnels et une diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs.

4 - Clientélisme de l'Etat et de la bureaucratie.

Les modalités d'allocations de ressources des politiques centralisées ont alimenté les clientèles de l'Etat, qui étaient celles 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. La structure clientéliste était caractérisée par l'émergence d'activités cherchant l'appropriation de la rente institutionnelle et par une solidarité croissante entre les niveaux centraux du gouvernement et les grands producteurs qui étaient les seuls interlocuteurs de l'Etat et recevaient presque tous les bénéfices de son intervention. Ceci a été un vecteur important de la polarisation de la politique agricole sur ces grands producteurs et de l'hétérogénéité structurelle de l'espace rural. L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une appropriation de la part des élites locales des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation. On assisterait alors à une substitution du clientélisme entre les états et les grands producteurs par une addition de clientèles locales, qui seraient les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.

5 - Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation.

Les niveaux intermédiaires et locaux des institutions centralisées sont caractérisés 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. Ce qui signifie que la décentralisation peut se traduire par une faiblesse ou une paralysie des niveaux intermédiaires et locaux de gouvernement ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation. Le risque ici est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente, sans se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation.

Le modèle RED-IFO est un modèle analytique. Il propose une méthodologie et des mesures d'accompagnement pour faire face à tous les risques de la décentralisation. Ce modèle établit, d'abord, une méthodologie de la décentralisation faite de la régionalisation des besoins des populations rurales et de la différenciation des politiques centrales (risque 1); ensuite, trois

politiques d'accompagnement: information (risque 2), formation (risque 3) et organisation (risque 4); enfin, la concertation d'un calendrier adéquat de décentralisation (risque 5).

L'objectif du modèle RED-IFO est d'éclairer 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.

Intervention de Samuel THIRION

L'intervention de M. Samuel THIRION s'est centrée sur le développement local en Europe et le programme LEADER a été présenté à titre d'illustration. Cette présentation cherche à faire ressortir l'importance du concept de développement local, son intérêt mais aussi sa spécificité.

Le développement rural a acquis une importance dans les Etats membres de l'Union Européenne, compte tenu des évolutions négatives qui affectent un grand nombre de territoires ruraux dans la Communauté Européenne. Jusqu'en 1988 les réponses pour le développement rural au niveau communautaire étaient conçues principalement dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) avec un accent placé sur le renforcement de la compétitivité des exploitations agricoles et le soutien des revenus des agriculteurs. C'est en 1988 que la Commission a reconnu la nécessité de se tourner vers une approche plus horizontale et partenariale. Face aux tendances qui se sont confirmées depuis cette date, l'importance de l'enjeu que représente un développement plus harmonieux du monde rural pour la Communauté est clairement apparue dans les décisions politiques concernant:

- d'une part la réforme de la Politique Agricole Commune, rendue nécessaire par le constat que les mécanismes en place n'étaient pas adaptés à une situation de production devenue excédentaire, et qui motive à elle seule l'intérêt de la Communauté pour le développement rural. En effet, il est devenu important pour nos sociétés de s'assurer de la santé et de la vitalité d'un secteur économique qui non seulement est un producteur de richesses, mais joue un rôle irremplaçable pour la gestion et l'entretien de l'espace et des paysages. Cette réforme, qui vise notamment à maintenir un nombre suffisamment important d'agriculteurs à la terre, est confrontée pour sa mise en oeuvre à la fragilisation accrue d'un secteur (l'agriculture) qui concerne 80% du territoire communautaire. Elle ne peut donc atteindre ses objectifs que si elle est accompagnée d'une politique efficiente de développement rural;
- d'autre part l'engagement de l'Acte Unique de renforcer la cohésion économique et sociale implique une continuité et un renforcement de l'effort des Fonds Structurels. Dans ce contexte, comme l'a déjà souligné la Commission, "la politique de développement rural est devenu un élément déterminant de la cohésion économique et sociale valorisant la triple fonction productive, rurale et environnementale de l'ensemble des zones rurales de la Communauté".

Quelle que soit la diversité de ces zones, elles sont toutes, à des degrés divers, affectées par des tendances lourdes (déclin de l'emploi et de l'activité agricole, départ des jeunes les mieux formés, augmentation du chômage rural et des personnes en situation précaire, isolement accru du fait de la disparition des services aux entreprises et aux personnes, dommages causés à l'environnement), qui donnent au monde rural une image réduisant son attractivité.

Dès lors, le développement rural concerne l'ensemble de la Communauté. L'action entreprise depuis la réforme des Fonds Structurels de 1988, se différencie selon la nature et l'acuité des problèmes que rencontrent les diverses zones rurales, mais procède d'un constat qui a une valeur générale: la diminution, plus ou moins avancée selon les zones, de la prégnance de l'économie et de la société agricole rend moins efficaces les politiques purement sectorielles et implique un effort accru de diagnostic, de flexibilité et d'intégration.

Les mesures et programmes sectoriels de l'Objectif n°5a, les programmes opérationnels relevant des Objectifs n°1 et n°5b³ et l'initiative LEADER constituent une première réponse concrète, sous forme d'une approche multisectorielle et de plus en plus intégrée. L'initiative LEADER sera présentée à titre d'exemple d'un de ces programmes établi par la Communauté. Le programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) a comme objectif de démontrer l'importance d'un soutien direct aux initiatives collectives de développement prises par les communautés locales. Ce programme possède un caractère novateur qui réside dans la programmation et la gestion faites au niveau du territoire retenu par les partenaires institutionnels, économiques, sociaux réunis au sein d'un groupe d'action locale. LEADER est régi par les quatre principes suivants:

1 - Principe du Partenariat local (ensemble des acteurs locaux qui s'associent pour travailler en équipe sur un projet de développement local). Ce principe de partenariat prétend que les propres acteurs locaux soient capables de résoudre leurs propres problèmes au niveau local (problèmes de chômage, d'abandon des zones rurales, de manques de services, etc.) et pour le faire il faut connaître quels sont les intérêts communs des différents acteurs pour la région. Pour réaliser ceci, un travail de réflexion et d'animation est nécessaire, ce qui incite au dialogue et à la communication entre les différents acteurs. L'objectif du principe est l'association des différents acteurs pour la construction d'un ou plusieurs projets au niveau local d'intérêt pour la région et pour la population concernée.

2 - Principe du consensus pour la conception d'un programme global commun sur la base des objectifs. Ce principe suppose la concrétisation du partenariat établi localement dans l'élaboration d'un diagnostic des forces et faiblesses de la région, des contraintes et des opportunités offertes par l'environnement, la définition des objectifs du programme de développement et la définition des actions. La notion de consensus revient à rechercher, dans la phase de diagnostic comme dans la phase de stratégie, les points d'accord: il s'agit donc d'un très large travail de débat, d'explications mutuelles, un travail de compréhension de chaque partie et d'établissement de choix acceptés en commun.

3 - Principe de subvention globale. La subvention globale est un schéma de financement qui permet au Groupe d'Action Local (GAL) de recevoir de Bruxelles, si le projet est un acceptée, une somme correspondant à l'ensemble du programme et non des subventions spécifiques pour chaque action. Après l'élaboration du projet en partenariat avec les acteurs locaux, le GAL réalise un document stratégique incluant, au delà du diagnostic et du programme d'action, un budget détaillé du projet dans son ensemble. Ce document est discuté avec la Commission Européenne. Après acceptation, le GAL est financé pour la globalité du projet et a la responsabilité de la gestion locale des fonds, de

³ Les zones d'Objectif 1 correspondent aux zones en retard de développement, c'est-à-dire les régions dont le produit intérieur est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. L'Objectif 5b correspond aux zones rurales fragiles.

façon autonome. Dans chaque Etat membre la subvention globale est versée à un organisme intermédiaire responsable de la transmission aux organismes locaux (les GAL) d'enveloppes financières correspondant à leur projet de développement. Les modalités de cette transmission relèvent de la compétence de l'Etat membre. Les Groupes gèrent ces enveloppes au niveau local, de façon indépendante. Un comité de suivi, formé des différents partenaires du programme (Commission, autorités nationales et/ou locales, représentants des groupes LEADER), est responsable de l'évaluation et du contrôle des groupes locaux.

4 - Principe du développement intégré. Les projets de développement local devront intégrer tous les secteurs (agriculture, pêche, tourisme, artisanat, aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles, formation, etc). Les projets sont en effet établis sur une logique transversale, dans laquelle c'est le développement de la région et l'amélioration du bien-être de sa population qui est l'objectif général. L'objectif de ce principe d'intégration est de valoriser et développer les richesses locales à travers l'appui à l'identité du territoire et l'acquisition des compétences, plus que par de simples appuis sectoriels et non reliés entre eux.

La première initiative du LEADER (LEADER I) s'est déroulée entre 1991 et 1994. Le programme LEADER II dont la durée est de cinq ans (1994-1999) est la continuité de l'initiative LEADER I. LEADER II apporte son concours financier à deux catégories de bénéficiaires finaux:

- d'une part les groupes d'action locale, comme définis par l'initiative LEADER I, à savoir des groupes de partenaires publics et privés établissant en commun une stratégie et des mesures novatrices pour le développement d'un territoire rural de dimension locale;
- d'autre part, des acteurs collectifs publics ou privés du milieu rural (collectivités locales, chambres de commerce ou d'agriculture, associations, coopératives,...) dont l'action plus thématique s'inscrit dans une logique de développement rural au niveau local.

En ce qui concerne les mesures éligibles du LEADER II, elles sont:

1 - Acquisition des compétences au niveau du financement de l'assistance technique en amont des investissements, surtout dans les zones où cette pratique constitue une nouveauté et en début de période:

- diagnostic du territoire;
- motivation de la population;
- élaboration d'une stratégie.

2 - Programmes d'innovation rurale démonstratifs et transférables:

- appui technique au développement rural;
- formation professionnelle et aides à l'embauche;
- soutien au tourisme rural, aux petites entreprises, à l'artisanat et aux services de proximité;
- valorisation sur place et commercialisation des productions agricoles, sylvicoles et de la pêche locale;
- préservation et amélioration de l'environnement et du cadre de vie.

3 - *Coopération transnationale*: conception et réalisation de projets communs entre les acteurs locaux appartenant à au moins deux Etats membres.

4 - *Mise en réseau*: l'initiative est articulée autour d'un réseau européen de développement rural constituant pour tous les acteurs concernés un outil permanent d'échange des expériences et de savoir-faire, et disposant d'un observatoire de l'Innovation et du Développement Rural.

L'initiative communautaire LEADER I a permis d'expérimenter des approches locales souvent innovatrices de développement rural. LEADER II continuera à soutenir des projets portés par des acteurs locaux. L'accent est mis sur le caractère innovateur et démonstratif des actions menées, l'échange d'expériences et la coopération transnationale. La création de l'Observatoire Européen LEADER vise à identifier, expliquer permettre le transfert des expériences innovantes.

Les questions suivantes ont été abordées lors du débat:

a- Les Institutions et organisations de base à caractère territorial et/ou productif: *Quels sont les acteurs de la société rurale, collectivités locales, coopératives, associations paysannes, groupements féminins, etc... qui ont pris des initiatives ou acquis des prérogatives dans la formulation des projets et la gestion des ressources et des activités sociales et économiques les concernant? Quelles sont ceux qui ont pu entrer dans une dynamique participative pouvant atteindre plusieurs degrés comme par exemple: la simple concertation des bénéficiaires, le diagnostic conjoint des problèmes, la planification concertée, la décision collégiale sur les actions à entreprendre, la prise d'initiative, la fonction d'entrepreneur, la substitution aux rôle de l'Etat, l'auto-organisation et gestion? Inversement, on peut faire ressortir les domaines du développement rural couverts -global ou intégré, spécifique ou sectoriel-.*

b- Les mécanismes de concertation, de régulation et de gestion du développement rural *On doit distinguer d'une part, les formes traditionnelles d'autonomie dans la gestion des choses publiques - parcours, forêt, organisation de la solidarité villageoise, etc...- en essayant d'estimer leurs forces et faiblesses dans la problématique actuelle du développement et de ses contraintes et d'autre part, les mécanismes actuellement mise en place dans le cadre des politiques et programmes de promotion de la participation et de la décentralisation. On peut citer quelques exemples de projets oeuvrant dans ce sens en essayant de les classer en type de projet selon le degré d'implication des populations et les domaines couverts, comme indiqué au point précédent.*

c- *Quels sont les éléments forces du développement local dans les dynamiques actuelles? Comment le développement local peut-il apporter une réponse aux grands problèmes de développement aujourd'hui, notamment la lutte contre la pauvreté, la lutte contre la sécheresse, l'exode rural? Quelles différences entre le développement local en Europe et celui initié dans les pays en développement?*

d- *Les conditions du développement local sont elles aujourd'hui remplies en Afrique sahélienne et au Maghreb?*

- *Conditions du développement local au niveau des politiques macro-économiques nationales:*

Les politiques macro-économiques nationales actuelles (politiques agricoles, politiques des prix, ajustement structurel etc.) sont-elles compatibles avec l'idée de développement local? Quels sont les différences, les complémentarités et les contradictions? Quelles sont les solutions envisageables et leurs conditions d'application?

- *Conditions du développement local au niveau de la décentralisation:*

La décentralisation dans les collectivités locales peut -- elle constituer un moyen de promouvoir un développement local? Quels sont les insuffisances, les nouvelles mesures à recommander? Notamment le pouvoir de décision réel au niveau des collectivités est-il suffisant?

- *Conditions du développement local au niveau de la préparation de la société civile?*

e- Les formes d'organisation de la société civile au niveau local permettent-elles d'établir un partenariat de décision d'égal à égal avec les administrations et l'Etat? Qu'est-il souhaitable pour y arriver?

Troisième séance de travail

Compatibilité entre développement local et élaboration des cadres stratégiques globaux, le cas de la préparation des Programmes nationaux de lutte contre la Désertification. Présentation des exercices nationaux de lutte contre la désertification par M.Parviz KOOHAFKAN, chef de service AGLS à FAO en Rome. Les idées principales en sont les suivantes:

Intervention de Parviz KOOHAFKAN

La désertification est un phénomène mondial de la dégradation des écosystèmes terrestres induite par les activités humaines et aggravée par d'autres facteurs, notamment la sécheresse. Elle réduit les potentialités naturelles des écosystèmes et rend les populations rurales vulnérables face à l'insécurité alimentaire, aux aléas climatiques et aux calamités naturelles. La lutte contre la désertification doit faire partie intégrante des programmes de développement socio-économique des zones affectées, en prenant en compte les aspirations à court et à moyen termes des populations concernées.

La mise en oeuvre de ces programmes nécessite une approche globale et participative, dont les mots clés sont: intégration, concertation, aménagement spatial, décentralisation, durée et souplesse de l'assistance technique et financière. L'efficacité de la lutte contre la désertification implique une bonne articulation entre les aspirations des populations concernées et les préoccupations des gouvernements et des services techniques. Elle exclut tant les actions conçues de façon autoritaire ou paternaliste que celles d'inspiration démagogique, qui laissent le soin aux collectivités de les définir et de les réaliser. Une bonne articulation suppose d'abord que ces populations disposent de bons relais, capables d'exprimer leurs points de vue et de les représenter efficacement.

Les exemples de programmes et de projets ayant une approche participative et intégrée sont de plus en plus nombreux. La démocratisation et la décentralisation entamées par un nombre croissant de pays, l'échec des projets de développement classique, l'amélioration de la circulation de l'information, la multiplication des organismes de base et des ONG, etc... sont parmi les facteurs ayant participé à l'émergence de ce type d'approche.

Journée du mardi 14 mai:

Analyse du cas du Cap Vert. L'objectif de cette journée, dédiée au Cap Vert, était d'étudier un cas concret de décentralisation et de connaître les projets existants au Cap Vert, et voir comme ces projets s'articulent avec le processus de décentralisation.

Les participants sont partis de Praia vers São Jorge, en passant par le siège du projet PRODAP, où M. Oswaldo CRUZ a présenté une communication sur la situation du Cap Vert (voir annexe II). Le directeur du projet PRODAP, M. BARRY et le vulgarisateur principal du projet, M. SEMEDO, ont ensuite expliqué les objectifs et les actions du projet PRODAP. La visite sur le terrain a suivi cette présentation. Après le déjeuner à São Jorge, il y a eu des entretiens avec M. SEMEDO, et avec un représentant de la Câmara Municipal de São Domingos (M.TAVERES) et la présentation d'autres projets existant au Cap Vert.

Première séance de travail

Présentation du cas du Cap Vert par **M. Oswaldo CRUZ** (ingénieur agronome du MAAA au Cap Vert) à partir du document produit (voir texte en Annexe):

Intervention de Oswaldo CRUZ

Le Cap Vert est un archipel composée par dix îles et huit îlots. L'île de Santiago est la plus peuplée et comprend 62% de la population Cap Verdienne. Le pays se situe dans la zone soudano-sahélienne, soumis à une intense désertification, avec des périodes de sécheresse très fréquentes et longues; il présente un potentiel productif fortement limité et écologiquement fragile.

La faible quantité de terre arable fait que celle-ci est soumis à une croissante pression démographique, provoquant une occupation des terroirs marginaux, augmentant l'érosion et la dégradation du sol. L'utilisation des eaux souterraines, surtout dans les années de sécheresse provoque une surexploitation et la salinisation des ressources aquifères.

Au niveau énergétique, le pays est extrêmement dépendant de l'importation des dérivés du pétrole. L'utilisation abusive de bois de chauffage, aggravée par le non rétablissement au même rythme de la forêt, a provoqué un processus de dégradation accélérant le phénomène naturel d'une désertification aggravée par des sécheresses répétées.

Au niveau de l'économie, le Cap Vert a progressé pendant les années 80. Le PIB a augmenté avec un taux moyen de 5,3% par an. Toutefois entre 1989 et 1990, on a ressenti une chute assez importante, puis les années suivantes la progression a repris (1993 et 1994, 4,2% et 4,5% respectivement). Le croissance réelle du PIB est due à des facteurs exogènes, en particulier l'aide

publique au développement et les revenus des émigrants. Les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire contribuent avec une moyenne relativement stable aux dépenses des Programmes d'Investissements Annuelle. Cette contribution dans les années 1990, 1991 et 1992 représente une moyenne de 14% du PIB.

Le secteur primaire représente 16,7% du PIB entre 1980-1990, avec des fluctuations en raison de la vulnérabilité du système productif. L'ensemble Agriculture-sylviculture-élevage représente 75,5% de ce secteur. Le secteur secondaire représente 17% du PIB entre 1980 et 1990 (presque identique au secteur primaire). Le secteur tertiaire représente près de 44,5% du PIB. Dans la période de 1980 à 1990, ce secteur a connu une baisse appréciable de 11%.

Le taux d'analphabétisme a fortement diminué entre 1975 et 1992 (-30%), mais il reste encore élevé, en particulier chez les femmes. Le marché du travail apparaît précaire. L'Etat est le principal employeur. Concernant la formation professionnelle, elle est insuffisante. Les cadres techniques sont peu nombreux et la majorité se concentre à Praia. Pour tout le pays, il y a un seul architecte, 9 médecins à Praia et 3 agronomes à Santiago. Le taux d'analphabétisme et le taux de chômage sont très élevés. Entre 1980 et 1990 ont été créés 30 000 postes de travail, dont 1/3 du secteur rural.

Dans les conditions actuelles de limitations des ressources productives et le niveau de technologie utilisée, le secteur agricole pourra difficilement évoluer et créer de nouveaux emplois pour absorber les nouveaux travailleurs. Le développement industriel et urbain doit assurer un transfert progressif de la force de travail et garantir un emploi permanent. L'existence d'un fort déficit alimentaire et d'un grand problème de pauvreté fait que le pays a des aides alimentaires et un plan de lutte contre la pauvreté.

Depuis 1975, plusieurs Ministres ont passé au Ministère de l'Agriculture ce qui entraîne une grande instabilité au niveau d'une bonne politique agricole. Pour combattre les problèmes agricoles existant, diverses actions ont été menées sur le terrain, par exemple la construction de murets et de barrages dans les fonds de vallée pour atténuer la force de l'eau et obtenir l'eau pendant la saison sèche. Plusieurs questions sont à poser: sur les plantations organisées par l'Etat, sur la participation paysanne, sur le système foncier (manque d'espace, loi des sols pas encore approuvée), problème de la décentralisation.

Deuxième séance de travail

Visite de terrain au projet PRODAP et entretien avec le directeur du projet, M.Oumar BARRY et avec M. Afonso SEMEDO, vulgarisateur principal du projet.

Le projet PRODAP - Projet de Développement de l'Agriculture et de l'Elevage à assise communautaire - est un projet pilote de recherche-développement, financé par le FIDA et la Banque Africaine de Développement (BAD). Le projet vise les populations rurales les plus défavorisées des zones arides, semi-arides et sub-humides. Plus précisément le projet prévoyait de toucher les familles se trouvant sur 4 zones de l'île de Santiago (4 zones arides et 1 zone en partie semi-aride et en partie sub-humide), soit 1.010 familles (6.060 personnes). Mais en tant que projet pilote produisant des itinéraires techniques reproductibles pour l'ensemble des zones arides, semi-arides et sub-humides, il concerne l'ensemble des populations de ces zones.

Les objectifs du projet sont: (i) améliorer les conditions de vie du groupe cible; (ii) acquérir une connaissance du milieu physique et socio-économique de ces zones et concevoir, tester et mettre au point des itinéraires techniques et des méthodes d'intervention reproductibles sur l'ensemble des zones arides, semi-arides et sub-humides; (iii) assurer une appropriation et mise en pratique de ces connaissances, itinéraires techniques et méthodes par les institutions nationales concernées (MAAA - Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement, INIDA - Institut National de la Recherche et du Développement Agraire, INFA - Institut National de la Promotion Agraire, INERF - Institut National de l'Ingénierie Rurale et Forêts) en les impliquant directement dans la réalisation du projet; (iv) améliorer la structuration du monde rural des zones concernées par la constitution d'associations de producteurs.

Le projet comprenait 4 composantes: (i) développement de l'agriculture pluviale et l'élevage familial (dans les zones semi-arides et sub-humides); (ii) développement sylvo-pastoral dans les zones arides reboisées; (iii) crédit; et (iv) appui et renforcement institutionnel.

Troisième séance de travail

Entretien et débat avec M. Afonso SEMEDO, vulgarisateur principal du projet PRODAP et avec M. Franklin Semedo TAVARES - architecte, élu de la Câmara Municipal de São Domingos, chargé de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et des Oeuvres. Le débat entre M. Afonso SEMEDO et M. Franklin Semedo TAVARES a été très positif et important car il a permis de comprendre quels étaient les problèmes parmi la population concernée et les problèmes attendant au projet. Ce débat a permis de souligner et d'expliquer plusieurs points. Il a notamment mis en avant l'importance de la communication et des échanges institutionnels entre le projet et les autorités locales, permis d'identifier, sur le terrain, les conséquences concrètes d'un projet de décentralisation et ses contradictions. La nécessité d'une connaissance du milieu a également été dégagée, le milieu naturel, bien sûr, mais aussi les modes de vie, la nature de la production, les besoins exprimés par la population, ou identifiés par le projet... Enfin l'importance de la diversification des activités du projet a été soulignée.

D'autres idées retenues de ce débat sont que le projet PRODAP est un projet pilote de développement rural local qui a pour but s'élargir au niveau national. Les secteurs touchés par ce projet sont l'agriculture et l'élevage et selon M. Tavares, il devrait s'élargir à d'autres secteurs comme la création de PME, création d'entreprises pour les femmes, incité à l'autoconstruction, etc.

Quatrième séance de travail

Présentation du projet Forêt et Sécurité Alimentaire en l'Afrique Sahélienne par M. Jorge Guimarães SANTOS, expert national en Communication au projet.

**Journées du mercredi 15 et du jeudi 16 mai
(Travaux en Commissions)**

Thème général des deux journées: comment faciliter la décentralisation et le développement local?

Pendant ces deux journées le travail a été organisé en trois commissions comprenant chacune, outre les participants, un animateur, deux rapporteurs et une personne chargée du glossaire (soit quatre personnes ressource par commission). Les trois commissions travaillent sur le même thème (**Comment faciliter la décentralisation et le développement local?**) mais orientent leurs travaux,

- au niveau du paysage institutionnel (commission 1),
- au niveau du partenariat (commission 2),
- au niveau des instances régionales (commission 3).

Pour ceci le travail a été réalisé en trois séances au sein de chacune des commissions en cherchant à répondre aux questions suivantes:

- Première séance (mercredi matin): Quelles sont les évolutions en cours?
- Deuxième séance (mercredi après midi): Quels sont les obstacles et les besoins pour appuyer le développement local?
- Troisième séance (jeudi matin): Quelles sont les solutions possibles pour dépasser ces obstacles et répondre à ces besoins?

A la fin des trois séances (jeudi après-midi), chaque commission a rédigé une synthèse avec les conclusions sur les thèmes abordés.

Première séance de travail

Quelles sont les évolutions en cours?

a) au niveau du désengagement de l'Etat? en quoi les processus actuels de désengagement de l'Etat peuvent-ils constituer des opportunités de relais par la société civile et/ou d'un meilleur service pour les producteurs. Existe-t-il des problèmes du fait du vide créé par le désengagement, pour certains services. Cela s'est-il traduit par des processus de mobilisation au niveau local? Qu'est-ce qui caractérise ces processus? Peut-on parler de processus de développement local amplifié à la suite du désengagement des Etats?

b) en matière de décentralisation? quels sont les fonctions principales attribuées aux instances décentralisées? en quoi les processus actuels de décentralisation peuvent-ils constituer des opportunités pour le développement local? quelles en sont les limites? quels en sont les risques?

c) au niveau des organisations de la société civile? Les organisations de la société civile existantes aujourd'hui sont-elles plus préparées à une approche décentralisée et de développement local? Quelles formes de partenariat se mettent en place entre les organisations de la société civile d'un même territoire? Plus généralement quels sont les problèmes au niveau de la relation entre les collectivités locales et les organisations de la société civile?

d) Comment est prise en compte la dimension culturelle du développement dans les organisations de la société civile?

e) Quelle est leur capacité de mobilisation de moyens financiers (épargne locale, partenariat financier avec des institutions, appuis internationaux, ONG, etc.)

Deuxième séance de travail

Quels sont les limites et les besoins?

a) Le nouveau paysage institutionnel et son fonctionnement: Quels sont les besoins en matière de juridiction?

Quel type d'appui est souhaitable de la part de l'Etat pour que les processus en cours s'affirment comme des processus participatifs?

b) Comment passer de relations d'assistanat à des relations de partenariat? Quelles formes de sensibilisation, formation, faut-il mettre en place à cet effet?

c) Comment se pose le problème au différents niveaux: local, régional, national? Comment assurer un lien entre ces différents niveaux?

Troisième séance de travail

Quelles solutions possibles pour dépasser ces limites et répondre à ces besoins?

a) Solutions pour le partenariat entre l'Etat et la société civile: Quels types de solutions sont envisageables pour la partenariat entre l'Etat et la société civile? solutions institutionnelles (création de structures de partenariat local), solutions humaines (animation, formation). Les associations et agences de développement local sont-elles une réponse possible?

b) L'approche territoriale du développement: L'approche territoriale du développement est-elle une réalité? Peut-elle devenir une réalité? Notamment, les approches gestion de terroir développées depuis 10 ans peuvent-elles constituer un point de départ pour une approche territoriale?

Thèmes générales de la journée: Le rôle de l'échelon régional.. Conclusions et recommandations

Première séance de travail

COMMISSION I

Comment faciliter la décentralisation et le développement local au niveau du paysage institutionnel?⁴

I - EVOLUTIONS EN COURS

a) Au niveau du désengagement de l'Etat

Les processus actuels de désengagement portent essentiellement sur les activités de production, de commercialisation, de transformation, d'exécution de travaux, qui ne relèvent pas normalement des missions exclusives des services publics. Ces processus s'inscrivent pour la plupart dans le cadre de réformes profondes et se réalisent au profit d'opérateurs (commerçants privés, organisations paysannes, etc.) susceptibles ou capables de les assurer avec plus d'efficacité et d'efficacités.

Les processus actuels de désengagement constituent des opportunités de relais par la société civile en ce que:

- Ils se préoccupent de la poursuite harmonieuse des activités en question, pour autant qu'elles sont nécessaires, en instituant des mesures initiatives, en s'accompagnant d'un transfert de compétences aux repreneurs des activités (organisations de producteurs en l'occurrence) par la formation, et en suivant une démarche prudente et au besoin progressive. Au Bénin par exemple, le transfert de la gestion des intrants aux organisations paysannes a été échelonné sur quatre années successives, avec l'exécution d'un programme de formation approprié au profit des membres desdites organisations.

⁴ Personnes présentes dans la commission 1:

Animateur: M. Adamou DODO, Ministère du Développement Rural de l'Hydrologie et de l'Environnement, Niger

Rapporteurs: M. Comlanvi KPOLEDJI - Ministère du Développement Rural, Bénin
M. Papa Mawade WADE - Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Sénégal

Glossaire: M. Nombié SOURABIE - Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Burkina Faso

Participants: M. Abderrahim OULD ZEIN - Ministère du Développement Rural et de l'Environnement, Mauritanie
Mme. Anette ERIKSON - PNUD, Cap Vert
M. João Carlos PIRES - Secrétariat Exécutif pour l'Environnement, Cap Vert
M. Mané BACAR - Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture, Guinée

Bissau
M. Octávio Bento GOMES - Ministère des Affaires Etrangères, Cap Vert
Mlle. Susana SEIÇA PEREIRA - INDE, Portugal

- Ils permettent l'émergence d'un secteur privé dynamique par les mesures de libéralisation qui les accompagnent.
- Le recentrage du rôle de l'Etat sur les missions de service public, concomitant au désengagement, lui permet de mieux appuyer le monde rural, favorise par ce biais un accroissement de sa productivité et de ses revenus, et partant le rend plus apte à faire face aux besoins matériels et financiers qu'implique la prise en charge des activités dont l'Etat s'est désengagé.
- Le désengagement de l'Etat au profit des organisations de producteurs est souvent générateur de revenus additionnels collectifs, renforçant ainsi leur capacité d'autofinancement d'infrastructures communautaires pour une meilleure conduite de leurs activités.

Dans le cas où l'Etat s'est désengagé d'une activité sans une préparation de la relève ou sans s'être assuré que cette relève sera assurée dans les dimensions requises, des problèmes se sont posés. C'est le cas par exemple du Bénin où le désengagement des Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural de l'exécution de travaux de génie rural s'est accompagné de l'émergence d'une seule entreprise privée qui ne dispose pas encore des moyens nécessaires pour faire face à toute la demande existante.

Le désengagement de l'Etat, dans les cas où il s'est accompagné de mesures initiatives, mobilise plus facilement les communautés rurales qui se sentent plus responsables. En raison des gains substantiels qui sont attendus des activités en cause, la mobilisation dans certains cas a été telle qu'une certaine impatience s'est manifestée au niveau des communautés ou des organisations de la société civile intéressées. La prudence observée dans le processus de désengagement a dans la plupart des cas créé une dynamique de structuration des organisations candidates à la relève, qui étaient tenues de remplir des conditions préalables.

Des prémisses d'un processus de développement local sont visibles au niveau des organisations structurées autour d'intérêts économiques, qui décident de façon démocratiques de réaliser, grâce à des revenus collectifs non répartis, des infrastructures communautaires (réfection de pistes, construction de magasins, d'écoles et de centres de santé, etc.). Mais il ne s'agit que de prémisses dans la mesure où ces actions sont pour la plupart ponctuelles et circonstancielles, et ne s'inscrivent pas dans un cadre cohérent et coordonné, faute d'une structuration suffisante de ces organisations qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour une programmation des activités visant à promouvoir un développement local réel.

b) En matière de décentralisation

Les processus actuels de décentralisation engagés au niveau de nos pays sont d'envergures différentes et se situent actuellement à des stades d'évolution différents. D'une manière générale, le niveau régional est responsabilisé pour la planification et la programmation, la réglementation, et le suivi de l'exécution, alors que l'échelon inférieur se voit confier l'exécution des programmes élaborés et la gestion des ressources naturelles à la base.

Les processus actuels de décentralisation constituent des opportunités pour le développement local, en ce sens qu'ils renforcent la démocratie à la base, et créent les conditions favorables pour la prise en charge par les communautés de leur propre développement, à travers leur participation

de plus en plus large à l'identification de leurs besoins, à la programmation des actions et à leur exécution.

Les limites de ces processus résident essentiellement dans l'impréparation des communautés à exercer leurs pouvoirs, parce que ne disposant pas des moyens humains, techniques et financiers, ainsi que dans les pesanteurs sociologiques.

Ces processus comportent par conséquent des risques parfois sérieux d'accaparement ou de récupération par les élites locales ou les pouvoirs traditionnels parfois rétrogrades, mais qui ont su faire preuve d'un certain leadership à divers niveaux.

c) Au niveau des organisations de la société civile

Aujourd'hui, les organisations de la société civile ont pour la plupart un caractère professionnel, économique ou politique, et bénéficient de plus en plus de la reconnaissance des pouvoirs publics à la faveur des processus de démocratisation. Elles s'affirment de plus en plus dans le débat public, et connaissent une certaine prolifération, avec des niveaux d'évolution disparates dans la plupart de nos pays.

A quelques exceptions près (Conseil National de Concertation des Ruraux devenu incontournable au Sénégal dans la prise de décisions et la mise en oeuvre de programmes les intéressant, partis politiques et syndicats très influents dans certains pays, etc.), les organisations de la société civile (organisations de producteurs ruraux en particulier), manquent pour la plupart de maturité, ne sont pas suffisamment structurées, et ne disposent pas des moyens nécessaires pour atteindre leurs objectifs.

Comme atout, ces organisations se développent dans des contextes de démocratisation et de libéralisme souvent engendrés par la prise de conscience des forces vives des divers pays, et parfois soutenus par la communauté internationale. Elles sont cependant limitées, pour bon nombre d'entre elles, dans leur capacité à jouer le rôle de contre-pouvoir réel aux pouvoirs publics pour les raisons évoquées plus haut.

II - LES OBSTACLES ET LES BESOINS

La décentralisation et le développement local supposent avant tout une volonté politique affirmée, et doivent prendre corps dans un paysage institutionnel clair, c'est-à-dire sans vides et non porteur de dispositions conflictuelles. Leur réussite est conditionnée par une déconcentration convenable des services aux niveaux régional et local, l'émergence à tous les niveaux d'organisations de la société civile bien structurées ayant des instances de coordinations appropriées. En terme de besoins à satisfaire pour parvenir à une décentralisation et à un développement local réels, on peut distinguer:

a) En matière de juridiction et législation

- Nécessité de textes de lois relatifs à la décentralisation, avec une définition claire des divers niveaux et de leurs compétences respectives ainsi que des ressources devant leur permettre de fonctionner efficacement.
- Nécessité de lois foncières applicables, qui prennent en compte aussi bien les réalités politiques et économiques que des réalités sociologiques des divers pays.
- Nécessité textes favorables à l'émergence d'organisations de la société civile jouissant d'une autonomie réelle.

Il est utile de préciser que, à part quelques vides qu'on peut noter au niveau des divers pays, les textes existent mais connaissent des difficultés d'application parce qu'ils ne sont pas adaptés aux conditions actuelles ou sont ignorées des populations, ou parce qu'ils n'emportent pas l'adhésion de ces dernières.

b) En matière de formation

Il s'agit essentiellement de rendre les collectivités locales et les organisations de la société civile capables de participer effectivement au développement local, en améliorant leurs compétences en matière d'organisation, de programmation, de gestion, d'animation et de suivi, etc..

c) En matière d'information

L'information de la société civile doit être assurée par tous les canaux (presse écrite, parlée ou télévisée) et être accessible à tous, ce qui suppose une alphabétisation des communautés, la création et le renforcement des radios rurales avec des programmes bien adaptés aux besoins des groupes cibles. L'information doit accorder une place importante à la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires dont l'ignorance par les populations rend l'application difficile.

d) En matière d'organisation

Les collectivités locales doivent bénéficier d'un appui conséquent en moyens à tous les niveaux pour pouvoir assumer efficacement leurs missions.

III - LES SOLUTIONS POSSIBLES POUR DEPASSER LES OBSTACLES ET REpondre AUX BESOINS

Les réformes entreprises au niveau de nos divers pays constituent des expériences plus ou moins avancées qui, à défaut de permettre de surmonter entièrement les obstacles, indiquent des voies à suivre pour y parvenir. Il en est ainsi par exemple:

- de la loi foncière au Sénégal, qui date de 1964, et a permis à l'Etat de confier la gestion des terres en zone rurale aux communautés rurales par le biais du conseil rural qui en assure l'affectation aux exploitants. Des conflits existent bien sûr entre la légitimité du système traditionnel qui n'a pas entièrement disparu, et la légalité du système moderne, qu'il est opportun de parfaire dans le sens d'une prise en compte des pesanteurs sociologiques qui subsistent.
- de la réorganisation agraire et foncière au Burkina qui connaît des difficultés d'application en raison de sa superposition au régime foncier traditionnel. Pour lever ces

difficultés, les chefs coutumiers traditionnels ainsi que des représentants de la société civile ont été impliqués dans la relecture de cette loi qui est en cours.

- des lois relatives aux organisations paysannes dans les divers pays, qui méritent une actualisation dans certains cas dans le sens de la garantie d'une plus grande autonomie à ces institutions.

- des actions de formation engagées souvent dans le cadre des projets de restructuration des services agricoles dans les divers pays au profit des organisations paysannes, ainsi qu'au profit des agents des services agricoles pour les rendre plus aptes à appuyer les producteurs, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion, de la programmation, et du suivi-évaluation.

- de l'expérience des radios rurales créées dans divers pays, qui doit être généralisée avec des programmes conçus en langues nationales et portant sur des thèmes répondant aux besoins des communautés. D'autres supports peuvent être utilisés, dont certains supposent une alphabétisation des intéressés dans leurs langues.

S'agissant du cadre législatif et réglementaire en particulier, il est indispensable que les vides institutionnels soient comblés, et que les divers textes qui connaissent des problèmes d'application soient revus dans le sens d'une adaptation aux conditions objectives des divers pays, avec une implication suffisante de toutes les forces dont l'adhésion est nécessaire pour leur application. La vulgarisation de ces textes au niveau des populations doit être également assurée.

COMMISSION II

Comment faciliter la décentralisation et le développement local
au niveau du partenariat et de la participation des acteurs locaux? ⁵

I - LES EVOLUTIONS EN COURS

Un environnement national et international favorisant la décentralisation et le désengagement de l'Etat se développe, depuis la fin des années 80. Il se traduit par:

a) au niveau local

- des approches terroirs existent et connaissent une amorce de développement;
- des regroupements existent et d'autres sont entrain de se constituer entre partenaires de même type (associations, coopératives, communes);
- l'implication des associations dans les processus de développement local est de plus en plus forte;
- le mouvement associatif qui s'étend, se diversifie et s'intéresse de plus en plus au développement local;
- une tendance vers la professionnalisation du mouvement associatif et coopératif est observée.

b) à un niveau plus général

- un intérêt de plus en plus marqué des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds aux approches participatives et au développement local.

⁵ Personnes présentes dans la commission 2:

Animateur: M. Oswaldo CRUZ - Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation et de l'Environnement (MAAA), Cap Vert

Rapporteurs: M. Mouhamed MOUDDENE - Ministère de l'Agriculture, Maroc
M. Saikou BALDE - Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et des Forêts,
Guinée Conakry

Glossaire: Mme. Antonieta MENDES - Direction Générale de l'Agriculture, Sylviculture et Elevage, Cap Vert

Participants: Mme. Águeda MONTEIRO - PNUD, Cap Vert
M. Amsatou NIANG - Ministère de l'Environnement et de la Protection de la
Nature, Sénégal

M. Djibo GARBA - Ministère du Développement Rural de l'Hydrologie et de
l'Environnement, Niger

M. Jorge Guimarães SANTOS - Projet "Forêt et Sécurité Alimentaire", Cap Vert
M. Samuel THIRION - INDE, Portugal

- une tendance vers des approches multisectorielles
- un mouvement de plus en plus fort de fédérations régionales et nationales d'agriculteurs, représentant une force de pression et de concertation au niveau national.
- un intérêt de plus en plus fort pour le développement rural de la part des citoyens, se traduisant par la création d'associations pour le développement local en milieu rural.
- des coopérations directes se mettent en place entre des organisations paysannes, des communes (jumelages), des coopératives, des associations, etc. de pays différents.

II - LES LIMITES

Malgré cette évolution générale, globalement positive, on relève que:

- le partenariat local reste encore faible, voire inexistant
- les approches territoriales de développement restent peu nombreuses.
- les capacités d'intervention du mouvement coopératif et associatif restent limitées.

III - LES OBSTACLES ET LES BESOINS

- Les communes et les municipalités ne disposent pas toutes du minimum de moyens nécessaires et leurs capacités de mobilisation de moyens locaux sont limitées.
- Faibles possibilités d'accès aux moyens de financements, notamment aux subventions de l'Etat, aux crédits et à l'appel aux contributions des privés. Ces obstacles sont liés aux cadres juridiques des identités concernées, leur capacité de formuler des projets et de les négocier et leur niveau de connaissance de l'environnement institutionnel.
- Insuffisance au niveau des capacités de gestion, liée à l'exiguïté des moyens de fonctionnement dont ils disposent et au manque de personnel qualifié
- Le manque d'infrastructures d'accueil, notamment en ce qui concerne l'affectation des moyens humains aux activités nécessaires au niveau local.
- l'organisation de la société civile est confrontée à l'entrave de la politisation et de l'instrumentalisation.
- Attitude de méfiance envers les formes d'organisation de la société civile, souvent liée à un manque de transparence et à certaines pratiques contraires à l'esprit associatif et coopératif.
- Cette méfiance envers les formes d'organisation de la société civile existe aussi au niveau de cadres de l'administration.

- Plus généralement, manque de culture de partenariat, y compris dans les administrations.
- Manque de transparence et de clarté dans les cadres de concertation et dans l'administration
- Les approches de certains bailleurs de fonds dans le financement de projet ne permettant pas une expression de la demande mûrie par les acteurs concernés.
- L'acceptation de cette attitude par les responsables nationaux pour des raisons extérieures aux projets (équilibre des budgets, balance des paiements, etc.)
- Plus généralement la tendance à vouloir profiter des financements disponibles sans se poser préalablement la question des besoins effectifs.

IV - LES SOLUTIONS POSSIBLES

1- Les grandes orientations

- Renforcement de la démocratie et de la liberté d'expression au niveau local.
- Encouragement des initiatives locales et de l'expression collective des besoins et de projets communs au niveau local.
- Prise en compte effective des besoins locaux dans les programmes régionaux ou nationaux.
- Faciliter l'accès des acteurs locaux aux moyens de financement.
- Renforcer la mobilisation des moyens locaux de financement
- Encourager la transparence et l'esprit de partenariat.
- Renforcer les solidarités entre les institutions et entre les personnes oeuvrant au niveau local.
- Promouvoir le professionnalisme dans les organisations à la base
- Assurer l'implication des ONG dans les projets de développement local
- La nécessité pour les composantes de la société civile de se connaître et de se faire connaître
- Diffusion et développement de l'esprit associatif et coopératif
- Sensibiliser et former les cadres sur les aspects relatifs au développement du partenariat et de l'approche participative.
- Oeuvrer pour le changement des mentalités des cadres.
- Assurer une stabilité des cadres, tant dans les structures au niveau national qu'au niveau local

2- Les solutions concrètes

a) Améliorer l'information des acteurs locaux

- Introduire des procédures comptables et de gestion de nature à assurer une meilleure transparence pour les acteurs locaux.
- Développer l'implantation des médias en milieu rural (radios rurales, alphabétisation fonctionnelle)

b) Renforcer la solidarité et les échanges d'expériences

- Encourager les regroupements entre des entités ayant des intérêts communs, d'une part au niveau local et d'autre part, entre les différents niveaux (local, régional, national)
- Encourager le partenariat entre les organisations de différents domaines (exemples: environnement, hygiène et santé, alphabétisation, etc.) et leurs homologues dans différents pays.
- Echanger les expériences et les visites entre acteurs de pays différents sur le développement local et son financement.

c) Améliorer les compétences

- Promouvoir le professionnalisme auprès des associations en les encourageant à se doter d'équipes permanentes.
- Concevoir et mettre en place des programmes de formation au profit des associations, des coopératives et des communes dans les domaines de la formulation de projets, de leur gestion, de la connaissance de l'environnement institutionnel et juridique, de la communication et de la négociation.
- Assurer une plus grande responsabilisation et un plus fort engagement des cadres, en tenant compte de la motivation et de l'expérience sur le terrain et en essayant de créer les conditions d'un partenariat à long terme.
- Sensibiliser et former les cadres pour les nouvelles approches du développement local.

d) Introduire de nouveaux modes d'intervention et de financement

- Réviser avec les bailleurs de fonds les modalités de collaboration dans le sens de faciliter l'expression et la prise en compte de la demande locale.
- Encourager l'émergence d'initiatives locales et de projets de développement local par des financements axés sur le renforcement de la communication, la sensibilisation, la formation, l'information et l'échange d'expériences.

COMMISSION III

Comment faciliter la décentralisation et le développement local

I - EVOLUTION EN COURS

L' examen de la situation dans nos pays révèle que l'organisation actuelle du niveau régional est à la fois le résultat des centralismes hérités de la colonisation et des efforts d'appropriation et d'adaptation aux conditions locales de l'organisation territoriale et de l'administration du développement. Plus récemment, la structuration du milieu et du secteur rural a connu des tendances marquées en faveur de la régionalisation qui se lisent dans les orientations stratégiques des différents pays.

a) Origine du processus de décentralisation

Ces options ont des causes multiples dont l'influence se répercute sur les formes que prennent ces processus de décentralisation et sur l'évolution qu'ils connaissent. On peut citer le souci de désengagement des Etats de certaines fonctions, la pression des mouvements internes, celles des intervenants externes, les problèmes financiers, l'implication plus grande des populations, etc...

b) Objectifs de l'interface régionale

Contrairement à ce qui se passe pour les niveaux central et local, il apparaît que les expériences de régionalisation étant récentes, leurs objectifs, modalités et résultats sont au stade actuel moins bien connus. On peut néanmoins constater qu'en désengageant partiellement le niveau central, elles visent toutes à renforcer le niveau local selon une importance et des formes spécifiques à chaque pays.

c) Structuration du milieu

Dans le paysage institutionnel et selon les évolutions qu'ont connues les pays, la limite entre les niveaux régional et local n'est pas toujours tranchée. On pourra trouver des structures administratives ou d'appui techniques qui dans certains pays auront une couverture territoriale réduite alors que dans d'autres elles pourraient renvoyer au niveau régional. Dans ces conditions, on propose de distinguer au sein de ce dernier niveau, un échelon sous-régional. De même, au sein du niveau local et afin de différencier, par exemple, la commune du canton ou du village, on pourra parler de local et de micro-local.

⁶ Personnes présentes dans la commission 3:

Animateur: Mme. Fatiha DJEHICHE - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Algérie
Rapporteurs: M. Kofi Iyatan SABI - Ministère du Développement Rural, Togo
M. Yacouba DOUMBIA - Direction Nationale des Eaux et Forêts, Mali
Glossaire: M. Gambo SALEY - Projet Tahona Vert, Niger
Participants: M. Edouard KAMOUGE - Ministère du Développement Rural, Tchad
M. Jean BONNAL - FAO, Italie

II - ROLES DE L'INTERFACE REGIONALE

a) Les fonctions remplies par ces différentes instances régionales sont de 4 types:

1. celles relevant de la représentation des services et administrations centrales dans les régions et qui sont donc directement impliquées dans le processus de désengagement de l'Etat,
2. celles relevant de la représentation des populations et des producteurs et qui sont donc concernées par l'émergence de la société civile,
3. celles relevant de la coordination du niveau régional lui-même et qui vise donc le renforcement du rôle de la région.
4. celles de capitalisation des expériences et des méthodes au niveau régional.

b) Limites de l'interface et solutions possibles

La première limite à cette nouvelle répartition est d'abord fixée par le souci de la cohésion nationale pour éviter les risques de fédéralisme et d'éclatement des Etats. Les autres limites peuvent être analysées comme autant de contraintes dans le cadre d'un meilleur fonctionnement de ces différentes instances régionales.

Principales contraintes identifiées:

A- Contraintes liées au fonctionnement de l'Etat et de ses services d'appui:

1. Habitudes héritées du centralisme
2. Changements fréquents dans les institutions, les programmes et les hommes
3. Partage des pouvoirs entre le niveau central et régional

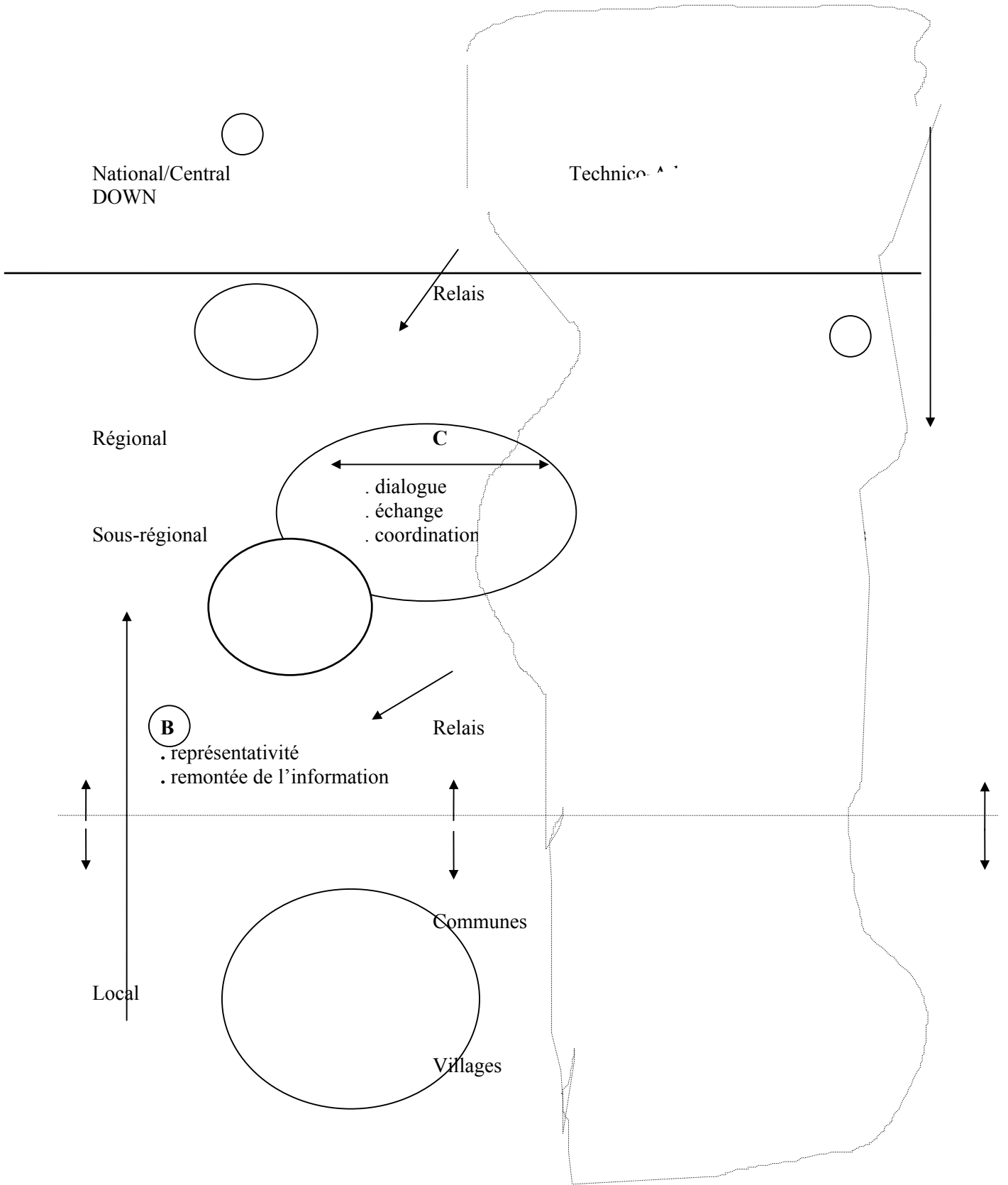
B- Contraintes liées à l'émergence de la Société civile:

1. Faiblesse du secteur privé
2. Comportements sociaux
3. Faible capacité à gérer de nouvelles fonctions

C- Autres contraintes de fonctionnement des instances régionales:

1. Origine du processus
2. Cadres juridiques inadaptés ou inexistantes
3. Coût et financement du processus

Le schéma suivant résume les évolutions en cours dans le partage nouveau des pouvoirs et des responsabilités introduits par la décentralisation et la promotion du développement local.



National/Central
DOWN

Technico-...

Relais

Régional

C

- . dialogue
- . échange
- . coordination

Sous-régional

B

- . représentativité
- . remontée de l'information

Relais

Local

Communes

Villages

III - SOLUTIONS POSSIBLES

Pour lever ces différentes contraintes, les propositions ci-dessous sont avancées. Elles supposent l'existence d'un régime démocratique, une volonté politique affirmée, une prise de conscience et une adhésion forte des populations. Enfin, un tel processus ne peut se concevoir que dans le cadre d'une concertation permanente entre les partenaires pour une préparation et une mise en oeuvre entreprise conjointement.

III.1 - Face aux habitudes héritées du centralisme

Une progressivité est nécessaire dans la mise en oeuvre de la décentralisation pour permettre une appropriation de ces mécanismes. Les missions et mandats des structures centrales comme les nouvelles instances régionalisées doivent être adaptées au nouveau contexte tandis que les agents doivent disposer d'un cadre de fonctionnement favorable aux nouvelles procédures. De même des outils de travail correspondants sont à prévoir ainsi qu'une formation adéquate.

Une attention particulière doit être accordée à l'information de tous les acteurs et partenaires de manière à les faire participer aux différentes étapes de ces processus et plus particulièrement dans la conception même de la décentralisation.

III.2 - Face aux changements fréquents touchant les institutions, les programmes et les hommes

Une continuité dans le déroulement des processus est à rechercher. Ainsi, le fonctionnement des instances techniques devrait être indépendant des conjonctures et changements d'ordre politique. De même, l'introduction d'un système d'évaluation sur la base des résultats assurerait une plus grande stabilité des postes techniques. Il conviendrait de mettre un terme à la multiplicité des cadres stratégiques et leurs changements fréquents qui sont source de perturbation dans le déroulement des actions de ces services (ex.PNLCD, PAFT, PNGRN, PNAE, Plans nationaux, etc...).

III.3 - Face au partage des pouvoirs entre le niveau central et régional

Accorder une plus grande autonomie aux instances décentralisées avec un transfert progressif des responsabilités y compris les aspects financiers et les formes d'affectation budgétaire. De même, offrir aux cadres décentralisés des conditions attrayantes au niveau matériel et en terme de valorisation de carrière devant permettre une amplification de la décentralisation

III.4 - Face à la faiblesse du secteur privé

La prise de relais est rendu difficile par le fait que souvent, le secteur privé n'est pas présent ou bien qu'il n'a pas les capacités requises en terme de compétence et moyens financiers. Il s'agirait de favoriser l'émergence d'un secteur privé efficace et dynamique par des actions en sa faveur (cadre juridique, incitation, préférence régionale, formation, et accès aux crédits, etc...).

III:5 - Face aux risques d'appropriation du pouvoir par certains groupes

Un meilleur suivi du niveau régional par le pouvoir central devrait permettre d'atténuer les risques d'appropriation en question.

III.6 - Face à la faible capacité de gestion de nouvelles fonctions

Une définition plus claire et précise des rôles des différents partenaires permettrait de mieux connaître les besoins et d'organiser des programmes de formation appropriés. Parfois les associations et ONG jouent le rôle d'interface au niveau national et régional.

III.7 - Face aux contraintes liées à l'origine des processus

Un processus imposé ayant plus de difficulté à se mettre en place, des efforts devront être prévus dans ce cas de figure (information largement diffusée, utilisation de la radio rurale, participation des partenaires aux exercices de décentralisation, etc...). De même il est recommandé de renforcer la concertation et l'harmonisation entre les intervenants internes et externes.

III.8 - Face à l'absence ou l'inadaptation des cadres juridiques

Revoir les textes, les adapter, les compléter et créer des conditions favorables à leur application.

III.9 - Face au coût du processus et aux problèmes de son financement

Dans la mesure où cette politique aura été définie ensemble, il peut être attendu de pouvoir engager l'Etat et les collectivités dans le financement de son application dans le cadre de contrats et convention passés entre ces différents partenaires.

Deuxième séance de travail

- Débat général sur les besoins d'appui sur la base des rapports des commissions;
- Elaboration de la Check-list sur le fonctionnement de l'échelon régional
- Elaboration de recommandations.
- Lecture finale des recommandations.

L'élaboration de la check-list a été effectuée avec tous les participants, chacun a proposé des questions et donné son avis. Cette liste est composée de plusieurs questions sur le thème de l'atelier: la décentralisation. L'objectif de cet exercice était de faire un bilan du séminaire et de permettre la continuation de la réflexion sur ces questions au delà de l'atelier.

<p style="text-align: center;">REPERES METHODOLOGIQUES POUR L'ANALYSE DES PROCESSUS DE DECENTRALISATION</p>
--

LES QUESTIONS ESSENTIELLES

1. Le contexte actuel est-il favorable à la décentralisation (démocratie, niveau socio-économique, situation politique, cadre juridique, etc..)?
 - 1.2 Existe -t-il une réelle volonté de la part des pouvoirs centraux pour appuyer la décentralisation et le développement local?
 - 1.3 Y a -t-il une stabilité des cadres dans les structures décentralisées?
2. Quel est le partage de pouvoirs et de responsabilité aux différents niveaux?
 - 2.1 Quel est le rôle des différents acteurs (autorités coutumiers, etc..)?
 - 2.2 Quels sont les mécanismes de prise de décision?
3. Qui joue le rôle d'interface entre les différents niveaux?
 - 3.1 Quels sont les canaux d'échanges, d'information et de dialogue entre les services décentralisés de l'Etat et les élus locaux?
 - 3.2 Les ONG jouent-elles un rôle d'interface?
4. Les collectivités de base ont-elles suffisamment de compétence pour prendre en charge des responsabilités de gestion et de décision?
5. Existe -t-il des initiatives de développement local émanant de la base? Quelles sont leurs limites et leurs possibilités de développement?
 - 5.1 Quelles sont les formes de communication et de solidarité entre les acteurs au niveau et local?
 - 5.2 Y a -t-il des partenariats locaux dans lesquels tous les acteurs se reconnaissent?
 - 5.3 Quelles sont les capacités d'autofinancement local?
6. Quelles sont les modalités d'intervention des organismes extérieurs ...bailleurs de fonds?
7. Quels sont les impacts de la décentralisation et leurs limites?
 - 7.1 En quoi la décentralisation permet-elle de faire émerger de nouveaux potentiels de développement?
8. Quel est le niveau d'adhésion des différents acteurs aux idées de décentralisation et de développement local?
 - 8.1 Existe -t-il une culture associative et partenariale?
9. Quel sont les coûts de la décentralisation, comment sont-ils pris en charge?
10. Quelles sont les ressources humaines qui peuvent renforcer le processus de décentralisation et de développement local?

Troisième séance de travail

Appréciations générales de l'Atelier

Le thème de l'atelier est en soi assez vaste pour qu'il fasse appel à des notions qui n'étaient pas forcément perçues de la même manière par l'ensemble des participants. La décentralisation est un fait acquis dans certains pays, un projet dans d'autres, mais se réduit à une déconcentration des services de l'Etat dans certains cas. la notion même de développement local, avec ce qu'elle suppose de mobilisation, de partenariat et de recherche du consensus, est parfois contradictoire avec certains choix gouvernementaux ou avec certaines pratiques de coopération qui privilégient les niveaux centraux de gouvernement. La présentation des différentes expériences nationales en matière de décentralisation a donc été une bonne manière d'initier et d'introduire le thème de l'atelier.

La présentation plus détaillée du Cap-vert, pays hôte de la réunion était également positive: elle a permis d'échanger sur la réalité Cap-verdienne pour la décentralisation - le pays connaît actuellement un processus qui donnera aux îles et aux Municípios une autonomie plus grande - et pour le développement local, une notion encore balbutiante au niveau institutionnel mais plus concrète sur le terrain, comme le montre l'exemple du projet PRODAP. La journée dédiée au Cap Vert été très intéressant puis a permis connaître ce qui se passe dans ce pays au niveau de la décentralisation, du développement local et des projets de développement existants la bas, notamment le projet PRODAP.

Le fonctionnement en Commission, destiné à permettre à chacun une expression plus détaillée sur les thèmes de l'atelier, a favorisé l'échange sur les différents niveaux de décentralisation et le concept de développement local. Il a permis également de préciser des notions comme le partenariat, la participation des acteurs locaux, l'implication des instances régionales. Toutefois, la diversité des situations nationales n'était pas forcément reflétée dans le profil des participants, tous issus de structures administratives: la participation de la société civile, très réelle dans certains des pays représentés, n'a pu être totalement décrite. La relativement faible participation d'acteurs Cap-verdiens est également une déception dans la mesure où il aurait peut-être été possible d'obtenir de précieux témoignages sur l'expérience en cours dans le pays. De même, une distribution plus précoce des présentations nationales aurait permis une lecture anticipée et une meilleure préparation des débats.

On peut sans doute retenir toutefois la valeur de démonstration d'un tel atelier pour des participants fortement impliqués dans des processus locaux de développement mais institutionnellement liés à une administration, les débats ayant permis l'ouverture vers des processus de délégation d'autorité des pouvoirs centraux vers des entités de la société civile, où l'Etat, sans rien abandonner de ses prérogatives, se trouve en situation d'accepter une forme démocratique de confrontation avec ses administrés.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1: Listes des personnes ressources et des participants

ANNEXE 2: M. RAFAEL PANIAGUA-RUIZ “Restructuration des Institutions Publiques: le Modèle RED-IFO de Décentralisation”

ANNEXE 3: Mme. CRISTINA CAVACO et M. ARNAUD DE LA TOUR “Le rôle de l’échelon régional à l’interface du développement local et des cadres stratégiques nationaux et internationaux”

ANNEXE 4: Grille de préparation et de rédaction de la contribution écrite par pays

ANNEXE 5: Rapports présentés par les Représentants des pays

1. **ALGERIE:** Mme FATIHA DJEHICHE
2. **BENIN:** M. KPOLEDJI COMLANVI
3. **BURKINA FASO:** M. SOURABIE NOUMBIE
4. **CAP VERT:** Mme. ÁGUEDA MONTEIRO, M. JOÃO PIRES et M. OSWALDO CRUZ
5. **GUINEE BISSAU:** M. MANE BACAR
6. **GUINEE CONAKRY:** M. BALDE SAIKOU
7. **MALI:** M. YACOUBA DOUMBIA
8. **MAROC:** M. MOUDDENE MOHAMED
9. **MAURITANIE:** M. ABDERRAHIM OULD ZEIN
10. **NIGER:** M. ADAMOU DODO
11. **SENEGAL:** M. WADE PAPE MAWADE
12. **TCHAD:** M. EDOUARD G. KAMOUGUE
13. **TOGO:** M. IYATAN KOFI SABI

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES RESSOURCES

ALGERIE

Mme FATIHA DJEHICHE
Sous-directeur de la lutte contre la désertification
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Direction Générale des Forêts
Rue des 04 Cannous
Alger
Tel.: + 213 2 71 17 12 (standard)
+ 213 2 61 20 79 (direct)

BENIN

M. KPOLEDJI COMLANVI
Chef de la Cellule Nationale de Reconversion au Projet de Restructuration des Services
Agricoles (PRSA)
Ministère du Développement Rural
BP 03-2900
Cotonou
Tel.: + 229 31 27 44

BURKINA FASO

M. SOURABIE NOUMBIE
Directeur Général du Bureau National des Sols (BUNASOLS)
Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales
03 BP 7142 Ouagadougou 03
Tel.: + 226 31 17 15
+ 226 30 35 12 (domicile)
Fax: + 226 31 65 82

GUINEE BISSAU

M. MANE BACAR
Directeur des Services de Forêts et Chasse
Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture
BP 71
Bissau
Tel.: + 245 22 17 80
+ 245 22 23 31 (domicile)
Fax: + 245 22 17 80

GUINEE CONAKRY

M. BALDE SAIKOU
Chargé d'Etudes au Bureau de Coordination de la Politique Agricole (BCPA)
Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et des Forêts
BP 576
Conakry

MALI

M. YACOUBA DOUMBIA
Chef pour la Stratégie Energie Domestique
Direction Ressources Forestieres, Fauniques et Halieutiques
BP 275
Bamako
Tel.: + 223 23 47 22
+ 223 23 48 22
Fax: + 223 23 48 22

MAROC

M. MOUDDENE MOHAMED
Coordonnateur de la Cellule Développement Rural
Ministère de l'Agriculture
Direction de l'Enseignement de la Recherche et du Développement
Rabat
Tel.: + 212 7 77 67 43
Fax: + 212 7 67 05 25

MAURITANIE

M. ABDERRAHIM OULD ZEIN
Chef du Département de Suivi-évaluation
Ministère du Développement Rural et de l'Environnement
Cellule de Planification
BP 5054
Nouakchott
Tel.: + 222 2 5 24 03
+ 222 2 5 79 26 (domicile)
Fax: + 222 2 579 66
+ 222 2 574 75

NIGER

M. ADAMOU DODO
Socio-économiste à la Cellule de Gestion des Ressources Naturelles
Ministère du Développement Rural de l'Hydrologie et de l'Environnement
Direction de l'Agriculture
BP 20091
Niamey
Tel.: +227 74 23 35

SENEGAL

M. WADE PAPE MAWADE
Ingénieur Forestier
Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
CONSERE
2, Av. Birago Drop
Dakar
Tel.: + 221 24 65 20
+ 221 35 52 23 (domicile)
Fax: + 221 24 65 19

TCHAD

M. EDOUARD G. KAMOUGUE

Responsable de suivi des projets à la Direction Générale

Cellule de Suivi-évaluation, Formation, Sensibilisation

Ministère du Développement Rural

BP 441

N'Djamena

TOGO

M. IYATAN KOFI SABI

Directeur de la vulgarisation agricole

Direction Vulgarisation Agricole

Ministère du Développement Rural

BP 341

Lomé

Tel.: + 228 22 17 93

+ 228 25 94 34

Fax: + 228 21 10 62

LISTE DES PARTICIPANTS

FAO

Mme. ANNET VITTEVEEN
Chargée de Programme
BP 66
Praia
Cap Vert
Tel.: + 238 61 57 15
Fax: + 238 61 56 54

Mme. ELISABETH ROCHA
BP 66
Praia
Cap Vert
Tel.: + 238 61 57 15
Fax: + 238 61 56 54

M. JEAN BONNAL
Chargé du Développement Rural
Service des Institutions de la Participation
Département du Développement Rural
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italie
Tel.: + 39 6 52 25 44 53
Fax: + 39 6 52 25 31 52
E.mail: jean.bonnal @ fao.org

M. PARVIZ KOOHAFKAN
Chef de Service AGLS
Département de l'Agriculture
Division des Terres et Eaux, Service de Conservation et l'Aménagement des Terres
B711 Viale delle Terme di Caracalla
Rome
Italie
Tel.: + 39 6 52 25 38 43
Fax: + 39 6 52 25 62 75
E.mail: Parviz. Koohafkan @ fao.org

INDE

M. SAMUEL THIRION
Président de la Direction
Rua Gomes Freire n° 211, 4° dto
1150 Lisbonne
Portugal
Tel.: + 351 1 315 45 23
Fax: + 351 1 352 16 81

E.mail: 100074,1663 @compuserve.com

Mlle. SUSANA SEIÇA PEREIRA
Responsable du secteur de la pêche et de l'environnement
Rua Gomes Freire n° 211, 4° dto
1150 Lisbonne
Portugal
Tel.: + 351 1 315 45 23
Fax: + 351 1 352 16 81

CAP VERT

Mme. ÁGUEDA MONTEIRO
Economiste au PNUD
BP 62
Praia
Tel.: + 238 61 57 40
Fax: + 238 61 43 70

Mme. ALELUIA ANDRADE
MORABI
Praia
Tel.: + 238 61 38 21

Mme. ANETTE ERIKSEN
Chargé de Programme au PNUD
BP 62
Praia
Tel.: + 238 61 57 40
Fax: + 238 61 43 70

Mme. ANTONIETA MENDES
Technicienne Supérieur de la Direction Générale de l'Agriculture, Sylviculture et Elevage
Direction Générale de l'Agriculture, Sylviculture et Elevage
BP 50
Praia

M. ANTÓNIO CARLOS VEIGA PEREIRA
Agrometereologiste au Institut National de Recherche et Développement Agraire (INIDA)
INIDA
BP 84
São Jorge
Tel.: + 238 71 11 47
Fax: + 238 71 11 33

M. JOÃO CARLOS PIRES
Ingénieur Agronome au Secrétariat Exécutif pour l'Environnement (SEPA)
Praia
Tel.: + 238 61 03 36

M. JORGE SANTOS

Expert national en Communication au Projet “Forêt et Sécurité Alimentaire”

BP 66

Praia

Tel.: + 238 61 64 18

Fax: + 238 61 19 05

+ 238 61 56 54

M: JOSÉ MORENO

Directeur du Projet National “Agronomet” au Institut National de Recherche et Développement
Agraire (INIDA)

BP 143-C

Praia

Mme. MARIA JÚLIA ALVES

Directrice du GEP - I.C.F.

Rua Cândido dos Reis n° 32, 1°

Praia

Tel.: + 238 63 18 61

+ 238 63 22 14

M. OCTÁVIO BENTO GOMES

Technicien Supérieur de la Direction Générale de la Coopération Internationale du Ministère des
Affaires Etrangères

BP 217

Praia

Tel.: + 238 61 15 42

+ 238 61 35 10 (domicile)

M. OSWALDO OLIVEIRA CRUZ

Ingénieur Agronome au Ministère de l'Agriculture, Alimentation et Environnement

BP 50

Praia

Tel.: + 238 61 57 16

NIGER

M. SALEY GAMBO

Directeur du Projet Tahona Vert

BP 234

Tahona

Tel.: + 227 61 04 03

+ 227 61 04 13

Fax: + 227 61 00 25

M. DJIBO GARBA

Socio-économiste à la Cellule de Gestion des Ressources Naturelles du Ministère du
Développement Rural de l'Hydrologie et de l'Environnement

BP 12946

Niamey

Tel.: + 227 75 27 17

+ 227 72 29 52

Fax: + 227 72 29 53

SENEGAL

M. AMSATOU NIANG

Chef de la Division Suivi-évaluation, Formation, Sensibilisation à la Direction des
Eaux et Forêts

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature

Parc Forestier de Hamm

BP 1831 Dakar

ANNEXE 2

RAFAEL PANIAGUA-RUIZ

“Restructuration des Institutions Publiques: le Modèle RED-IFO de Décentralisation”

Les avancées de la démocratie dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique Latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est, et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un **retrait massif de l'Etat**, qui prend trois formes principales: privatisation, dérégulation et décentralisation. Les institutions chargées du développement rural connaissent de ce fait un processus de restructuration également massif. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Les ministères chargés du développement rural et du secteur agricole, quant à eux, sont réorientés vers leurs fonctions spécifiques de service public.⁽⁷⁾

Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. **Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.**⁽⁸⁾

La FAO a plaidé depuis longtemps pour la mise en oeuvre de **stratégies participatives de développement rural** et cherche en conséquence à inclure dans ses projets et ses programmes les mécanismes les plus adéquats pour la restructuration des institutions chargées du développement rural.⁽⁹⁾ Ces projets et programmes partent du principe que **la décentralisation devrait 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

⁷Le terme "organisations de producteurs" recouvre une variété de formes d'organisation spécifiques à chaque pays ou région géographique: "conseils communautaires traditionnels, groupes informels, coopératives, organisations de travailleurs ruraux, unions paysannes, associations féminines", FAO (1992), p. 4. Il s'agit dans tous les cas d'organisations volontaires, autonomes et démocratiques.

⁸Les principaux acteurs du développement rural, pour les objectifs de ce document, sont les organisations internationales, les états, le secteur privé, les ONG et les différentes formes d'organisation des populations rurales regroupées sous le terme générique d'associations intermédiaires.

⁹Dès 1981, la FAO conseillait les gouvernements de considérer trois types d'action: "decentralise the decision-making process within the framework of national policy and promote local government institutions; ii) delegate to institutions of local government increasing responsibility for decision-making in rural development activities as well as in their implementation and evaluation; iii) promote people's organisations, including workers' associations and cooperatives to strengthen the participation of the rural poor in decision-making, implementation and evaluation of agrarian reform and rural development programmes", *The Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development: The Peasant's Charter*, FAO, Rome, 1981.

nécessités de la production, sur la base de diagnostics locaux réalisés par ceux qui ont l'information la plus pertinente.

La FAO reconnaît néanmoins 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** (Section I). La prise en compte précise de ces risques lui a permis d'identifier **une méthodologie adaptée de décentralisation et un paquet de politiques d'accompagnement** indispensables pour réussir la décentralisation (Section II). 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 (Section III).⁽¹⁰⁾ A partir de l'analyse des différents projets de la FAO d'appui à la restructuration des institutions publiques et aux politiques de développement rural, ce document propose une systématisation des axes de ces projets dans un **modèle de décentralisation participative**, qui sera appelé le **modèle RED-IFO**.

SECTION I. L'HÉRITAGE DES POLITIQUES CENTRALISÉES ET LES RISQUES DE LA DÉCENTRALISATION

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 qu'il faut identifier. La question qui se pose est celle de savoir quelles sont les conditions qui peuvent permettre que la décentralisation s'accompagne d'un rôle plus important et décisif de la part des organisations des producteurs.⁽¹¹⁾ Pour répondre à cette question, il faut commencer par bien comprendre l'héritage des politiques centralisées et bien identifier les risques de la décentralisation. Cinq couples héritage - risque paraissent décisifs.

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

D'une manière générale, les politiques centralisées étaient orientées par une **logique pure de l'offre**, qui se traduisait en une stratégie globale de développement qui ne prenait pas en compte les spécificités locales. Ces politiques ne pouvaient être qu'inefficaces car elles n'avaient pas des mécanismes leur permettant de focaliser leurs instruments en fonction des problématiques spécifiques à chaque région, à chaque filière ou à chaque type de producteur. Le risque est que face aux inefficacités d'une intervention orientée par l'offre, les gouvernements soient tentés par une orientation de ses interventions en fonction d'une **logique pure de la demande**. Ce type d'intervention aurait certes 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, quand les décisions et les appuis sont pris d'une manière décentralisée, peut être particulièrement grave dans la mesure où il n'y a pas d'évidence empirique que l'addition

¹⁰.Dès le début des années 1990, la FAO reconnaissait que "les avances de la décentralisation concernent essentiellement une dimension formelle et institutionnelle; l'absence de capacités réelles pour approfondir le processus de décentralisation a empêché d'atteindre les résultats attendus: augmenter la participation sociale dans la prise de décisions", FAO (1990a), p. 50.

¹¹.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 document se limite bien entendu aux conditions de la décentralisation en ce qui concerne les actions de l'Etat en matière de développement rural et, plus particulièrement, ses actions dans le domaine de l'agriculture.

des solutions locales produise nécessairement une solution d'ensemble à la problématique du développement rural, ni les meilleurs et les plus stables niveaux d'investissement, d'emploi et de production.

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

Dans le cadre d'une intervention centralisée, **l'information globale et pertinente n'est pas distribuée d'une manière symétrique**. Quand elle existe, l'information est concentrée aux niveaux centraux du gouvernement, ce qui ôte la possibilité aux populations rurales d'avoir une connaissance de l'environnement institutionnel, économique et technologique dans lequel elles évoluent et de participer efficacement à la formulation des politiques. Le risque que comporte cet héritage est que les populations rurales, même si on leur donne la parole, n'aient pas la capacité de **globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités**. Autrement dit, les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions précises 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**, par manque d'information générale sur les contraintes et les opportunités posées par le nouveau contexte institutionnel et économique. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut encore créer les conditions de cette participation. **La symétrie d'information est une condition de base pour la coordination d'activités**.

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

Les politiques centralisées portaient du principe que seule l'intervention de l'Etat pouvait corriger les défaillances du marché et permettre aux populations rurales les plus défavorisées d'avancer dans la voie du développement. L'approche paternaliste du développement, d'après laquelle les petits et moyens producteurs n'étaient pas à même d'utiliser les institutions du marché d'une manière profitable car ils n'avaient ni la capacité ni les ressources pour trouver des solutions à leurs propres problèmes, **a entravé la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales mais également des niveaux locaux de gouvernement**.⁽¹²⁾ Cet héritage est lourd de conséquences. Si le transfert de fonctions vers des niveaux locaux de gouvernement ou vers des organisations de producteurs ne s'accompagne pas d'un transfert des compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions décentralisées, la décentralisation risque de produire des vides institutionnels et une **diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs**.⁽¹³⁾ Ce qui aurait tendance à renforcer la polarisation entre les

¹²."Les stratégies de développement rural classiques tendent à considérer le développement comme une série de transferts techniques ayant pour but d'accroître la production, d'engendrer la richesse et d'améliorer les conditions d'existence. (...) cette approche aboutit souvent à la concentration des ressources, à la marginalisation des petits exploitants et à l'augmentation du nombre de paysans sans terre", FAO (1992), p. 3.

¹³.Il a été reconnu par exemple qu'au Mexique les schémas de décentralisation vers les niveaux locaux de gouvernement ont échoué en raison du "manque de ressources humaines qualifiées dans les niveaux intermédiaire et local. Quelques avances ont pu être faites grâce aux programmes de formation réalisés (PROCAP-CESPA, INCA RURAL) mais ces efforts ont été insuffisants", FAO (1990a), p. 39. C'est pourquoi, à partir de 1988, une nouvelle approche de la décentralisation, peu connue en Amérique Latine, a été essayée consistant dans le transfert de fonctions vers les organisations de producteurs et les paysans eux-mêmes. En Algérie également, un important dialogue a été institutionnalisé entre le gouvernement central et les wilayate (entités économiques et politiques avec un important niveau d'autonomie locale) mais "notwithstanding the achievements, somme difficulties identified in the

différents types de producteurs, à élargir le fossé entre l'agriculture commerciale et l'agriculture paysanne et, d'une manière générale, à approfondir les disparités de revenu entre l'espace urbain et l'espace rural.

Risque 4. La tradition du clientélisme est forte; elle peut se traduire par une appropriation de la décentralisation

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées ont alimenté les **clientèles de l'Etat, qui étaient celles 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.** La structure clientéliste était caractérisée par l'émergence d'activités cherchant l'appropriation de la rente institutionnelle et par une solidarité croissante entre les niveaux centraux du gouvernement et les grands producteurs qui étaient les seuls interlocuteurs de l'Etat et recevaient presque tous les bénéfices de son intervention. Ceci a été un vecteur important de la polarisation de la politique agricole sur ces grands producteurs et de l'hétérogénéité structurelle de l'espace rural. L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une **appropriation de la part des élites locales des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation.** On assisterait alors à une substitution du clientélisme entre les états et les grands producteurs par une addition de clientèles locales, qui seraient les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.⁽¹⁴⁾ Plus grave encore, la réduction de la présence de l'Etat dans l'espace rural, en 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.**

Risque 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. De ce fait, ils sont caractérisés 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.** Ce qui signifie que la décentralisation peut se traduire par une faiblesse ou 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.⁽¹⁵⁾ Le risque ici est de **penser qu'il suffit d'adopter une loi**

decentralisation of the planning process were the lack of adequate training of the officials at the regional level", FAO (1990b), p. 19. Les mêmes goulots d'étranglement apparaissent dans les efforts de décentralisation dans les pays asiatiques, voir FAO (1985).

¹⁴.*Sur ce point, la Banque mondiale a rejoint l'analyse de la FAO en reconnaissant que "designing decentralised mechanisms that allow poor men and women to participate effectively in making and executing decisions, and promoting accountability requires a special effort. Otherwise the rural elite will appropriate most of the benefits of the rural development programs", WORLD BANK (1995), p. 9. Même dans le cas de la Colombie, où la participation sociale a été le plus institutionnalisée, les groupes économiques les plus puissants continuent à être les interlocuteurs privilégiés de l'Etat dans le processus de prise de décisions, voir FAO (1990a), pp. 30-34.*

¹⁵.*C'est pourquoi dans son analyse de la décentralisation en Afrique du nord, la FAO considère que la "decentralization needs persistent effort over a considerable period of time. In most countries of the region, given the*

de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente, sans se poser le problème du **rythme souhaitable** de la décentralisation. Il faudrait à ce propos éviter un rythme trop rapide qui empêcherait les adaptations mais aussi un rythme trop lent qui freinerait définitivement le processus de décentralisation.

SECTION II. LE MODÈLE RED-IFO DE DÉCENTRALISATION : UNE MÉTHODOLOGIE ET TROIS POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT

Pour faire face aux risques présentés ci-dessus, il faut établir, d'abord, une méthodologie de la décentralisation faite de la régionalisation des besoins des populations rurales et de la différenciation de politiques (risque 1); ensuite, trois politiques d'accompagnement: information (risque 2), formation (risque 3) et organisation (risque 4); enfin, la concertation d'un calendrier adéquat de décentralisation (risque 5).

La méthodologie: régionalisation et différenciation (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), il faut avant tout 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 intersection est l'espace naturel de la formulation décentralisée d'une stratégie de développement rural.⁽¹⁶⁾

Autrement dit, pour que l'offre de politiques ne soit pas trop globale, il faut **différencier les politiques et donc disposer de typologies de producteurs et de régions**. Sur cette base, il serait possible, d'une part, de cibler le type de population rurale qui serait l'interlocuteur privilégié de l'Etat et la population objectif de ses politiques et, d'autre part, d'identifier les instruments d'appui les plus adaptés à chaque type de producteur, à chaque produit et à chaque région.⁽¹⁷⁾ Mais en même temps, pour que la demande d'appui de la part des populations rurales ne soit pas trop spécifique et locale, il faut **régionaliser les besoins et les souhaits** des populations rurales pour leur donner une portée plus vaste. Il convient peut-être de proposer ici une représentation graphique du contenu de cette intersection entre l'offre de politiques et la demande d'appui afin de bien comprendre quel est l'enjeu de la différenciation des politiques et de la régionalisation des demandes.

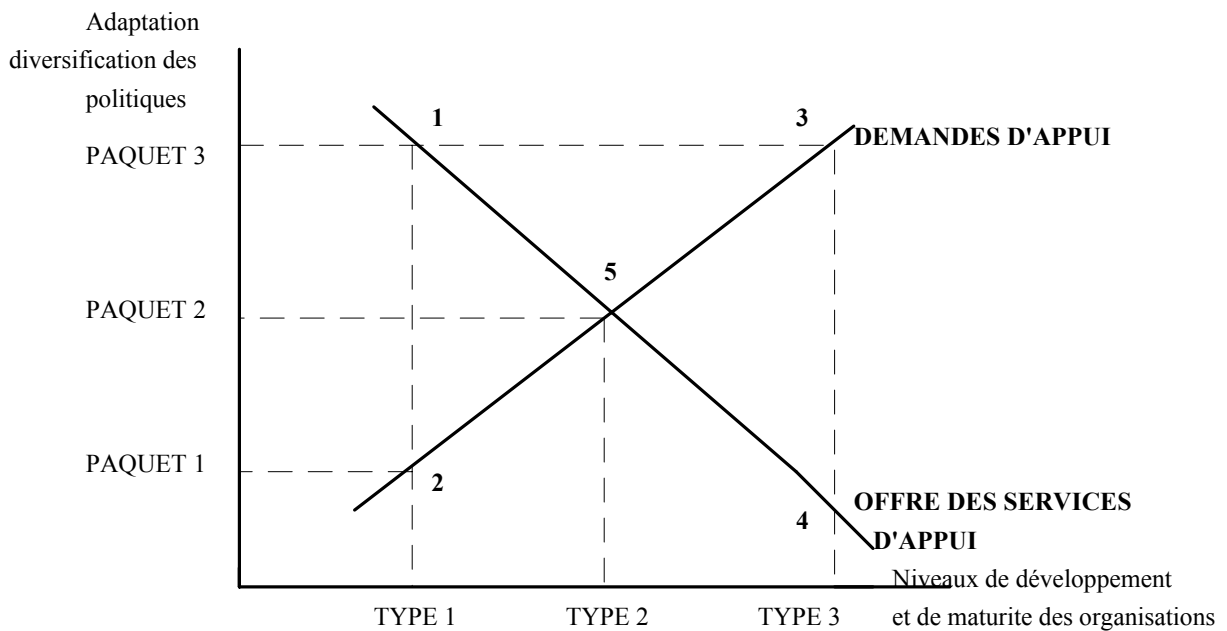
socio-economic and political context, the human resource levels and the capacity constraints within which governments are operating, a cautious step-by-step approach toward decentralization seems natural and necessary. Thus, decentralization must be viewed as an incremental process of building up the capacity of the next lower level to assume greater responsibility for development of planning and management", FAO (1990b), pp. iii-iv.

¹⁶.La FAO organise actuellement une réflexion comparée sur les processus de décentralisation en cours dans les pays du Maghreb et du Sahel, dont l'objectif est d'identifier les mécanismes d'interface entre les niveaux central et local et le rôle de l'échelon régional dans cette problématique. Les résultats d'un atelier régional que la FAO organise sur ce sujet pourront orienter les développements futurs du modèle RED-IFO.

¹⁷.Cette approche de différenciation de politiques et de typologie des régions a été proposée par la FAO pour les pays de l'Afrique du nord dès 1990: "Some regions in which conditions are not favourable may suffer low levels of prosperity. To accelerate their development, higher levels of investment will be required in these regions than in the relatively more prosperous zones. This should start with an investigation of the economic potentials of these regions", FAO (1990b), p. 11.

Sur l'axe vertical de ce graphique, est représenté le passage du paquet 1 des politiques vers les paquets 2 et 3, qui traduit le passage des politiques peu adaptées et peu diversifiées vers des politiques chaque fois plus adaptées et diversifiées. Sur l'axe horizontal, apparaissent trois types de producteurs qui représentent des niveaux chaque fois plus élevés de développement et de maturité des organisations agricoles. On considère que le type 1 représente une **agriculture de subsistance**, le type 2 une **agriculture stationnaire mais avec potentiel productif** et le type 3 **l'agriculture commerciale**.

Dans la perspective du développement rural, l'objectif des politiques différenciées serait de permettre aux producteurs de type 1 de mettre en oeuvre des stratégies de diversification d'activités leur permettant de devenir de producteurs de type 2, c'est-à-dire de producteurs avec un potentiel productif, même si celui-ci n'est pas agricole. En ce qui concerne les producteurs de type 2, l'objectif serait de les aider à matérialiser leur potentiel productif et à sortir de leur état stationnaire pour démarrer une évolution vers un modèle d'agriculture mieux insérée dans les marchés. Dans les deux cas, il s'agit, pour la politique de développement rural, d'appuyer les efforts de ces types de producteurs pour augmenter leurs niveaux de développement et le niveau de maturité de leurs organisations.



La courbe de l'offre des services d'appui est décroissante car l'offre devrait être plus forte plus les producteurs les plus défavorisés et diminuer au fur et à mesure que le niveau de développement des producteurs augmente. La courbe de la demande d'appuis par contre est croissante car elle reflète l'asymétrie dans la capacité de formulation claire et cohérente des demandes, qui est plus grande pour les organisations ayant atteint un niveau d'organisation majeur.

Analysons maintenant ce que représentent les cinq possibles intersections entre l'offre de politiques et la demande d'appuis.

1. Cette situation représente la formulation de politiques bien adaptées et diversifiées pour la population la plus défavorisée. Ce sont des politiques bien ciblées mais avec

une portée limitée en termes de développement rural étant donné la quantité et la qualité de ressources dont dispose la population cible. Ce point décrit en fait les politiques sociales et focalisées de lutte contre la pauvreté; elles ont peu de chances de démarrer une dynamique de développement rural mais elles devraient pouvoir aider ce type de producteurs à mettre en place des stratégies pour sortir de l'état d'agriculture de subsistance.

2. Il s'agit de politiques faiblement adaptées et peu diversifiées, ce qui implique l'utilisation de subventions généralisées sans focalisation de bénéficiaires. Ce sont d'une manière générale les politiques compensatoires qui ont caractérisé les stratégies d'industrialisation et d'extraction de l'excédent agricole. Il s'agit de politiques inefficaces, chères et génératrices de rentes institutionnels pour les agents privés et publics qui avaient accès aux marchés publics implicites dans ces politiques.
3. L'intersection dans le point 3 est en fait la contrepartie de l'intersection 2, car elle décrit la politique clientéliste des États centralisés. Les politiques sont adaptées et diversifiées mais concentrées sur les grands producteurs. La viabilité de ces politiques dépendaient des ressources budgétaires qui finançaient les politiques de subventions au crédit, aux prix, et aux infrastructures.
4. Les appuis du point 3 ont alimenté les clientèles de l'Etat, lesquelles luttent aujourd'hui pour éviter que la nouvelle politique de l'Etat ne signifie pas pour eux le passage à la situation 4 sur la graphique. Cette situation représente pour eux la perte de subventions et des appuis.
5. La régionalisation et la différenciation cherchent à réorienter l'action de l'Etat vers la situation 5 où les politiques sont suffisamment adaptées et différenciées pour ce secteur de l'agriculture qui a 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.

En effet, la mise en place d'une différenciation des politiques et d'une régionalisation des demandes peut jouer un rôle central pour préparer aussi bien les interlocuteurs forts et représentatifs de l'Etat, que les conditions du dialogue entre ces interlocuteurs et l'Etat. C'est sur la base de ce dialogue que peut être mise en oeuvre une stratégie de développement rural efficiente, transparente et différenciée. **L'enjeu de ce dialogue est de coordonner les actions de chaque acteur sur la base d'une reconnaissance de la capacité de réponse spécifique de chaque région et chaque type de producteur aux stimulations positives et négatives des politiques de l'Etat.** C'est donc dans un cadre général de différenciation et de régionalisation que les politiques d'accompagnement de la décentralisation devraient être conçues et mises en pratique.⁽¹⁸⁾

¹⁸. Il faut préciser ici que le concept de région implicite dans le modèle n'est pas prioritairement administratif ou agro-écologique, mais économique: "it is the network of interconnections that gives a region its identification and unity", FAO (1990b), p. 47. Ceci aura évidemment des conséquences sur les instruments classiques des stratégies de développement rural. Une politique décentralisée et différenciée qui répond à des demandes régionalisées devrait donner une priorité aux instruments qui par nature peuvent être plus facilement ciblés en fonction des problématiques

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

Pour accompagner la méthodologie de régionalisation et différenciation du modèle RED-IFO de décentralisation, il faut trois politiques qui visent à créer les conditions nécessaires pour assurer la participation des populations rurales dans la définition des politiques et d'une stratégie de développement rural: i) l'accès à l'information, ii) la formation et iii) l'appui à l'organisation des populations rurales.

Le rôle de l'accès à l'information dans le dialogue avec l'Etat

Il a été signalé plus haut que l'absence ou l'asymétrie d'information entre les acteurs du développement ne facilitait 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.⁽¹⁹⁾ L'information et sa distribution symétrique est une condition du dialogue entre les États 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.

spécifiques de chaque type de producteur ou de chaque région. Ainsi par exemple les prix ne peuvent pas être l'instrument d'une politique différenciée car le marché a tendance à produire l'unicité des prix. Une subvention aux prix créerait donc des fuites vers des producteurs qui n'ont pas besoin de cet appui. On peut dire la même chose pour les crédits subventionnés qui produisent une rente pour les grands producteurs. 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 modernisation 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.

¹⁹*Il faut se rappeler en effet que l'une des conséquences de la crise de la dette et des programmes de stabilisation a été l'abandon de la majeure partie des efforts de production d'information qui permettaient de donner une orientation à la formulation des politiques publiques. En plus, quand cette information existe, elle est centralisée dans les niveaux nationaux de décision de l'Etat. Une information stockée n'est pas un dispositif adéquat de dialogue. Il faut donc à la fois produire l'information et construire un flux d'information entre les interlocuteurs pour qu'autour de la table le dialogue puisse se développer. A ce propos, une initiative intéressante de la FAO consiste en la création d'un réseau d'information pour les collectivités rurales méditerranéennes, qui aurait pour objectif "l'échange d'expériences entre partenaires locaux (...). En brisant leur isolement, elle peut les conduire à raccourcir les délais et améliorer la qualité des décisions qu'ils sont amenés à prendre et donc à en réduire les coûts sociaux. Elle peut aussi contribuer à un meilleur partage entre court et long terme dans la programmation des investissements et la gestion des ressources naturelles", FAO/SDA, "Système d'information pour les collectivités rurales méditerranéennes (CORUMED)", novembre 1995.*

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⁽²⁰⁾ 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.**⁽²¹⁾ Ceci est une priorité pour donner un contenu économique, technologique et participatif à la décentralisation. Mais l'information ne suffit pas à garantir le succès de la décentralisation. Il faut deux autres politiques d'accompagnement: la formation et l'organisation.

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 d'un transfert de compétences vers les niveaux locaux de gouvernement ainsi que vers les organisations de producteurs. Sans ce transfert de compétences, rien ne garantit l'accomplissement des fonctions décentralisées. Après une longue période de paternalisme et de forte intervention de l'Etat centralisé, qui ont bloqué la capacité d'action autonome des populations rurales, **les compétences techniques des autres acteurs du développement doivent être créées ou renforcées pour que les fonctions transférées soient effectivement réalisées.**

L'exigence de la formation se pose également d'une manière décisive dans la mesure où, dans le contexte d'une politique de décentralisation qui met l'accent sur les demandes des populations bénéficiaires, il doit être reconnu que **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 municipalités et les organisations les plus riches et mieux organisés, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus besoin d'appui mais 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 de producteurs qui ont un potentiel productif mais qui ont une faible capacité de formulation de demandes.**

L'appui à ces organisations les moins mûres moyennant **la formation à la formulation de projets productifs et rentables** qui puissent avoir accès aux financements externes, 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 industriel et l'expérimentation d'une approche entrepreneuriale du développement rural.** On pourrait par exemple organiser des échanges entre des organisations de producteurs pour leur permettre de connaître et

²⁰.De cette manière, les acteurs pourraient identifier les problèmes que la décentralisation pose au fur et à mesure de son instrumentation ainsi que les remèdes à mettre en place.

²¹.La FAO a ainsi proposé aux gouvernements de "mettre en place des mécanismes appropriés pour assurer, sur une base régulière et systématique, la collecte, le traitement et la diffusion des données relatives à la participation de la population et aux organisations populaires, de manière à faciliter la formulation des politiques et la prise de décisions (et de) rassembler, traiter et diffuser l'information sur la participation populaire, sur la base d'indicateurs adaptés à la nature spécifique des différents types d'organisations populaires", FAO (1992), p. 12.

profiter de l'expérience d'autres organisations des pays qui ont déjà avancé dans la voie de la décentralisation et de la participation populaire. Les organisations internationales peuvent également participer au renforcement de l'organisation par l'appui aux rencontres entre des organisations de producteurs les plus mûres avec leurs homologues les moins développées ou par l'appui à la formation de cadres au service des associations intermédiaires. La FAO a proposé "d'analyser les effets politiques, économiques et fiscaux de différents types de décentralisation, afin d'aider les gouvernements à élaborer les stratégies voulues pour déléguer, au niveau local, plus de pouvoirs de décision, de perception de l'impôt et de dépenses".⁽²²⁾

En bref, **l'héritage du paternalisme et des interventions centralisées** explique que les producteurs et leurs organisations ne semblent pas dans tous les cas préparés pour remplacer les agences d'État dans l'accomplissement de certaines fonctions. Le manque de préparation aux défis de la décentralisation ne concerne pas seulement les producteurs. Même les cadres de l'État 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.

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 serait **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'État, par la création d'un cadre juridique favorable à la participation.**⁽²³⁾ 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

²².FAO (1992), p. 9. Ce thème, on l'aura compris, est transversal au risque 3 (offre amoindrie des services d'appui) et au risque 4 (appropriation de la part des élites locales de la décentralisation). Il sera donc repris plus loin au moment de présenter les politiques d'appui à l'organisation.

²³. "Les lois qui reconnaissent le droit des ruraux de créer des organisations économiques autonomes pour la satisfaction de leurs besoins ou qui donnent aux autorités locales le pouvoir de dépenser les recettes fiscales perçues sur place peuvent favoriser les initiatives locales à l'appui à la participation populaire", FAO (1992), p. 7.

de créer soit de renforcer leur capacité d'appropriation des fonctions auparavant centralisées.⁽²⁴⁾

Enfin l'organisation est importante dans la stratégie de décentralisation car le succès de celle-ci repose sur la création de **structures locales de médiation de conflits** qui permettent à la pression sociale de se traduire en la définition de projets et programmes de développement. Pour cela, il faut que soit reconnu le rôle éminemment positif de la **pression sociale, des mobilisations, voire même du conflit**. Le conflit, **avec des mécanismes décentralisés de médiation**, peut être un dispositif pour structurer les demandes et les synthétiser dans une stratégie de développement rural. Les Etats centralisés avaient tendance à ne voir dans le conflit qu'une opposition à ses interventions. En fait, ce que le conflit exprimait, dans la plupart des cas, c'était une **demande d'intervention**. Or si cette demande prenait la forme d'un conflit, c'était parce qu'il n'y avait pas des espaces de dialogue au niveau local et régional.

Cependant, la **faiblesse institutionnelle de l'Etat et/ou des organisations de producteurs** ne peut que se traduire par **l'échec de la médiation**. Sans celle-ci, 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. Ainsi par exemple, il peut arriver que le gouvernement central n'arrive pas à impliquer les niveaux locaux de gouvernement vers l'objectif de la décentralisation dans la mesure où ils sont dominés par des pouvoirs locaux et des élites régionales, qui ont intérêt à un autre type d'orientation. Encore une fois, la pression sociale peut se révéler un relais efficace de l'Etat pour mettre en place sa politique de décentralisation.⁽²⁵⁾

Or les conditions d'utilisation positive de la pression sociale 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 le conflit non pas un obstacle à son intervention mais un dispositif pour capturer les demandes d'intervention implicites dans ce conflit**. 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 et de médiations.

Le calendrier de la décentralisation

²⁴. Dans les situations où les expériences d'organisation sont faibles et qu'il n'existe pas de structures capables d'animer le dialogue avec l'Etat, un dispositif de remplacement peut être mis en place qui prendrait la forme des **états généraux de l'agriculture**, qui se tiendraient une ou deux fois par an, sur de thèmes précis et au niveau local et, ensuite, régional. Une expérience de ce type a été organisée en Iraq: "In these congresses, farmers and central government officials are represented. These meetings formulate the working plan document for the following agricultural season in line with national agricultural development objectives and strategies", FAO (1990b), p. 22. Un autre exemple d'innovation endogène est celui de la Jordanie où "in many villages, the daily work is usually carried out by mutual understanding between the head of family clans (al--Mukhtar) and the administrative representative of the central government", *Idem*.

²⁵. "Summoning up the necessary political will to apply rural development policies (...) -in the face of resistance by human and economic interest such as local élite groups, bureaucrats, economic grouping, the military- is without doubt the most difficult task facing governments. This would be made easier if a broad-based alliance behind such a policy could be forged", FAO (1995a), p. 2. L'expérience de Népal analysée par la FAO montre que ceci est l'une des contraintes importantes de la décentralisation, "namely the reluctance of the established administration to part with power", FAO (1985), p. 26.

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,⁽²⁶⁾ 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.

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. Dans les conditions de forte hétérogénéité des espaces ruraux et des types d'agriculture, la décentralisation ne peut être qu'un processus global, étalé dans le temps, où le franchissement de chaque étape se fait au fur et à mesure que les conditions de chacune d'entre elles ont été créées et institutionnalisées. Ce qui doit s'accompagner d'une concertation entre les états et les associations intermédiaires, avec l'appui d'autres institutions économiques et techniques, sur le calendrier le plus adéquat de la décentralisation.

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.⁽²⁷⁾

SECTION III. LES FONCTIONS DES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES DANS LE MODELE RED-IFO DE DÉCENTRALISATION

La méthodologie de la décentralisation (régionalisation/différenciation) et ses politiques d'accompagnement (information/formation/organisation) présentées jusqu'ici, ne sont bien évidemment pas compatibles avec un État 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. Dans une stratégie centralisée, il n'est point besoin de dialogue car il n'y a pas de reconnaissance des interlocuteurs et encore moins de leurs différences.

²⁶. Dans la section III seront présentées quelques unes de ces adaptations.

²⁷. Un contre-exemple à ce propos est celui de la République du Soudan, qui est, d'après la FAO, "one of the most extensive attempts in the Near East and North Africa at devolution of power from the centre to regional levels (but according to critics, while a wide range of responsibilities were assigned to the regions, little money was passed with these responsibilities", FAO (1990b), p. 29 et p. 31/

Par contre, la différenciation et la régionalisation supposent qu'il y ait un dialogue entre des interlocuteurs qui ont des logiques de fonctionnement différentes. Pour réaliser cette méthodologie et ces politiques, **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: organisations internationales, ministères chargés du développement rural, secteur privé, et ONG.**

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.** Ce sont ces associations qui ont vocation à participer à la définition des stratégies de développement rural en association étroite avec les autres acteurs du développement rural. Le rôle des associations intermédiaires est donc central et cela pour trois raisons principales:

- a) Les associations intermédiaires peuvent orienter les actions de l'Etat dans la différenciation des politiques que doit accompagner la décentralisation.
- b) Elles apportent la capacité de synthèse et de régionalisation des demandes et des souhaits des populations rurales.
- c) Les associations intermédiaires peuvent devenir enfin des interlocuteurs suffisamment mûrs pour construire des relations de partenariat avec les autres acteurs du développement rural.

Cependant pour jouer ces trois rôles, encore faut-il que les associations intermédiaires se donnent les moyens de le faire en créant les organismes qui leur permettent de remplir leurs fonctions de représentation, de coordination et d'appui technique. Il n'est pas possible ni même souhaitable de préciser ici quelle serait la configuration de ces organismes car ils dépendent de la propre histoire des associations intermédiaires, de leur niveau de maturité et des conditions particulières à chaque zone géographique et à chaque pays. Ce qu'il est possible de faire dans le cadre de la présentation du modèle RED-IFO de décentralisation, c'est, d'une part, d'explicitier quelles sont les **fonctions** que les associations intermédiaires seront amenées à jouer dans le processus de décentralisation et, d'autre part, d'illustrer le type **d'organismes** qui pourraient les aider à remplir ces fonctions.⁽²⁸⁾

Cinq fonctions et organismes paraissent importants à retenir ici.

²⁸. Ces organismes pourraient être une émanation des associations intermédiaires ou, si cela n'est pas possible dans un premier temps, ils pourraient être construits en partenariat avec l'Etat ou avec d'autres acteurs du développement rural. Deux projets récents de la FAO en appui à la restructuration des institutions au Togo et en Haïti, avancent actuellement sur cette voie du renforcement des associations intermédiaires et constituent de ce point de vue des références intéressantes pour la caractérisation des nouvelles organisations. Voir FAO (1995b), *Haïti. Préparation de la restructuration des institutions de développement agricole, Rapport de deuxième étape: version provisoire et confidentielle, septembre 1995*, et FAO (1995c), *Togo. Préparation d'un plan de restructuration des institutions rurales, Rapport de synthèse de la deuxième étape: version provisoire et confidentielle, mars 1995*. Voir également FAO (1985), FAO (1990a) et FAO (1990b).

1. 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. La création d'un Observatoire statistique serait un instrument adéquat à cette fonction. Il serait particulièrement chargé de la production d'information orientée aux typologies des producteurs et des régions, moyennant la réalisation d'enquêtes lui permettant d'obtenir, dans un premier temps, un tableau général sur les différents types de producteurs et leurs problématiques et, ensuite, sur les évolutions que la nouvelle politique de décentralisation est en train de produire.
2. Les associations intermédiaires devront **identifier les problématiques spécifiques de chaque filière dans ses différentes phases**: crédit, approvisionnement en inputs, production, transformation et conditionnement, et marketing-distribution. Les associations intermédiaires pourraient donc constituer au fur et à mesure de leur développement des **Collèges par filière**, chargés d'identifier les besoins en formation qui découlent des problématiques de la filière, de transmettre des informations de base sur les composantes de la filière aux antennes de l'Observatoire statistique et d'établir avec le ministère chargé du développement rural un dialogue en vue de lui faire connaître les évolutions actuelles et prévisibles de chaque filière. Ceci peut être une première modalité de traitement de la pression sociale et de médiation des éventuels conflits d'intérêts au sein de la filière et entre celle-ci et son environnement. La logique de filière est importante car c'est le premier chaînon pour la **construction de partenariats entre les producteurs agricoles et le secteur privé**, afin de rendre compatibles les exigences des marchés en termes de qualité avec les caractéristiques des inputs (type de semences, par exemple), les méthodes de production (calendriers et engrais les plus adaptés), les procédés de conditionnement (traitement post - récolte, calibrage, emballage), et le réseau de distribution pour arriver aux marchés cibles.⁽²⁹⁾
3. 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 ou, par exemple, sur le rythme de la décentralisation**, 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 pourraient être assurée par la création d'un **Observatoire économique** chargé de 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 d'évolutions des prix, iv) les alternatives technologiques disponibles pour

²⁹.En ce qui concerne la construction de partenariats avec le secteur privé et le développement d'une approche entrepreneuriale du développement rural, l'expérience récente de la Slovénie pour créer un réseau institutionnel d'appui aux petites entreprises devrait être analysée. This "initiative is oriented towards local communities, offering the basic support in development of the community development programs which will be overview centrally and supported in all phases of implementation from different institutions, combining sources and instruments to achieve the maximum result".

les processus de spécialisation/diversification productive et de modernisation technologique, et v) les opportunités d'affaires rentables.⁽³⁰⁾

4. 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. Un **Institut d'appui technique** pourrait être la structure permettant de remplir cette **fonction de transfert de compétences et de formation**.⁽³¹⁾ Cette institution devrait avoir une présence forte au niveau local pour assurer une réponse adaptée aux circonstances et problématiques spécifiques de chaque type de producteur et de chaque filière. Cette présence locale pourrait être complétée au cas par cas par le recours aux compétences du secteur privé, des entités (publiques, privés, universitaires) de recherche agronomique et de formation, ainsi qu'aux compétences des ONG. Le ministère chargé du développement rural pourrait appuyer les travaux de l'institution au travers de ses structures d'enseignement agricole et des contributions financières à des programmes d'appui spécifiques aux groupes prioritaires. Enfin le secteur privé et les ONG peuvent i) établir des relations de partenariat sous forme de contrats spécifiques et de transfert d'information et de compétences sur les procédés et les technologies disponibles et leur mode d'utilisation, ii) apporter des financements partiels pour l'introduction, l'expérimentation et la valorisation de nouvelles technologies de transformation et de conditionnement, et iii) faciliter l'introduction aux nouveaux marchés de produits transformés.
5. Les associations intermédiaires enfin, en plus d'être le cadre de concertation entre les producteurs eux-mêmes, doivent **promouvoir des modalités de dialogue avec l'Etat** afin de freiner les tendances à l'apparition du clientélisme et à l'appropriation de la décentralisation par les pouvoirs locaux et les élites régionales. Ces modalités pourraient prendre la forme de comités de concertation, qui constitueraient l'espace principal du dialogue entre ces associations et la représentation sectorielle de l'Etat, à savoir le Ministère de développement rural. 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

³⁰.La FAO dispose de méthodologies d'appui aux travaux de ce type d'Observatoires économiques qui pourraient être mises à disposition des associations intermédiaires. Voir FAO (1992), p. 6. En Amérique Latine existent déjà ce type de structures dont l'un modèles les plus réussis semblent être les Comisiones estaduais de Planificación agrícola (CEPA) au Brésil, qui réalisent des études et de diagnostics sur des produits spécifiques mais également des programmes et des projets d'investissement et de développement agricole et rural. En Colombie, il existe une structure équivalente qui est l'Unité régionale de planification agricole (URPA). Dans les deux cas, l'assistance technique de la FAO a été importante dans la constitution et le fonctionnement de ces structures. Voir FAO (1990a). Il s'agit cependant d'institutions gouvernementales et non pas des institutions créées par et pour les producteurs.

³¹.Avant même que la formation puisse jouer son rôle et constituer une masse critique de personnel qualifié, d'autres solutions peuvent être explorées. "The arrangement made by Morocco to assist the elected local councils is particularly noteworthy. In 1977, the central government created a special new corps of posts in the local service. A centrally trained and paid civil servant designated as secretary-general has been proposed to be seconded to each rural commune to assist the local body in project formulation and other tasks of planning", FAO (1990b), p. 41. Bangladesh a mis en place un dispositif semblable pour renforcer les capacités d'intervention des parishad, qui sont des structures de dialogue entre les entités politiques, professionnelles et techniques: "as it will take some time for the upazila parishad to develop the expertise required to identify and formulate development projects, the national government has deployed many of its own officials to work for these parishads to assist in performing these functions", FAO (1985), p. 19.

développement rural. Un organisme important à cet égard serait la création d'un **Réseau d'associations intermédiaires** pour faciliter les échanges d'information, d'expériences et d'entraide. Ce réseau organiserait les flux d'information entre les associations intermédiaires régionales et pourrait proposer des actions de coopération technique entre elles. Le réseau augmenterait la capacité de dialogue et de proposition des populations rurales avec les autres acteurs du développement rural.

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 le Ministère chargé du développement rural, les autres acteurs du développement et le Réseau d'associations intermédiaires.**⁽³²⁾ De cette manière, le Ministère chargé du développement rural 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. Par une décentralisation de ce type, l'Etat pourrait se déployer sur le terrain et se rapprocher des réalités locales, sans perdre sa capacité de globalisation et d'imprimer une logique d'ensemble au développement des espaces ruraux.

CONCLUSION SUR L'ORIENTATION QU'IL FAUT DONNER À LA DÉCENTRALISATION

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 réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire 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. La décentralisation et le développement du secteur rural deviennent donc l'une des stratégies principales des organisations internationales. Mais le consensus ne suffit pas. **Il faut que dans chaque nation 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 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. Mis à part le fait que la décentralisation, pour réussir, doit être un **processus général** qui doit inclure toutes les modalités de l'intervention publique et une **révision du cadre législatif** de chaque pays, en ce qui concerne 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.** Comment résoudre cette tension alors que, d'une part, il n'y a pas de marges de manoeuvre ni volonté politique pour revenir aux anciens états interventionnistes et que, d'autre part, une vision d'ensemble et cohérente ne peut pas apparaître automatiquement sur la base seulement de l'addition d'initiatives locales? 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.

La FAO reconnaît implicitement dans le modèle présenté 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

³². Un réseau semblable de Chambres d'agriculture a été conçu par la FAO dans certains pays comme le Mali, le Togo, Haïti et dans la région du Maghreb.

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"**.⁽³³⁾ 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.

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. L'orientation de la décentralisation doit être vers un développement de l'espace rural, pour que celui-ci soit un espace de reproduction élargie. **Le modèle de décentralisation doit donc se traduire par une réorientation des ressources humaines et financières vers l'espace rural et, dans cet espace, vers les populations les plus défavorisées.** Ce qui suppose de reconnaître qu'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.FAO (1992), p. 3.

BIBLIOGRAPHIE

1. FAO (1985), Toward improved multilevel planning for agricultural and rural development in Asia and the Pacific, Rome.
2. FAO (1990a), La descentralización de los sistemas de planificación agropecuaria en América Latina, Rome.
3. FAO (1990b), Regional decentralization for agricultural development planning in the Near East and North Africa, Rome.
4. FAO (1992), Participation populaire au développement rural: le plan d'action de la FAO, Rome.
5. FAO (1995a), Issues in rural poverty, employment and food security, World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 mars 1995.
6. FAO (1995b), Haïti. Préparation de la restructuration des institutions de développement agricole, Rapport de deuxième étape: version provisoire et confidentielle, septembre 1995.
7. FAO (1995c), Togo. Préparation d'un plan de restructuration des institutions rurales, Rapport de synthèse de la deuxième étape: version provisoire et confidentielle, mars 1995.
8. WORLD BANK (1995), A strategic vision for rural, agricultural, and natural resource activities of the World Bank, juin 1995

**Le rôle de l'échelon régional
à l'interface du développement local et des cadres stratégiques nationaux et internationaux
Cristina CAVACO et Arnaud DE LA TOUR**

Introduction

Les années 80 voient émerger des projets et des pratiques de développement local partout dans le monde. C'est en Europe ce qu'il est convenu d'appeler la faillite des Etats Providence, mais aussi partout la prise en charge par les organisations locales de différente nature de l'avenir de leur territoire. En ce qui concerne les pays du Sahel, on s'accorde à dire que le modèle centralisateur n'a pas su remédier aux problèmes croissants de dégradation des ressources naturelles, de l'exode massif des populations vers le milieu urbain, de la pauvreté qui atteint des couches de plus en plus larges de la population.

Les problèmes que pose l'intégration de chaque territoire dans une économie de plus en plus mondialisée, marquée notamment par la baisse des cours des matières premières ne peuvent se satisfaire de solutions *a posteriori*, mises en place quand le problème est déjà là. Pour dépasser les mesures curatives tentant de répondre aux problèmes présents il faut parvenir à développer, dans chaque territoire, la capacité à répondre avant que les problèmes ne se manifestent, qu'ils soient prévisibles ou non.

Cette capacité de réponse suppose :

- la diversification des activités et avantages comparatifs dans chaque territoire afin de limiter au maximum la dépendance créée par l'évolution rapide des technologies et des marchés;
- le contrôle local de la valorisation des avantages comparatifs afin que l'intérêt général soit pris en compte dans les décisions de reconversion et que la richesse produite bénéficie au territoire;
- le développement de capacités de prévision à long terme et d'anticipation des problèmes afin de préparer la région aux évolutions futures et de prendre en compte l'intérêt des régions à venir.

Tout cela suppose la mise en place d'un processus de prise en charge locale par les acteurs locaux qui soit soutenu par les services de l'Etat.

En Afrique, les expériences de développement local connaissent une croissance importante dans un grand nombre de pays, impliquant une grande variété d'acteurs et de processus, dont il nous sera à peine possible d'illustrer toute la richesse. Toutefois dans un grand nombre de pays africains, des régimes centralisateurs ont suivi les périodes de colonisation, et il existe peu de dispositifs qui permettent dans la pratique l'exercice réel d'une planification ascendante. Un des défis qui nous sera posé consistera à réfléchir sur les outils et dispositifs institutionnels et non institutionnels qui permettront une articulation effective entre les différents niveaux.

Il convient également de préciser quelles sont les limites du niveau local.

La grande diversité de situations en matière d'organisation sociale se traduit également par des réponses et des solutions différentes, adaptées au contexte socio-économique local. A première vue il semble y avoir peu d'éléments communs entre la campagne cap-verdienne et le territoire Somba dans l'Atacora (Bénin), que ce soit au niveau du foncier, dans le premier cas basé sur le système foncier portugais et les droits de succession coloniaux, et dans le deuxième marqué par la forte empreinte du système coutumier, et où viennent s'inscrire naturellement les modes d'organisation lignagers. Sans doute la recherche des éléments communs sera déterminée par le rôle des acteurs du territoire et leur volonté de prendre en charge un certain nombre de tâches du développement. Cette diversité, rencontrée parfois à l'échelle d'une seule région, nous mènera également à nous interroger sur la variété des structures présentes sur le territoire et leur capacité d'assurer certaines tâches en fonction de leur nature.

Par ailleurs et en étroite liaison avec ce qui est dit, il faut se poser la question de la pertinence de l'espace concerné, du territoire: le territoire concerné est-il pertinent? *“C'est la notion de masse critique qui renvoie à l'interrogation sur la capacité à générer un processus de développement en fonction des ressources existantes (densité de peuplement, présence d'acteurs économiques, organisation socio-économique) mobilisables ou à valoriser dans le cadre de la stratégie de développement retenu et des enjeux justifiés”* ⁽³⁴⁾. C'est donc la masse critique à atteindre pour permettre une rentabilité minimale et d'économies d'échelle réalisables pour augmenter la valeur ajoutée locale.

1. Qu'est que le développement local? Conditions d'émergence du développement local dans le Sahel et diversité des situations. La valeur ajoutée de la logique de développement local sur la base de la mobilisation des ressources locales, de la rétention des richesses locales, l'identification et la mise en valeur des avantages comparatifs.

Pour pouvoir faire du développement local un mouvement large et non minoritaire dans lequel se retrouve la majorité de la population de chaque territoire, y associer l'administration, les pouvoirs locaux, les entrepreneurs, les épargnants et les organisations financières, etc, en faire un mouvement soutenable à long terme et créer des liens et des synergies entre les différents territoires, afin de solidifier les acquis, de gagner en adaptabilité face aux changements à venir, en résumé, pour passer d'une approche curative à une approche d'épanouissement du territoire, il est indispensable:

- de prendre en compte les multiples facteurs d'évolution externes ou internes;
- de repérer les opportunités, les menaces, les enjeux, les relations complexes de dépendance, les rythmes et les délais;
- d'intégrer des paramètres (endogènes et exogènes) qui agissent sur le territoire d'intervention
- d'avoir une conscience claire de ce qu'il est possible ou non de faire;
- de déterminer la forme d'action la plus adéquate tout en sachant quelles sont ses possibilités et ses limites.

Pour cela il est nécessaire d'élaborer une méthode.

Quelques éléments méthodologiques:

³⁴ *Vade Mecum du DL, CRIDEL, 1994*

La démarche de développement local est une démarche qui mobilise les hommes et les organisations à l'échelle d'un territoire. Elle est orientée vers un projet territorial qui est un projet global, prenant ainsi en compte l'articulation entre les différentes composantes actives du territoire et s'appuie sur le potentiel local à valoriser:

La valorisation d'un potentiel local se réfère à l'exploitation optimale du "gisement de ressources". Ce gisement est composé de:

- un espace
- de ressources humaines
- d'un patrimoine culturel, historique
- de ressources naturelles mobilisables
- de ressources financières³⁵

Quelques principes de base peuvent nous permettre de nous repérer:

1. *Un développement sous base territoriale* - il s'agit de la mobilisation des ressources à l'échelle d'un territoire, qui présente en général des caractéristiques d'une certaine homogénéité, et dont les habitants se réfèrent à une même appartenance culturelle.

2. *Construit sur la base de partenariats plus ou moins larges* - horizontaux (par association des différents agents et acteurs) et verticaux (par implication de partenaires privés et des différents échelons de gestion et intervention publics, régionaux, nationaux, au profit d'une politique territoriale concertée et coordonnée), réunissant différents acteurs, institutionnels et non institutionnels à l'échelle de ce même territoire. Le partenariat c'est aussi la possibilité de nouvelles formes institutionnelles et organisationnelles pour des projets et des actions qui nécessitent l'engagement de ressources de moyens et de compétences de différents types d'organisations.

3. *Participatif* - impliquant dès la phase initiale (préparation, diagnostic) les différents groupes de la population, ainsi que les municipalités, les organisations;

4. *Basé sur le principe de la subsidiarité* - Le terme de subsidiarité signifie que dans un système, une institution, les décisions doivent être prises par l'échelon administratif ou politique le plus proche de la population touchée par la décision, c'est à dire que les mesures économiques doivent être prises par les acteurs qui sont dans la meilleure position pour le faire.

5. *Décloisonné, inter-sectoriel* - Ce processus d'ensemble peut se nourrir d'initiatives locales qui se situent à une échelle plus réduite, où des interventions plus sectorielles.

Le processus de développement local, la dynamique locale, trouve son sens, en tant que projet global, dans une stratégie cohérente entre les différents types d'initiatives menées à l'échelle du territoire.

1.1. Des initiatives de base territoriale: à l'interface du culturel, du social et de l'économique, des communautés locales, des structures locales, en milieu rural comme en milieu urbain sont les acteurs de projets de développement intégrés.

³⁵ CRIDEL, o.c.

Un grand nombre d'initiatives sont menées par différents groupes d'acteurs, parfois sous la base de partenariats élargies qui rassemblent représentants municipaux, banques locales, organisations paysannes.

Si les projets menés sont généralement de nature économique ou sociale, on s'accorde à considérer que l'appartenance culturelle des populations joue souvent un rôle moteur dans les processus de développement. Et ceci pour plusieurs raisons:

- en premier lieu, car cette appartenance se traduit par des formes ou modèles d'organisation, des formes de gestion du conflit, des logiques, qui doivent être comprises
- enfin, la culture est ce qui rend spécifique un territoire, ce qui va le différencier, et nous avons vu comment la différenciation apparaît comme un avantage déterminant.

Des éléments de réflexion pour le séminaire pourront porter sur les formes d'articulation de ces trois composantes et leur importance dans la mise en place d'une stratégie de développement. Ainsi, les produits du terroir, le tourisme rural, l'artisanat local, sont des exemples d'activités anciennes ou nouvelles qui peuvent être investies à l'échelle d'un territoire. L'image de marque du territoire, qui à une forte connotation culturelle avec son origine est le passeport des produits différenciés. C'est l'exemple des parcours touristiques qui se réfèrent à des itinéraires historiques. Cette image du territoire est également un élément fortement aglutinateur des différents acteurs sur le territoire. Enfin, la culture marquera fortement selon les régions les dynamiques entrepreneuriales, s'inscrivant dans des modèles traditionnels d'échange.

1.1. a. Gestion des terroirs et développement local. Exemple d'une démarche qui s'inscrit dans un cadre de développement intégré d'un terroir

La démarche "Gestion des Terroirs vise à créer une dynamique sociale (villageoise où intervillageoise) qui implique fortement les communautés rurales dans la prise en charge de leur propre développement, en cherchant à préserver les ressources naturelles sur le territoire (Villageois ou intervillageois) qu'elles occupent et dont elles sont responsables".³⁶

Agents de terrain et paysans sont conscients des mutations qui atteignent le milieu rural qui peuvent se traduire par une augmentation de la pression démographique, mettant en péril les équilibres fragiles hommes/ressources, ou d'une gestion incontrôlée des ressources dans le cadre de systèmes traditionnels d'attribution de terres et de leur mise en valeur par des systèmes de production extensifs.

L'étude citée révèle les principales difficultés à inscrire les projets de gestion de terroirs dans une logique plus large de développement local, qui passent notamment par l'intégration des mesures ou projets immédiats permettant de résoudre un certain nombre de problèmes dans une logique globale, qui se perspective dans le long terme. Ainsi, "l'élaboration d'un plan pluriannuel de développement qui est la suite du programme d'urgence serait la transcription à moyen terme des orientations et priorités choisies. La

³⁶ *Gestion des terroirs: Document "problèmes"*

relation du plan de développement et du programme d'urgence établit cette entre gestion des ressources naturelles et besoins immédiats”

Le champ d'action des projets de GT est souvent trop limité. Ainsi, *il importe donc pour en prévoir la valorisation la plus judicieuse des deux atouts majeurs - ressources humaines et patrimoine naturel - de définir au préalable la stratégie de développement local qu'ils devront suivre et les conditions qu'ils devront remplir pour le faire.* La création d'un *cadre de référence pour le développement local dans le terroir* apparaît alors comme un outil commun d'analyse et de planification, impliquant les différents sous-groupes présents sur le territoire et qui ont souvent des objectifs différents voir opposés (paysans/éleveurs, aînés/cadets, femmes, etc). La question de la diversification des activités se pose avec acuité pour les communautés agropastorales qui n'ont plus assez de marge pour rééquilibrer leur système de production : des alternatives comme l'élevage d'embouche avec valorisation des sous-produits, le tourisme rural, l'artisanat en investissant sur des segments de marché porteurs seront alors à exploiter.

Développement local et lutte contre la pauvreté

L'exemple du programme National de lutte contre la pauvreté au Cap Vert permet d'illustrer comment la démarche de développement local s'articule avec les actions de lutte contre la pauvreté. *“La décentralisation a été considérée comme une condition nécessaire à la mise en oeuvre du Programme qui doit mériter une attention particulière dans la mesure où elle implique aussi bien la création d'un cadre institutionnel, la formation de ressources humaines, qu'une allocation de ressources financières et matérielles.”*³⁷

Pour la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté a élaboré un programme national qui cherche à:

- rassembler dans un cadre unique toutes les actions qui ont pour cible directe les pauvres
- décentraliser vers les municipalités la plus part des moyens d'action destinés à lutter contre la pauvreté
- accorder aux municipalités l'appui institutionnel indispensable pour qu'elles puissent assumer, de fait, leur rôle dans le processus de développement en général et dans la lutte contre la pauvreté en particulier

Ainsi, les municipalités travaillent en étroite collaboration avec le Ministère de la Promotion Sociale, et sont les promoteurs de projets de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et en milieu rural. Par ailleurs, des associations ont elles aussi, sous forme contractuelle, passé des accords directs avec le Ministère de la Promotion Sociale où les municipalités, et sont porteurs de projets dont le cadre d'action a pu évoluer d'actions ponctuelles par exemple dans le champs de la santé, à la construction d'écoles, création de centres de formation, ouverture d'activités sportives, etc. La formation des cadres des associations aux tâches de gestion et coordination de projets devient alors un impératif.

³⁷ Consultations thématiques avec les partenaires du développement, République du Cap Vert, Ministère de la Coordination Economique, 1994

Le rapport Pauvreté-Environnement sera également abordé de manière plus systématique, intégrant ainsi de façon plus étroite les Plans de Protection de l'Environnement, la lutte contre la désertification et la lutte contre la pauvreté.

1.2. Compétences locales et mécanismes de régulation et de négociation: le cas des juridictions locales (expériences communautaires de gestion de la forêt et conservation des ressources naturelles, de périmètres irrigués, de systèmes de crédit rural basés sur la caution solidaire, etc.)

“En Afrique subsaharienne les organisations traditionnelles de gestion des biens communautaires (sols, eaux, ressources cynégétiques) garantissent et édictent les règles d'accès, de gestion destinées à assurer la durabilité de la ressource, imposent des règles locales, et définissent des sanctions aux contravenants (in "Nord-Sud: de l'aide au contrat"). Mais le monde rural subit d'importantes transformations, d'ordre technique et social, que ces organisations ont parfois du mal à suivre.

L'introduction des techniques nouvelles, par exemple, peut provoquer des changements significatifs dans les formes d'organisation de la production, peuvent demander un réaménagement des systèmes fonciers. C'est le cas dans le Sahel de la lutte contre l'érosion par les cultures en courbes de niveau, par l'implantation de haies ou par la mise en valeur de zones incultes qui implique un remembrement foncier. L'introduction de l'innovation doit être un processus négocié, qui passe également par la gestion du conflit. Des questions que nous manquerons pas de poser dans le séminaire ont trait à cette prise en charge locale, à la mise en oeuvre de dispositifs démocratiques qui permettent d'assurer une gestion locale des biens. Le rapport de synthèse notait quelques recommandations sur ce thème:

" la nécessité de mettre en place des législations permettant de décentraliser un certain nombre de tâches de gestion politique et technique, c'est à dire l'autorité pour instituer et appliquer les règles, sanctionner les infractions et régler les litiges relatifs à ces règles"

Il reste à déterminer sur le cas du foncier, par exemple, quelles peuvent être les limites d'une réforme du droit entreprise seulement au niveau local. Il semble légitime d'espérer qu'un cadre plus général, assurant la cohérence d'un dispositif d'ensemble, permettra d'introduire les modalités de décision et de participation des échellons locaux.

“Les services de l'Etat, construits comme nous l'avons dit ci-dessus, sous un modèle centralisateur, devront s'adapter à cette décentralisation des prérogatives. D'une part l'Etat devra définir par un droit souple des procédures par lesquelles les collectivités locales établiront leurs règles de gestion; d'autre part l'Etat doit établir avec les collectivités des relations contractuelles, celles-ci devant être régies par un cadre juridique. La décentralisation doit, en effet reposer sur une répartition contractuelle des compétences entre les différents collectivités.”

Mais le développement local a besoin également d'instruments financiers souples, permettant la mobilisation de l'épargne locale et l'octroi de crédits permettant des investissements divers où tout simplement de sortir des cercles d'endettement chroniques

à la soudure et d'entamer ainsi des processus de recapitalisation des ménages. Un grand nombre d'expériences en la matière existe: dans le secteur informel les exemples ne manquent pas - tontines, banques ambulantes, garde monnaies, banques céréaliers (formes d'épargne en nature, et plus généralement de gestion du risque). Dans le secteur intermédiaire les COOPEC sont des coopératives présentes dans nombreux pays de l'Afrique de l'Ouest. Dans le secteur officiel, des expériences comme le Crédits de Caution Solidaire ou la mutualisation des banques permettent également d'illustrer les démarches innovatrices dans ce champ, mais jusque là nettement insuffisantes pour parer aux besoins d'investissements dans le développement.

1.3. Transfert de compétences de l'Etat vers des organisations communautaires: la nécessaire adéquation nature/capacités des organisations. Ce transfert se place-t-il dans une logique de filières où peut-il fonctionner dans un cadre plus large, pluridimensionnel et multisectoriel? Comment éviter les risques de désengagement de l'Etat sur des fonctions clés tout en garantissant l'autonomie et le renforcement des structures locales ?

La capacité d'organisation des acteurs locaux est un facteur fondamental dans un processus de développement local. Ces organisations peuvent être de nature fort variée, regroupant des sous groupes de la population, des groupes socio-professionnels (groupements de jeunes, groupes de femmes, groupements villageois, groupements de producteurs de coton, de maraîchers, de producteurs de viande, etc).

Le modèle de l'Association de développement local, réunissant des représentants des collectivités locales, des différents types d'associations, des coopératives, etc n'est pas présente partout, loin s'en faut. Ainsi, en fonction de la nature du groupe porteur, des caractéristiques socio-économiques de la région ou sous-région, les structures de développement présenteront des caractéristiques fort différenciées. Par ailleurs des structures traditionnelles peuvent avoir un poids plus important que des structures formelles créées plus récemment, associées aux systèmes de vulgarisation, aux actions spécifiques d'un projet ou d'un programme ou autres, notamment en ce qui concerne la définition des temps de jachère, les attributions de parcelles, l'entraide (systèmes d'entraide rotatifs ou ponctuels), etc.

Les structures formelles qui agissent dans les champs de la production (au sens plus large production, commercialisation, transformation) et qui parviennent à maintenir une activité durable, dont le meilleur indicateur de solidité est la capacité de développement et d'accroître le nombre de leurs effectifs ont sans conteste un rôle moteur à jouer dans le transfert de certaines responsabilités techniques³⁸; de même un certain nombre de structures intermédiaires peuvent jouer un important rôle d'interface et de formation: chambres de commerce, coopératives de crédit, etc.

Il faut alors évaluer la capacité de la structure ou des structures porteuses en relation avec les fonctions exigées pour mener à bien les tâches de développement. Le rôle d'appui et de soutien des services de l'Etat, que ce soit au niveau de la formation, l'éducation, la santé, etc. est fondamental dans ce cadre. Les processus de déconcentration de certains

³⁸ D'autres indicateurs d'autonomie du groupe peuvent être la participation des membres au processus décisionnel collectif, la croissance continue de l'épargne de groupe, des taux élevés de remboursement des prêts, la capacité à entretenir des liens directs avec les services de développement, in *La Participation en Pratique*, FAO

services publics pourrait s'inscrire également dans ce sens. Par ailleurs, on peut considérer comme nécessaire *“l'avènement de collectivités locales autonomes et d'organisations agricoles à caractère professionnel, afin que les revendications agricoles puissent être relayées dans le cadre d'autres instances”* (Grillot, 1991). En aucun cas, l'approche territoriale du développement ne doit être confondue avec une vision *“localiste”*, qui allégerait l'Etat de son rôle régulateur et prônerait une solution locale des problèmes économiques et sociaux.

1.4 Une perspective intégrée et territoriale de développement. L'implication des populations dans le diagnostic, l'identification, de planification et d'évaluation pour une gestion rationnelle des ressources naturelles et la création d'activités alternatives en aval et en amont de l'activité agricole (valorisation des produits locaux, tourisme rural, conservation de l'environnement, artisanat, etc...) en exploitant des segments de marchés porteurs.

Le diagnostic du territoire correspond généralement à une phase des projets de développement où les groupes porteurs apprennent à mieux connaître leur territoire. Un certain nombre d'outils d'analyse sont alors mis en oeuvre: analyse du contexte général et sectoriel, analyse du milieu naturel (relief, sols, hydrographie, végétation, zones protégées, etc), une analyse du cadre institutionnel dans la région, analyse du niveau d'équipement en infrastructures et services, les grands traits qui caractérisent le milieu socio-économique de la zone (activités économiques, caractéristiques sociologiques) le marché du travail, caractérisation des ménages, niveaux de revenus, ventilation de la population par secteur d'activité, etc. Le diagnostic du territoire doit avoir par ailleurs un effet mobilisateur, et donc des fonctions d'animation. C'est une phase essentielle, à laquelle la population doit être étroitement associée.

Par ailleurs, le suivi, l'évaluation, la planification doivent garantir également la participation des différents groupes concernés: *“Le modèle hiérarchique descendant qui caractérise la conception et la gestion de ces projets laisse peu de marge aux participants pour dire ce qu'ils pensent de la définition des objectifs ou pour intervenir dans le suivi et l'évaluation des résultats.(...) Les projets de développement rural en participation s'efforcent de remédier à cette carence en faisant participer les bénéficiaires à tous les stades du cycle de projet, ce qui garantit que celui-ci évoluera en harmonie avec l'évolution de leurs capacités et de leurs possibilités de produire. Le bon échelonnement dans le temps de ces interventions participatives au cours du cycle de projet est important”*³⁹

Ainsi, les différentes phases du projet doivent veiller à:

- engager avec les partenaires locaux un travail de recherche participative, aussi bien au niveau des diagnostics qu'au niveau de la définition d'objectifs, l'identification de contraintes et opportunités et la définition d'itinéraires techniques envisageables en s'appuyant autant que possible sur les savoirs existants, soit dans la région étudiée soit sur d'autres régions par des échanges entre régions (échanges directs entre producteurs de régions différentes);

³⁹ *La participation en Pratique, FAO*

- assurer une appropriation/discussion des résultats des recherches aux divers niveaux de l'intervention par le biais de sessions de formation adaptées à chaque groupe cible (animateurs, producteurs, femmes, etc)
- impliquer autant que possible les institutions régionales et nationales, tant au niveau de la formation qu'au niveau de la recherche (laboratoires, centres de recherche) dans l'objectif de permettre une accumulation de compétences à un niveau plus large, condition indispensable pour la viabilité et la reproductibilité du projet.

2. La mobilisation des dynamiques locales au niveau de la région: l'échelon régional et les processus de décentralisation. Définition du concept régional et variété de situations entre les pays participants

L'idée de confier aux collectivités publiques autres que l'Etat, la charge de gérer des services indispensables au développement se base sur deux justifications principales:

- la garantie éventuelle qui pourrait conférer la "proximité" de ces services avec les usagers par leur contrôle social
- les coûts de fonctionnement et les coûts de transaction dont on peut espérer qu'ils seraient moins élevés que lorsque l'Etat gère directement de manière centralisée. La décentralisation peut assurer une meilleure gestion des ressources naturelles renouvelables.⁴⁰

Comme il est signalé dans le document de synthèse, nous disposons actuellement de peu de données concernant le fonctionnement des systèmes non centralisés. L'entité "région", dans un contexte national, demeure par ailleurs peu définie: groupe d'îles présentant une certaine homogénéité, une seule île avec des caractéristiques bien marquées - au Cap Vert par exemple le concept ne se prête pas à l'unanimité. Ainsi, le cadre qui organise et régule les droits des collectivités locales et leur champ d'action reste-t'il souvent flou et volontairement peu défini, de peur de trop limiter l'action des différents acteurs dans des cadres trop rigides ou tout simplement de peur d'éveiller des conflits plus ou moins latents.

Sur d'autres régions, présentant des caractéristiques homogènes du point de vue agro-écologique, des groupes ethniques partagent le territoire, parfois de façon conflictuelle et la délimitation des entités régionales et leur constitution éveille les peurs d'exacerbation de ces conflits. Or, le cadre régional peut également être un lieu de représentation plus affirmée des différentes appartenances et de négociation et gestion du conflit. Au Cap Vert sont en préparation des dispositions en vue de renforcer la capacité financière des municipalités: renforcement de la gestion locale des biens du domaine public ou privé de l'Etat et la participation dans les sociétés de capital qui puisse se traduire en augmentation des ressources financières.

On vérifie cependant une grande dépendance financière des municipalités par rapport au pouvoir central, malgré les récentes lois qui affectent aux municipalités certaines recettes perçues auparavant par l'Etat, en raison de la valeur réduite de ces recettes et leur faible poids dans le budget municipal.⁴¹ Le problème de la formation de ressources humaines constitue également une priorité eu égard au faible niveau de formation de la plupart des cadres représentants et personnel

⁴⁰ *In Synthèse des travaux 1990 du Secrétariat du Club du Sahel, Michel Griffon*

⁴¹ *Rapport du Cap Vert à la Conférence Régionale du CILSS sur la problématique foncière et la décentralisation*

municipal. Par ailleurs, dans des pays où le processus de décentralisation est bien avancé, il reste également à définir les règles du jeu intramunicipal et les formes de représentation des communautés de base.

2.1. Les municipalités, et les projets de renforcement institutionnel (exemples au Cap Vert sur plusieurs îles dont Santiago, Fogo, Sto Antão, S. Vicente, Boavista).

Plusieurs projets de renforcement institutionnel sont en cours actuellement au Cap Vert. La GTZ développe depuis plusieurs années un projet sur les îles de Fogo et Brava. Le projet de développement communal dans ces îles a pour objectif d'améliorer les conditions institutionnelles et infrastructurelles nécessaires à l'exploitation des ressources économiques et naturelles du Cap Vert. Ce projet succède aux projets Actions de développement Intégré pour les Îles de Fogo et Brava. Les principales justifications du projet se basent sur les constats suivants:

- Suite aux élections municipales de décembre 1991, les 15 nouvelles communes ont été chargées d'un grand nombre de fonctions administratives et de prestation de services, sans qu'aient été créées les conditions matérielles nécessaires pour leur permettre d'assumer ces tâches et sans qu'elles aient été dotées de personnel. La priorité est donc donnée aux processus de redistribution des compétences entre pouvoir central et les communes de manière à permettre la constitution dans la région d'un système d'administration publique opérationnel.
- Le constat principal est que en dehors des programmes politiques des mairies aucune n'a un plan de développement et d'action adopté par le Conseil Municipal. Il manque également des instruments techniques de réglementation et de planification. Le manque de personnel formé fait que certains services ne fonctionnent pas ou fonctionnent mal.
- Les activités de soutien au renforcement institutionnel s'avèrent primordiales.
- L'élaboration en mise en application des procédés de participation d'autres instances et organismes publics, semi-publics et privés et/ou personnes concernées à la programmation du développement communal.
- l'appui aux administrations communales et aux représentants de la population à l'élaboration des plans de développement communal.
- le conseil à l'administration des communes pour simplifier les opérations et procédures administratives, la gestion financière, le cadastre et l'étude des petits projets⁴²

Le projet financé par la Coopération Française cherche à offrir une réponse aux problèmes immédiats rencontrés par les acteurs de la décentralisation: l'absence de cadre juridique précis et clair, l'insuffisance des moyens humains et le faible niveau d'organisation des services communaux. Pour ce faire un appui méthodologique est donné cherchant à mettre en place les moyens de la décentralisation (fiscalité locale, prêts

⁴² *Monographie de projet "Mesures de développement communal pour les îles de Fogo et Brava, Cap Vert, 1994*

aux collectivités, fonction publique communale). Trois structures devront piloter le processus de décentralisation au niveau du ministère, le Comité de Pilotage qui a pour objectif de manager le processus de décentralisation, le groupe opérationnel, qui travaille sur les textes législatifs et réglementaires et vise à jouer un rôle de conseil auprès des services municipaux, et qui intervient également au niveau de la formation des cadres supérieurs et moyens des *municipios* et qui assiste techniquement les projets qui seront montés par les *municipios*, et le groupe pédagogique qui a pour but d'élaborer le plan de formation des agents municipaux en collaboration avec les *Municipios*.

2.2. Mécanismes de représentation des structures locales et autres (ONGs, OBCs, etc) dans les municipalités. Un cas de juridiction qui protège ces droits (l'exemple du Cap Vert). Décentralisation au niveau intramunicipal.

Le processus de décentralisation est bien entamé dans la majorité des pays du Sahel. Il reste cependant bien du chemin à parcourir dans cette voie. Plusieurs questions se posent cependant:

- comment assurer une représentation des structures locales au niveau des instances régionales
- en dehors du cadre juridique légal, qui permet aux collectivités territoriales de jouir d'un certain nombre de prérogatives dans différents domaines (environnement, santé, logement, etc) restent à résoudre des problèmes de fond, de formation des cadres, d'absence de dispositifs d'appui et celui plus global du financement des opérations.

Mais l'évolution des processus de décentralisation peut présenter également des cadres de représentation mieux agencés que dans les pays européens. C'est l'exemple de la figure qui permet aux *Municipios* de transférer des compétences vers des associations communautaires. Par ailleurs les associations ont le droit de porter recours au tribunal, si elles estiment se trouver en meilleures conditions pour remplir un certain mandat.

En ce qui concerne la *participation* des populations, plusieurs sessions ont lieu dans les organes municipaux (*Assembleia Municipal*, *Câmara*, *Presidente da Câmara*). La population a accès à ces sessions et peut présenter des propositions, même s'il existe à ce niveau un vide législatif. Dans le futur, il est prévu de créer des groupes de décentralisation au niveau municipal qui fonctionneront comme des antennes de tutelle - ce travail de mobilisation de la population sera de la responsabilité de ces antennes. Il reste à tirer un bilan des expériences directes de coopération décentralisée.

2.3. Le modèle des agences de développement régional ou sociétés de développement existe-t-il? La mobilisation de partenaires publics et privés. Leur rôle dans les financements locaux (voir sociétés de capital-risque)

Ce sont des associations inter-institutionnelles qui fonctionnent au niveau régional. Elles réunissent en général des forces associatives représentatives des secteurs politiques et économiques dans une approche inter-institutionnelle et sous la forme de sociétés de capital-risque. Elles peuvent être des structures de majorité de capital public mais de droit privé ou des structures de capital mixte, qui sont des structures de droit privé mais avec

du capital public et privé. Leur échelon d'intervention dépasse le niveau local et se trouve au niveau d'une région. Les Associations de *Municipios* qui intègrent souvent ces structures sont exemplificatif de l'étendue de l'action des ADR. Leur structure juridique est une société anonyme, ses membres étant des actionnaires, alors que la structure juridique des ADL sont des associations sans but lucratif. Ainsi, elle bénéficient d'une capacité financière qui permet de dépasser le cadre local des interventions de développement. Elles jouent par ailleurs un rôle d'interface entre les opérateurs publics (structures de services au développement) et les opérateurs privés, dans l'appui et la création des conditions pour l'augmentation de la capacité projective et innovatrice locale. Elles assurent un rôle de promotion de la production locale et sa diversification/upgrading ainsi que de la formation des cadres et la capacité locale d'entreprise. Les structures de capital d'amorçage qu'elles intègrent facilitent par ailleurs les actions d'appui et création de petites et moyennes entreprises. L'éventail des actionnaires possibles est large: collectivités régionales et locales, investisseurs privés, banques, etc.

3. L'appui de l'Etat aux dynamiques locales et régionales: agencement de la représentation régionale. Le rôle de la formation des acteurs locaux pour leur permettre une participation et un dialogue réel avec les partenaires institutionnels. La déconcentration des services publics (vulgarisation, santé, éducation, etc) et appui aux structures régionales et locales.

4. L'échelon régional transnational. La perspective de l'intégration économique.

4.1. Transnationalité et mutualisation des expériences. Le rôle des réseaux transnationaux dans la recherche, dans la diffusion et les échanges d'information, dans la mobilisation des ressources humaines et financières.

Deux grandes formes de coopération internationale existent dans les ensembles régionaux. La première, qui va de la simple union douanière à l'union et économique et sociale, est un accord multisectoriel, aux ambitions plus ou moins vastes, et dont l'exemple le plus achevé est sans doute l'Union Européenne. Dans l'UE, l'intégration économique n'est qu'un outil au service d'un objectif large d'intégration. Un tel "contrat" entre les pays permet la mise en place de politiques transnationales visant à réduire des déséquilibres (Le Fonds de Cohésion), harmoniser les législations, améliorer les infrastructures (les Fonds Structurels)... du moins en théorie. D'autres unions, telle l'ALENA, sont en principe de simples espaces commerciaux mais ont toutefois, notamment dans le domaine de l'environnement, quelques actions transnationales. En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UMEOA ont essentiellement vocation de libéralisation des échanges, comme l'UMA pour le Maghreb.

On pourrait sans doute trouver en Afrique de l'Ouest de nombreuses formes d'intégration informelle, telles que l'important réseau de marchés périodiques transfrontaliers, et qui là aussi sont essentiellement commerciales, traduisant la forte dynamique de ces régions. Ces échanges sont fondés sur un réseau marchand bien structuré, dont l'implantation se fonde dans son enracinement historique et dans sa grande extension spatiale.

L'autre grande "famille" de coopération transnationale est celle des programmes sectoriels, dont l'exemple typique en Afrique de l'Ouest est le CILLS. Un tel programme réunit des pays pouvant présenter des caractéristiques très différentes autour d'un thème commun, ici la lutte contre la désertification. Le réseau constitué par le CILLS est souple et permet des actions à plusieurs niveaux : tous les pays réunis (éventuellement au sein du Club du Sahel, c'est à dire avec les pays de l'OCDE) forment un réseau d'échanges, d'information, d'harmonisation, de sensibilisation internationale. Des actions peuvent être entreprises en commun sur certains seulement des pays (par ex. le programme FAO de foresterie), sur un seul pays, ou bien encore localement. Autre souplesse, des programmes locaux peuvent être réunis transnationalement et "sauter" l'échelon des gouvernements, au moins sur le papier.

ANNEXE 4

GRILLE DE PREPARATION ET DE REDACTION DE LA CONTRIBUTION ECRITE PAR PAYS

Attention: le texte qui n'est pas en italique ou entre parenthèses constitue le plan de votre restitution et sa numérotation

1. Le paysage institutionnel en matière de développement rural (2 pages)

a - Le contexte historique, géographique et socio-politique de son émergence (*il s'agit de rappeler en quelques lignes la trajectoire suivie depuis l'indépendance du pays et qui a conduit à la situation institutionnelle actuelle en indiquant les grandes étapes et en les caractérisant au regard des principaux critères d'analyse de l'Atelier que sont la participation et la décentralisation*)

b- Le système institutionnel et les principaux acteurs en présence (*on peut indiquer qui est qui et qui fait quoi, selon le niveau - central, régional ou local - d'intervention et de décision en exprimant si possible sous forme de graphe, les différentes relations entre ces acteurs en présence tout en marquant la nature de ces relations c'est à dire la subordination ou le partenariat*)

2. Les cadres stratégiques et les modalités de leur élaboration (2 pages)

a- Le système de planification du développement rural et ses mécanismes de fonctionnement (*On indiquera très rapidement les principales procédures en cours pour l'élaboration des politiques, programmes et projets en indiquant le degré de participation des différents niveaux. On pourra distinguer les domaines, les partenaires - multi et bi-latéraux- et les couvertures géographiques concernés. Des expériences novatrices et des illustrations peuvent être indiquées. De même, on fera ressortir, dans un petit paragraphe à part, les programmes rattachés à des exercices internationaux ou sous-régionaux*).

b- Les expériences en matière de préparation des Programmes Nationaux de Lutte contre la Désertification et les Programmes de Développement Humain (*Il s'agit - si elles sont présentes dans le pays- de faire un point rapide sur ces 2 exercices en cours sous l'égide du PNUD et d'autres agences du système des Nations Unies pour voir si les procédures retenues ont introduit une plus grande participation des populations*)

3. Les expériences de développement participatif (4 pages)

a- Les Institutions et organisations de base à caractère territorial et/ou productif (*On repèrera dans le schéma précédent les acteurs de la société rurale, collectivités locales, coopératives, associations paysannes, groupements féminins, etc... qui ont pris des initiatives ou acquis des prérogatives dans la formulation des projets et la gestion des ressources et des activités sociales et économiques les concernant. On indiquera alors celles qui ont pu entrer dans une dynamique participative pouvant*

atteindre plusieurs degrés comme par exemple: la simple concertation des bénéficiaires, le diagnostic conjoint des problèmes, la planification concertée, la décision collégiale sur les actions à entreprendre, la prise d'initiative, la fonction d'entrepreneur, la substitution au rôle de l'Etat, l'auto-organisation et gestion. Si nécessaire, on peut faire ressortir les domaines du développement rural couverts - global ou intégré, spécifique ou sectoriel-)

b- Les mécanismes de concertation, de régulation et de gestion du développement rural (*On distinguera d'une part, les formes traditionnelles d'autonomie dans la gestion des choses publiques - parcours, forêt, organisation de la solidarité villageoise, etc...- en essayant d'estimer leurs forces et faiblesses dans la problématique actuelle du développement et de ses contraintes et d'autre part, les mécanismes actuellement mise en place dans le cadre des politiques et programmes de promotion de la participation et de la décentralisation. On pourra citer quelques exemples de projets oeuvrant dans ce sens en essayant de les classer en type de projet selon le degré d'implication des populations et les domaines couverts, comme indiqué au point précédent.*)

4. Les processus de décentralisation et le rôle de l'échelon régional (2 pages)

a- La volonté politique, les mesures appliquées et les appuis en la matière (*On indiquera ici l'existence d'une volonté affirmée d'entreprendre des réformes en faveur de la décentralisation politique et/ou administrative, le désengagement de l'Etat de certaines fonctions, la privatisation de certains secteurs d'activité ainsi que l'existence de textes législatifs et d'ordonnance d'application. Ces remarques mettront en évidence les mesures déjà engagées pour la mise en oeuvre de ces processus, les appuis les plus significatifs apportés et sous quels formes. On pourra faire ressortir aussi les avancées les plus marquantes et inversement les difficultés principales rencontrées dans l'application de ces processus de décentralisation*)

b- Les institutions régionales et locales et leur fonctionnement (*Il s'agit de dresser un tableau rapide de l'organisation institutionnelle retenue dans chacun des processus en question et dans les domaines cités plus haut et de mettre en évidence le rôle des partenaires publics ou privés, l'implication des populations, leur représentativité. On indiquera les grandes catégories de problèmes rencontrées par ces structures décentralisées*)

c- Le rôle de l'échelon régional (*Ce dernier point fait un peu la synthèse des précédents en focalisant la réflexion sur ce niveau de gestion de l'interface entre le "Top down et le Bottom up". On indiquera les principales conclusions issues de l'analyse des fonctions des instances centrales, régionales ou locales telles que présentées plus haut et on tirera quelques recommandations quant à une meilleure gestion de l'interface entre national et local.*)