



Dynamiques paysannes

Une approche pour le développement local : l'animation territoriale

Sommaire

L'animation territoriale, c'est quoi ?

Une approche centrée sur un acteur bénéficiaire

Une approche multi acteurs

Quelques constats

Comment pérenniser une telle approche ?

Comment financer le développement local ?

Introduction

Le développement local est une notion qui prend de plus en plus d'importance dans les actions de développement, en particulier en Afrique de l'Ouest où beaucoup de pays ont entamé des processus de décentralisation, certains depuis plus de dix ans, d'autres beaucoup plus récemment.

SOS Faim a voulu partager son expérience en la matière à la lumière des actions qu'elle soutient depuis plusieurs années en Afrique mais aussi en Amérique Latine.

Pour rompre avec les concepts déjà établis et parfois vagues, nous aborderons cette question sous l'angle de l'animation territoriale tout en illustrant les limites actuelles du concept de développement local.

L'animation territoriale, c'est quoi ?

Dans la littérature, les définitions du développement local ne manquent pas et tentent invariablement de cerner les tenants et les aboutissants de ce concept. Trop souvent, nous oublions que le développement local est d'abord un processus social avant d'être un processus économique ou politique. Il se situe à la frontière entre la décentralisation de l'Etat et la participation des acteurs représentatifs de la société dans l'élaboration des politiques. C'est peut-être à ce niveau que ces deux forces interagissent le plus efficacement.

Appuyer le développement local, c'est avant tout soutenir un processus décisionnel afin qu'il corresponde davantage aux besoins et aux préoccupations de la majorité de la population dans sa diversité. La bonne gouvernance et la participation sont des éléments qui permettent d'y parvenir. Mais la capacité à construire un destin commun, en dépassant ses intérêts directs par la construction d'une intelligence collective, ainsi que la contractualisation explicite des engagements de chacun en sont d'autres. C'est pour refléter ces éléments souvent minimisés que nous préférons parler d'animation territoriale.

Ce vocable permettra, nous l'espérons, de se libérer de certains schémas trop réducteurs. L'animation territoriale ne se limite pas à la décentralisation et aux questions qui en découlent telles que la bonne gouvernance ou la participation. Nous éviterons également d'aborder la question uniquement du point de vue du développement économique d'une

zone géographique donnée, même si cela nous aurait permis de critiquer le modèle ECOLOC⁽¹⁾. Nous parlerons d'animation territoriale pour refléter la nécessaire prise en compte des différents acteurs présents au niveau local, de leurs rôles et de leurs interactions et de la nécessité de construire un tissu social pour que le développement local rime avec le bien-être des populations concernées.

De multiples formes d'actions sont possibles pour appuyer un processus d'animation territoriale : le renforcement d'un acteur légitime à exercer une certaine influence, la consolidation d'une cohésion au sein du territoire, la création de cadres de concertation, l'amélioration des compétences des élus à construire une vision de développement du territoire, à gérer leurs ressources, à prioriser. Etc...

Deux types d'approches peuvent caractériser les appuis de SOS Faim en la matière.

Une approche centrée sur un acteur bénéficiaire

La plupart des approches que nous pouvons rencontrer dans les actions menées par les ONG y compris SOS Faim sont des approches centrées sur un acteur déterminé et au bénéfice de ses membres ou de ses bénéficiaires. Cependant, au-delà du renforcement dudit acteur, un certain nombre de préoccupations sont prises en compte. La prise de conscience progressive de l'importance des services décentralisés et des élus locaux dans les processus de développement amène les ONG et leurs partenaires à mener des actions en direction ou en collaboration avec ces institutions. Dès lors, plusieurs possibilités peuvent être épousées. Dans certains cas, on rencontrera davantage de communication vers les élus, une



1) Modèle de développement local mis en place en 1998 par l'OCDE/CLUB DU SAHEL et portant sur 19 pays de l'Afrique de l'Ouest.

plus grande participation de leur part au suivi de l'action voire de la formation dispensée par le partenaire local en faveur des élus des collectivités locales. Ainsi, l'UEP APEL-ZP (Union des Eleveurs Producteurs – Animation pour la Promotion de l'Entraide aux Initiatives Locales en Zone Pastorale), une association d'éleveurs au Niger, a mis en place un programme de formations pour les élus de trois communes, permettant à ces derniers de mieux cerner les enjeux liés à l'élevage et donc de mieux faire prendre en compte leurs intérêts dans les politiques locales.

APEL-ZP: des éleveurs sensibilisent et forment les élus locaux aux problématiques de l'élevage:

Cette association d'éleveurs Touaregs a entrepris depuis quelques années, la formation des élus des régions de Tahoua et d'Agadez. Elle a bien cerné les enjeux de la décentralisation mais aussi les risques que les éleveurs, généralement faiblement structurés et organisés, ne puissent faire entendre leurs intérêts et les défendre.

En renforçant les compétences des autorités politiques et leur dialogue avec les éleveurs, l'UEP APEL-ZP favorise une meilleure gestion des ressources animales qui sont cruciales au Niger. De plus, ces collaborations font l'objet de consensus explicites qui lient l'Etat, la société civile et les collectivités locales. Ceci permet des responsabiliser les acteurs face à leurs communautés.

Si cette action vise à renforcer un acteur en priorité (dans ce cas-ci une association agro-pastorale), elle contribue sans aucun doute à une meilleure gouvernance locale.

Une approche multi acteurs

Le Programme de Développement Intégré de la région de Fatick (PDIF) a pourtant une toute autre approche.

Suite à un diagnostic réalisé par le GERAD (un bureau d'études lié à l'université de Dakar), la région de Fatick est choisie pour mener une approche de développement local. D'une part, il s'agit d'une des régions les plus pauvres du Sénégal et d'autre part, le diagnostic montre la bonne disposition des élus et des services déconcentrés à jouer leur rôle, à condition bien entendu qu'ils disposent de moyens pour ce faire.

Le programme officiel que la région de Fatick a défini (PRDI) distingue les filières et les acteurs à renforcer pour dynamiser la région. Il s'agit principalement de la filière anacarde, de la filière sel et des groupements de promotion féminine.

A partir de ce diagnostic et en accord avec le Président du Conseil Régional de Fatick, il est décidé de mettre en place le programme en priorité au bénéfice de ces trois axes stratégiques (les deux filières susmentionnées et les groupements féminins) pour le développement de la région. L'originalité du programme réside cependant davantage dans sa mise en œuvre.

Partant du constat que chaque acteur a son rôle à jouer dans les processus de développement, il va falloir les renforcer pour pouvoir atteindre les objectifs de développement que la région s'est fixés. L'action du PDIF va dès lors s'articuler autour de trois piliers.

En premier lieu, il s'agit d'établir des synergies entre ces différents acteurs. Le rôle du PDIF sera ici de mobiliser tant les institutions publiques que les élus locaux, les mutuelles de crédits, les producteurs



ou encore les groupements féminins. A l'issue de ces concertations, les acteurs prennent des engagements sur leurs responsabilités et les actions à mener. En second lieu, logiquement, le PDIF prévoit alors un soutien ciblé pour chacun de ces acteurs. Enfin, l'ensemble de ces soutiens permet par la suite à ces acteurs de travailler ensemble au bénéfice du développement de la région.

Au-delà de la mobilisation des acteurs, le PDIF joue aussi un rôle de médiation entre eux et leurs différents intérêts. Il est le garant que l'intérêt d'un acteur ne prenne pas le pas sur le processus.

Quelques constats

D'après ces expériences, il nous semble que certaines conditions doivent être réunies pour assurer le succès de la mise en œuvre d'un processus de développement local.

En premier lieu, il faut bien entendu se fixer un territoire d'action correspondant à un espace administratif lié à la décentralisation. Ce territoire ne doit pas être perçu de manière exclusive mais plutôt comme une porte d'entrée qui permet de cadrer l'action.

Ensuite, le contexte où se trouve le territoire d'action doit être favorable. Aujourd'hui, une telle action est impossible en Ethiopie par exemple car les conditions politiques (décentralisation et liberté d'expression) ne sont pas réunies.

Enfin, il faut une bonne disposition des responsables locaux. Elle doit se traduire par l'existence d'une vision du développement local, une corruption maîtrisée, ainsi que des capacités suffisantes des dirigeants et des services d'encadrement à assumer leurs fonctions.

Une fonction de médiation doit être assurée pour pallier les déficiences de la gouvernance locale et les rapports de force inégaux entre les acteurs. Dans les cas que nous avons étudiés, cette fonction est assurée ou renforcée par un agent « neutre ». Cela peut être un bureau d'étude ou une antenne locale chargée de mettre en œuvre le programme. Dans tous les cas, le médiateur doit être suffisamment légitime ou légitimisé et neutre pour pouvoir assurer cette fonction. La légitimité exige un ancrage certain du médiateur dans le territoire. A contrario, sa neutralité exige une capacité de recul et un certain degré d'externalité de sa part par rapport au développement local. L'équilibre entre cette double caractéristique du médiateur est un facteur essentiel pour la réussite d'un tel programme.

Les personnes chargées de mener ce type de programme doivent avoir des compétences relevant davantage de la gestion des ressources humaines (gestion des conflits, sociologie, négociation) que du suivi « technique » de projets (gestion, agronomie, etc...). Le cœur de leur métier se situe dans la capacité à mobiliser divers acteurs autour d'un projet commun de société permettant aux acteurs impliqués de la zone de dépasser les frontières de leurs propres intérêts pour envisager des relations croisées à partir desquelles chacun puisse tirer un avantage.

Il est important d'identifier l'ensemble des acteurs existants et dynamiques, et de contribuer à leur renforcement pour qu'ils puissent jouer leurs rôles dans le développement local. Qu'il s'agisse de leurs capacités à assurer une fonction économique, un service financier, un service d'encadrement, etc...

Au Pérou et en Bolivie, SOS Faim a soutenu des organisations locales afin qu'elles participent à l'élaboration des plans de développement locaux. Elles ont ainsi pu faire entendre leurs préoccupations et s'assurer que celles-ci soient prises en compte dans les politiques de développement communal. Toutefois, faute de moyens, la plupart de ces plans n'ont pas été mis en œuvre ou que très partiellement.

Les cas de CODEPE (*) au Pérou et des Municipalités de Cochabamba en Bolivie

CODEPE est né en 1998 sous l'impulsion d'associations et de la Municipalité d'Espinar (Pérou) avec pour objectif la participation des différents acteurs à la planification de la Province du même nom. Il était en quelque sorte un organe de planification et de concertation au niveau provincial.

Outre cette double fonction, CODEPE a facilité l'élaboration de plans légitimes du fait de leur origine « endogène ». Malheureusement, l'influence des sociétés minières notamment et la trop faible structuration des acteurs locaux n'ont pas permis au CODEPE de garder sa légitimité et surtout une autonomie suffisante par rapport aux autorités locales. L'absorption du CODEPE et de ses responsabilités initiales par la Municipalité et ses élus illustre cet échec.

Le contexte des Municipalités de Tiquipaya et de Cliza (situées dans le département de Cochabamba en Bolivie) est différent. Après plus de 10 ans d'expérience dans la décentralisation, une étude de diagnostic portant sur différentes Municipalités de ce département a révélé leur dynamisme sur le plan économique, leur stabilité, leur intérêt à la concertation et une gouvernance relativement saine.

SOS Faim, avec l'appui d'une équipe de consultants boliviens, a alors entamé un travail de facilitation et d'animation de rencontres avec pour objectifs : la définition de projets prioritaires, le renforcement des capacités d'analyse et de conception de plans opérationnels et la gestion des conflits et des jeux d'acteurs.

Ce processus a bien fonctionné et a permis une avancée dans la collaboration entre acteurs publics et privés. Toutefois, la lourdeur tant financière qu'organisationnelle, a constitué une difficulté importante dans le processus.

(*) Consejo de Desarrollo Provincial de Espinar

Comment pérenniser une telle approche ?

Il est clair que l'existence d'un programme de développement local se justifie par rapport à des insuffisances avérées au niveau du territoire choisi. Elles se manifestent soit par une incapacité des acteurs locaux à établir une vision de développement pour la région, soit par une incapacité à la mettre en œuvre. Ces incapacités touchent donc aussi bien la bonne gouvernance, une participation de qualité, la bonne gestion, l'existence de cadres de concertation et enfin les moyens humains et financiers nécessaires à la conduite d'action à l'échelle du territoire.

Un programme tel que le PDIF permet de palier ces insuffisances en renforçant une multitude d'acteurs tant sur le plan financier que sur celui des négociations et du renforcement de capacités. Mais il faut également veiller à ne pas déformer les cadres existants car les fonctions remplies par le PDIF relèvent en fait des institutions publiques et des responsables locaux. Comment réaliser un transfert progressif mais de qualité de l'ensemble de ces fonctions ?

Même si aujourd'hui, des mécanismes sont acquis et perdureront après l'existence du PDIF, les différents rôles qu'il assure au niveau de la région ne seront pas assumés demain par d'autres. Ce transfert passe en tout cas par une meilleure gouvernance et par un renforcement des moyens dont disposent tant les populations cibles que les acteurs institutionnels de la région.

L'appui budgétaire doit assurer le renforcement de capacités financières des institutions chargées du développement de la région. Mais, il doit aussi inclure les insuffisances évoquées plus haut

sous peine d'effets pervers: l'émergence d'un processus faussement participatif, l'absence de contrôle de la gestion des fonds par la population, des ressources humaines déficientes au sein des institutions chargées de la mise en œuvre du programme,...

Le renforcement d'acteurs représentatifs d'une certaine catégorie de la population défavorisée et mal représentée dans les politiques en œuvre est également nécessaire. Cependant, cela constitue une vision trop réduite de l'ensemble des enjeux et des acteurs existants que pour pouvoir être porteuse pour le développement à long terme d'un territoire. Cette vision prend également peu en compte les effets du renforcement de ce type d'acteurs sur les autres présents dans la région. Cela vaut pour le renforcement d'activités économiques, mais également pour les jeux d'influences. Ce sont là des distorsions rarement prises en compte. En d'autres termes, un processus de développement ne peut être durable que si l'ensemble des acteurs du territoire sont concernés et responsabilisés en son sein.

Ces éléments sont-ils évalués dans un processus de développement local ? Dans quelle mesure les populations désirent-elles rester et vivre dans ce territoire ? Nous savons pertinemment bien que les expériences de développement local ne sont pas que des questions d'économie et d'emplois.

Pour « fixer » des populations, condition nécessaire au développement d'un territoire, ne faut-il pas avant tout réussir à tisser des liens entre les acteurs de ce territoire ? Une perspective valorisante pour le développement de chaque individu ?

Si oui, la question du développement économique du territoire est alors soumise à une autre logique. Elle participe

certes au bien-être des populations mais de façon indirecte et non souveraine, derrière les véritables préoccupations des populations.

Comment financer le développement local ?

Cette question est également centrale. Bien entendu, une politique locale d'imposition est supposée amener des ressources nécessaires à la gestion des collectivités locales, en complément à une certaine décentralisation des ressources de l'Etat. Sur ces matières, il y a déjà de nombreuses difficultés. On connaît la réticence des Etats à décentraliser leurs ressources et pas uniquement dans les pays en développement. D'autre part, dans beaucoup de pays, la fiscalité nationale est déjà relativement lourde pour les populations et pour que des taxes supplémentaires au niveau local n'engendre de nouvelles difficultés à la population et aux élus.

Des idées nouvelles de financement émergent du côté des agences de développement et des bailleurs internationaux. On parle de plus en plus d'appui budgétaire qui, comme son nom l'indique, consiste à valider le budget d'une collectivité locale et à y contribuer, à l'aide de divers systèmes de contribution de l'Etat bénéficiaire de l'aide. On peut également, comme on l'a vu ci-dessus, financer des cadres de concertation, qui peuvent servir de base par exemple à l'élaboration de plan de développement locaux. Enfin, on peut avoir un financement multi acteurs comme celui du PDIF. Ce financement est direct et permet aux acteurs d'être les principaux bénéficiaires des appuis. Force est de reconnaître cependant que la gestion de ces fonds « d'utilité publique » devraient plutôt être assurée par les autorités locales. Toutes ces modalités de financement comportent leurs avantages

et leurs inconvénients. Dans tous les cas, il serait dangereux de choisir l'une ou l'autre de ces formes de manière exclusive et de la généraliser car chaque processus de développement local a ses particularités.

Ce Dynamique Paysanne pose davantage de questions qu'il n'apporte de réponses. Les exemples évoqués plus haut, en cours de processus, sont tous partiels. L'expérience de SOS Faim en la matière est d'ailleurs limitée et « en construction ». Sans conteste, ces expériences ont le mérite de remettre l'ensemble des acteurs d'un territoire au cœur de leur propre développement. Elles (et d'autres!) feront à coup sûr l'objet de développements et d'analyses ultérieurs.

Ce numéro de **Dynamiques Paysannes** a été rédigé par **Hervé Léonard**, Chargé d'Appui aux Partenaires à **SOS Faim** (Burkina Faso, Sénégal, partenaires sous-régionaux d'Afrique de l'Ouest). Juillet 2007.

SOS Faim et les organisations paysannes

Depuis 1964, SOS Faim Belgique et depuis 1993 SOS Faim Luxembourg soutiennent des organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine.

Leurs actions sont construites autour de trois axes de travail: l'appui au développement institutionnel et organisationnel, le soutien aux activités économiques et la défense des intérêts des producteurs au niveau belge, luxembourgeois et européen.

Dans ce cadre, SOS Faim Belgique et Luxembourg ont créé «Dynamiques Paysannes», un bulletin trimestriel diffusé en français, espagnol et anglais.

Les objectifs de **Dynamiques Paysannes** sont de:

- faire connaître le plus largement possible les organisations paysannes et de producteurs: quels sont leurs actions et leurs expériences? Quels sont les problèmes qu'elles rencontrent et les solutions qu'elles y apportent? Quelles sont leurs positions et leurs propositions sur des matières qui les concernent?
- créer un espace de débats, d'échange d'expériences et de réflexions sur des thèmes relatifs au développement des organisations paysannes, de l'agriculture et du monde rural;
- informer sur les politiques qui influencent les actions des organisations paysannes du Sud.

Vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée dans ce numéro de **Dynamiques Paysannes? Vous voulez donner votre avis, apporter un complément d'information, etc? Contactez-nous: info.be@sosfaim.org**

Contacts

SOS Faim – Action pour le développement
Rue aux Laines, 4 – B 1000 Bruxelles – Belgique
Tél: 32-(0)2-511.22.38 – Fax: 32-(0)2-514.47.77
E-mail: info.be@sosfaim.org – Site internet: www.sosfaim.org

SOS Faim – Action pour le développement
9 rue du Canal – L - 4050 Esch-sur-Alzette – Grand Duché du Luxembourg
Tél: 352-49.09.96 – Fax: 352-49.09.96.28
E-mail: info-luxembourg@sosfaim.org – Site internet: www.sosfaim.org

«Dynamiques Paysannes» est réalisé avec le soutien de la Direction Générale de la Coopération au Développement du ministère des Affaires étrangères belge et du Ministère des Affaires Etrangères luxembourgeois.

