



La transposabilité des méthodes participatives de développement agricole mises en œuvre dans les pays d'Afrique Centrale

Ces méthodes peuvent-elles être étendues au contexte français ?

Claire PICARD

Master II Recherche « Villes et Territoires »
Spécialité Aménagement et Recomposition Territoriale (ART)
Maison des Sciences de l'Homme
Université de Tours

Juin 2007

sous la direction de SEBASTIEN LARRIBE

SOMMAIRE

1. Introduction : Exposé du problème de recherche.....	5
1.1. Observation, contexte général	5
1.2. Il existe un domaine dans lequel ces méthodes sont pratiquées depuis longtemps (avant l'aménagement).....	6
1.3. Hypothèses	6
2. Les méthodes participatives, un outil pertinent pour l' aménagement du territoire	7
2.1.1. Généralités.....	7
2.1.2. La définition restreinte de la participation dans le champ de l'aménagement de l'espace	7
2.1.3. La définition de la participation par rapport à d'autres concepts	8
2.2. La question de la transposabilité, une méthode actuellement à la mode dans la démarche de projet.....	12
2.3. Une méthode souhaitable pour tout projet de développement	13
2.4. La « démocratie participative » en France, les prémices du processus participatif en aménagement du territoire ?.....	14
2.4.1. Historique des procédures de consultation et d'information de la population en France depuis 1900	15
2.4.2. Les conseils de quartiers	17
2.4.3. Les comités de ligne dans le domaine des transports	18
2.4.4. L'engagement tardif de la France dans les méthodes participatives.....	19
2.4.5. Internet, un nouvel espace public	22
2.5. La participation de la population dans les projets d'urbanisme : une nouvelle pratique de l'urbanisme	22
2.6. Le choix de développer les méthodes participatives est une alternative à d'autres types d'urbanisme qui ont montré leur limites.	23
2.6.1. L'aménagement du territoire et la modernisation nationale (1950–1970).	23
2.6.2. (1970–1990) La mise en place du développement local	25
2.7. Le glissement d'une politique « administrative » vers une politique de l'urbanisme de terrain où le citoyen est investi.	26
2.7.1. Il ne s'agit plus de produire un urbanisme tel que les décideurs le conçoivent mais plutôt tel que la population le veut.	26
2.8. La participation des citoyens français dans les projets d'aménagements, une méthode adaptée ?.....	27
2.8.1. L'emploi des méthodes participatives en aménagement, une solution idéale ? 27	
2.9. La difficulté pour l'aménageur de livrer un espace « prêt-à-vivre » et de laisser la population locale s'y installer.	28
2.10. Les limites de la participation : l'urbanisme patrimonial, un traitement résolument technocratique.....	29

3. La mise en œuvre des méthodes participatives de développement agricole : l'antériorité de l'expérience africaine

31

3.1.	Eléments historiques	31
3.1.1.	Les méthodes participatives de la FAO.....	31
3.1.2.	Les actions de la Banque Mondiale : la mise en place des Plans de Développement Communautaire à la fin des années 1990.....	39
3.2.	Echecs et succès.....	42
3.2.1.	Des méthodes qui se sont progressivement adressées à l'agriculture de subsistance et qui ont répondu aux priorités locales	42
3.2.2.	Le succès des méthodes participatives : un processus double.....	45
3.2.3.	La prise en compte d'un enjeu essentiel : la place de la femme dans l'agriculture	46

4. Sur le caractère transférable des expériences africaines 50

4.1.	La mise en place d'un processus double	50
4.2.	Un bénéfice direct perceptible par les participants lorsqu'il y a ancrage foncier de la population.....	51
4.3.	Le choix du vulgarisateur	51
4.3.1.	Un investissement qui se traduit dans les bénéfices.....	51
4.3.2.	Un investissement qui se traduit dans le temps : des équipes de formation impliquées à long terme	52
4.4.	Le choix primordial de l'interlocuteur chargé d'animer les méthodes participatives : un ou des référent(s) pour la population ?.....	53
4.5.	La revalorisation du citoyen	53
4.6.	Concentrer la démarche sur des groupes cibles	54
4.7.	Un système de suivi et d'évaluation	54
4.8.	Les outils de la participation	55
4.8.1.	La cartographie participative	56
4.8.2.	Les visites sur le terrain.....	56
4.9.	Synthèse des facteurs transposables des méthodes participatives africaines dans le contexte français	57

5. Conclusion..... 58

6. Bibliographie..... 59

6.1.	Ouvrages.....	59
6.2.	Revues	60
6.3.	Sites Internet.....	60

7. sigles..... 61

Parce que ce travail est l'aboutissement d'un certain nombre de rencontres, de discussions, de lectures, je tiens à remercier :

Monsieur Roger LARRIBE

Je reconnais la richesse de son travail et l'intérêt de la thématique sur laquelle il a travaillé en Afrique Centrale de nombreuses années. Merci d'avoir bien voulu mettre à ma disposition de la documentation.

Monsieur Sébastien LARRIBE qui a su me guider dans l'élaboration de ce travail en ouvrant de nouvelles perspectives à la réflexion. Merci de m'avoir fait connaître et apprécier la Recherche.

*« On ne va jamais aussi loin
que lorsque l'on ne sait pas où l'on va. »*

CHRISTOPHE COLOMB

1.Introduction : Exposé du problème de recherche

1.1. Observation, contexte général

L'organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), dans le cadre de ses interventions en Afrique Centrale, a élaboré depuis les années 1980 des méthodologies de programmation des activités de vulgarisation et d'animation agricoles basées sur une approche participative. *« La démarche de programmation préconisée est participative. Elle part de l'analyse des problèmes rencontrés par les producteurs et des souhaits et suggestions de ces derniers quant aux solutions à apporter (enquête ménage, étude sur les systèmes de production, typologie des exploitations, bilan des saisons précédentes). Elle intègre ces solutions aux thèmes d'intérêt national ou régional retenus dans la Direction Régionale de Développement Agricole du Centre-Ouest¹ ».*

Schématiquement, cet objectif se traduit par la mise en place d'un programme d'actions s'étalant sur une campagne agricole donnée et organisant de manière quelque peu systémique plusieurs temps ou phases de travail interdépendantes :

- identification de groupements d'agriculteurs
- identification des besoins ressentis vis-à-vis de l'interlocuteur FAO (besoins liés aux productions agricoles, l'approvisionnement en intrants, la commercialisation des productions)
- identification des objectifs et des thèmes d'intervention
- organisation périodique de réunions bilans
- organisation périodique de réunion d'information

Au fur et à mesure de l'application de la programmation participative des campagnes de vulgarisation, une grande faiblesse a été mise en évidence, à savoir son caractère trop sectoriel et l'insuffisance de son intégration dans le contexte local voire régional dans lequel évoluent les populations. D'où l'évolution vers la nécessité de mise en place d'autre plans.

A partir de ces exemples et de quelques autres, plusieurs questions peuvent être esquissées par l'aménageur. Aujourd'hui, les méthodes participatives sont annoncées dans les pays occidentaux comme un des éléments méthodologiques garantissant le succès d'un projet d'aménagement, en ce sens la question générale de ce travail de recherche renvoie au caractère transposable des procédures analysées ci-après.

¹ PNUD projet CAF/91/024, République Centrafricaine, projet de développement des savanes vivrières, juin 1997

En premier lieu, cette interrogation se porte à l'endroit des mêmes contextes africains mais en imaginant étendre l'exercice à des thématiques relevant davantage de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

En second lieu, l'interrogation peut être posée à l'intention du contexte français où l'approche participative tend à se généraliser, pour le moins dans les écrits et les intentions de l'exercice du projet. Même si nous avons bien à l'esprit toutes les difficultés et les précautions à prendre pour ce genre d'exercice, il nous semble aujourd'hui particulièrement stimulant pour les enjeux des échanges nord-sud que d'envisager le transfert de compétence dans ce sens de la relation.

1.2. Il existe un domaine dans lequel ces méthodes sont pratiquées depuis longtemps (avant l'aménagement)

La démarche participative semble être d'utilisation courante dans les Pays en Voie de Développement et notamment en Afrique. Le domaine de la vulgarisation agricole en Afrique sera au cœur de notre recherche puisque les précisions apportées quant aux démarches et à la datation de celles-ci nous permettront de voir si ces systèmes sont transposables au contexte français.

1.3. Hypothèses

Il y a des leçons à tirer des succès et des échecs de ces pratiques pour les aménageurs occidentaux

2. Les méthodes participatives, un outil pertinent pour l'aménagement du territoire

2.1.1. Généralités

Les méthodes participatives en général posent problème dans la mesure où elles se déclinent au pluriel et se différencient par leur nature, leur mode de fonctionnement mais aussi leur ordre d'apparition dans le temps. En conséquence, les divergences de définition le sont tout autant.

Nous verrons au cours de ce travail qu'un long chemin a été parcouru pour arriver au terme de « participation », que cette étude diachronique de la démarche participative permet d'une part de l'identifier, dater sa mise en place puis de constater les évolutions d'un certain nombre de principes, modèles qui permettent aujourd'hui l'utilisation du terme.

Plus on avance dans l'expérience de ces méthodes, plus on est en mesure de proposer une définition plus juste de ce qu'elles sont réellement. Les terminologies sont nombreuses pour signifier l'association d'une population, d'un groupe d'individu, à un projet. Parmi les termes usités, ceux d'information, de consultation, de vulgarisation, de coproduction, de participation. Les nuances sont subtiles, parfois même discutables mais toutes ces précisions concourent au fait qu'elles inscrivent des différences parmi ce vocabulaire des méthodes participatives. Ces divergences que nous observerons permettent de réaliser une hiérarchie dans les méthodes participatives et ainsi de mieux les définir.

2.1.2. La définition restreinte de la participation dans le champ de l'aménagement de l'espace

Il semble difficile de ne pas passer par la définition académique, anthologique, mais non moins intéressante de ceux qui n'ont cessé et ne cessent de définir l'urbanisme et tous les processus qui lui sont liés.

La participation est une « *action consistant à prendre part. Ce terme est surtout utilisé par la réflexion politique pour différencier, selon les régimes, les niveaux d'implication des citoyens dans la décision politique²* ».

Cet outil de participation des individus ou des groupes à la production et gestion de leur cadre de vie est devenue « *la nouvelle panacée à mi-chemin entre l'instrument de*

² F. CHOAY, P. MERLIN, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, 3^{ème} édition, 2000

*l'intégration sociale*³» et un outil économique qui à l'origine contribuait à résoudre les problèmes liés au logement social. Le contenu du terme de participation reste selon F. CHOAY et P. MERLIN très flou dans la mesure où il confondrait plusieurs objectifs et aurait plusieurs significations ; d'une part celui d'une assistance masquée à la population et d'autre part celui d'une lutte ouverte entre administrés et décideurs politiques.

Il nous semble que, dans le contexte de la décentralisation, la participation trouve chez ces auteurs un terrain privilégié à sa diffusion et associe la population et diverses associations locales. La décentralisation a par ailleurs attiré de force l'administration dans cette démarche où on présente la participation comme un contrepoids de la planification. Force est de constater que cette définition reste somme toute négative et réductrice sur les processus déjà engagés dans le contexte africain ou français.

2.1.3. La définition de la participation par rapport à d'autres concepts

La participation doit surtout être définie non pas dans un cadre à part mais surtout par rapport à d'autres concepts. Le rapport à autrui permet de mieux comprendre les subtilités d'une terminologie par rapport à une autre.

2.1.3.1. Le vocabulaire des méthodes participatives

Information

Il s'agit de mettre au courant la population d'un certain nombre de faits, d'actions à venir. Informer implique une relation à sens unique entre une personne qui émet un message et une autre destinée à le recevoir. La relation de l'émetteur au récepteur ne peut être formalisée sous le terme « d'échange » puisqu'il s'agit d'une relation unilatérale.

Dans le champ de l'aménagement, cette démarche relève d'un urbanisme qu'on jugeait uniquement du ressort de l'aménageur et des personnalités politiques locales. Le cadre de vie était ainsi produit par des personnes possédant les compétences spécifiques en la matière.

Consultation

Elle nécessite de demander l'avis de quelqu'un après l'avoir informé. Les interlocuteurs sont généralement des membres d'une administration concernée par le dossier (Personnes Publiques Associées dans l'élaboration de Plan Local d'Urbanisme). Toutefois, demander un avis à quelqu'un n'implique pas nécessairement de l'écouter et respecter ses souhaits dans des réalisations.

³ *ibid*

Concertation

C'est une politique de consultation des personnes intéressées par une décision avant que celle-ci ne soit prise. L'autorité souhaitant prendre une décision la présente aux personnes concernées afin d'engager un dialogue avec elle. L'autorité reste libre de sa décision.

La différence est minime avec le terme de consultation. Mais de toute évidence la consultation et la concertation diffèrent de la participation en ce sens qu'il s'agit d'une simple sollicitation d'un groupe d'individus.

Participation

Elle implique de prendre part à quelque chose.

Dans la notion de participation il y a celle d'un partage de la décision qu'on ne retrouve pas dans celle de consultation. A la différence également de l'information, les messages circulent entre l'émetteur et le récepteur, la participation fait état d'un échange. La participation de la population par rapport à un projet permet en théorie de tenir compte des souhaits qu'ils auront formulé au cours des différentes réunions, rencontres, etc.



La concertation en aménagement,
éléments méthodologiques,
Cerfu 2000

Coproduction

Si elle induit la formulation d'un projet commun entre les autorités en charge de décider et la population, la coproduction implique aussi matériellement que ce projet soit réalisé en commun. Ce point semble être divergent avec la participation où la population est consultée, entendue et prise en compte dans les choix d'aménagements faits par la suite. En revanche, elle ne participe pas à la formulation et la finalisation de ces projets et les documents qui aboutiront.

Vulgarisation

La vulgarisation vise à mettre des connaissances techniques et scientifiques à la portée des non spécialistes. Ce terme est largement employé pour les méthodes participatives utilisées dans les pays en voie de développement. Dans le champ de l'agriculture notamment, la vulgarisation contribue à diffuser un savoir pour permettre une croissance de la production dans certaines régions pauvres. Ce type de vulgarisation consistant à diffuser des informations techniques provenant d'autorité supérieure est « *sans nul doute*

*en voie de disparition*⁴ » et probablement la première génération de démarche participative à avoir été mise en place.

La vulgarisation est devenue progressivement un système permettant d'aider la population rurale à améliorer les techniques agricoles afin d'accroître la production globale et améliorer son niveau de vie. Les méthodes employées ont favorisé la démarche participative donnant une réelle place aux exploitants et les intégrant dans ce système. Il faut néanmoins noter que tous les dispositifs de vulgarisation agricole ne font pas nécessairement appel à la participation des agriculteurs. Dans les deux cas il y a comme but la croissance de la production mais cette augmentation visait d'abord l'intérêt de la population coloniale avant d'être réorienté vers un objectif d'amélioration de la condition du niveau de vie des agriculteurs. C'est dans ce dernier contexte que l'on parle plus spécifiquement des démarches participatives. Parmi ces méthodes de vulgarisation, seules les méthodes de vulgarisation participatives feront l'objet de la transposition vers la France.

Une étude⁵ de la FAO sur la planification du développement agricole en Asie et dans le Pacifique a examiné les différentes façons dont la participation est mise en oeuvre dans les processus de planification, elle établit ces différents niveaux :

1. participation limitée uniquement aux élites (souvent les représentants élus)
2. participation consistant à demander aux communautés de légitimer ou de ratifier des projets identifiés et formulés par le gouvernement, sans que celles-ci soient associées à la planification détaillée et à la gestion des projets
3. participation consistant à consulter les communautés depuis le tout début, celles-ci étant également impliquées activement dans la planification et la gestion des projets
4. participation dans laquelle les représentants des différentes couches de la société/groupes trouvent leur place dans tous les mécanismes de planification/coordination/évaluation mis en place aux différents niveaux, y compris les hautes sphères politiques
5. participation dans laquelle les représentants cités au point 4 ont une réelle maîtrise des décisions, à tous les niveaux

2.1.3.2. Synthèse sur les niveaux de participation

On peut distinguer trois grands niveaux d'implication des acteurs dans les démarches participatives. Ces niveaux sont significatifs des différentes méthodes utilisées jusqu'à ce jour.

⁴ Thèse de R. LARRIBE, Organisation d'un système de vulgarisation agricole participative différenciée dans un pays d'Afrique Centrale : le Rwanda, juillet 1987.

⁵ FAO, 1985

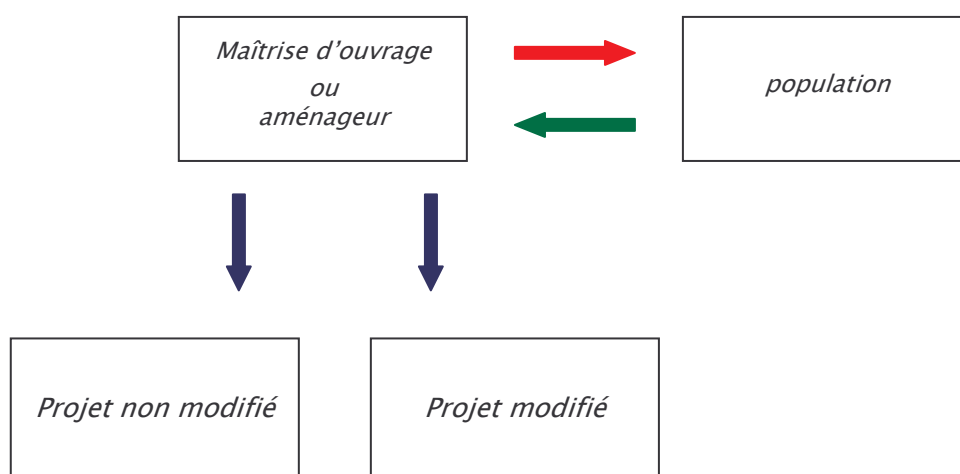
NIVEAU 1 / INFORMATION, mettre au courant (c'est-à-dire informer la population, communiquer avec elle). Il s'agit donc de véhiculer des informations en un sens unique. Cet objectif de fournir des informations nécessite auparavant un rassemblement de données et la retransmission de celles-ci à la population.



NIVEAU 2 / CONSULTATION, demander l'avis : il y a ainsi possibilité pour la population de s'exprimer. Le projet peut ainsi être soumis à une modification éventuelle cependant l'option de la non modification persiste dans ce dispositif.

Ce second niveau correspond à une phase de sollicitation de la population par le dialogue, la communication.

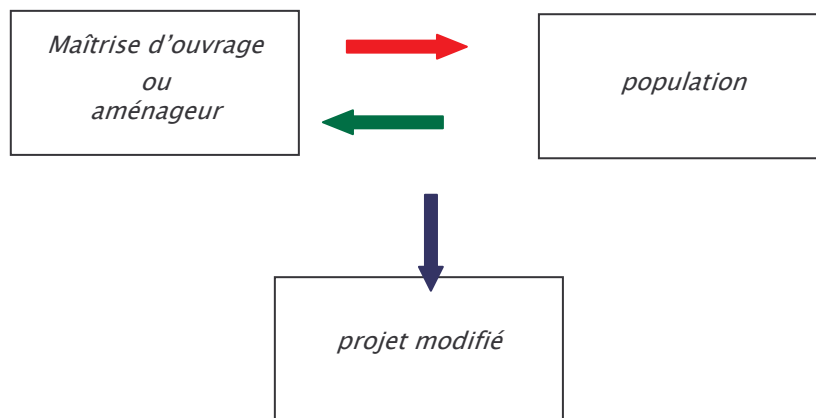
La consultation implique l'emploi de certaines techniques (entretien, questionnaire, réunions d'assemblées locales) afin de favoriser les échanges entre les acteurs concernés et le public et de maintenir la sollicitation de celui-ci.



NIVEAU 3 / PARTICIPATION, construire : le décideur conserve son pouvoir final de décision mais il propose de tenir compte des avis exprimés et d'ajuster le projet en fonction des souhaits formulés.

Le niveau 3, autrement dit la participation nécessite de toute évidence les deux niveaux précédents pour être menée à bien.

Elle constitue le niveau le plus avancé dans la mesure où les acteurs, le public, les porteurs de projets se réunissent pour décider en tant que tel. Tous partagent ce processus décisionnel et les aboutissements qui en découleront. Le projet est au centre des échanges et des interlocuteurs.



2.2. La question de la transposabilité, une méthode actuellement à la mode dans la démarche de projet

Le terme « participatif » constitue aujourd'hui un adjectif qualificatif très signifiant depuis qu'il est associé à celui de « démocratie ». En effet, la « démocratie participative » est une expression récurrente depuis quelques années en France, un fer de lance qui semble être primordial pour un certain nombre de personnalités politiques souhaitant redonner ses lettres de noblesse à la démocratie. Il s'agit également de respecter le sens premier de ce mot, que l'on dit oublié, et qui est formé de deux racines grecques *demos* (le peuple) et *kratos* (le pouvoir). Ainsi la démocratie est un système politique basé sur le pouvoir du peuple, et en ce sens, celui-ci est amené à s'exprimer, à prendre part dans la vie politique de son pays.

Dans le système politique français, cette démocratie est dite représentative dans la mesure où la population procède à une élection pour choisir des représentants qui prendront part aux décisions et à l'exercice du pouvoir.

La *démocratie participative* se veut être une nouveauté, une renaissance pour un système démocratique que les personnalités politiques (en partie) et les citoyens (en partie également) pensent usé. Cependant et en toute rigueur, la *démocratie participative* reste avant tout un pléonasme qui souhaite par cette figure insister sur deux points majeurs fortement liés.

Le premier est que le sens primitif du terme *démocratie* signifiant « pouvoir du peuple » a quelque peu voire complètement disparu dans notre système politique.

Le second est que la clef d'une vie politique plus juste, plus équilibrée se situe probablement dans cette démarche de participation qui implique les avis de la population à d'autres occasions que le renouvellement des différents mandats électoraux. La démocratie participative entend rendre au citoyen la place centrale de participation et de pouvoir de décision qui lui reviennent dans le système démocratique.

Dans tout projet, le citoyen doit être associé, aussi la démocratie participative apparaît avant tout comme un remède à la crise politique dans laquelle la France semble s'être installée.

2.3. Une méthode souhaitable pour tout projet de développement

Parce qu'elles entendent réengager la population locale dans des projets qui concernent son environnement proche, l'utilisation des méthodes participatives en aménagement du territoire semble être justifiée. Elles permettent une implication des habitants dans le choix des projets et dans une certaine mesure un pouvoir décisionnel. Plus qu'une simple sollicitation des citoyens, nous verrons que les méthodes participatives ouvrent un dialogue entre les différents protagonistes associés à des projets, qu'elles peuvent donner suite à une véritable prise en compte de la vision des habitants et une meilleure « réception » du projet.

Si ces méthodes semblent souhaitables, c'est bien parce qu'elles paraissent plus justes, qu'elles donnent des moyens supplémentaires d'expression aux habitants alors que ceux-ci sont actuellement sollicités dans le cadre restreint des élections, des référendum, des enquêtes publiques diverses et variées, alors que l'occurrence de ces événements reste très ponctuelle et par conséquent insuffisante.

Il faut également ajouter que ces dispositifs institutionnels dans le contexte français sont destinés aux habitants de nationalité française qui peuvent de ce fait bénéficier du droit de vote.

Les méthodes participatives offrent à notre avis une nouvelle dimension puisqu'elles proposent à tous les habitants sans distinction de manifester leur opinion sur tel ou tel projet. Un des objectifs majeurs des méthodes participatives est de permettre d'améliorer l'adéquation d'un projet aux souhaits formulés par ses usagers. Dans ce cadre, il est légitime de prendre en considération tous les usagers, sans considération d'aucune sorte, en particulier de nationalité. Les méthodes participatives induisent la volonté de concerner tous les usagers de l'espace et, par ce biais, elle entend écouter toutes les préoccupations d'une population vivant sur un territoire.

Par ailleurs, nous pouvons presque affirmer que les méthodes participatives sont souhaitables pour les projets dans la mesure où les facteurs de succès d'un projet mené dans la concertation semblent beaucoup plus élevés car leur compréhension ne s'en trouve que plus facilitée.

On assiste aujourd'hui à une évolution des méthodes d'élaboration des projets d'aménagement. Le projet le plus efficace, le mieux réussi, n'est pas forcément celui qui techniquement pallierait toutes les difficultés. La réussite d'un projet d'aménagement est dorénavant engagée dans le dialogue, la négociation, les liens établis avec les premiers concernés : les résidents.

Le profond changement inhérent au développement des méthodes participatives n'est pas tant lié au fait qu'elle associe la population. Cette démarche d'ajustement préexistait déjà depuis un certain temps et c'est même une constante si l'on constate les différentes mesures législatives prises au cours de ces dernières décennies. Ce qui change avant tout, ce sont les ajustements obtenus et permis par la participation ne sont plus menés de la même manière.

Le travail de dialogue, de débat public sont des facettes importantes du métier de l'aménageur. Il nécessite en effet de confronter les théories en lesquelles il croit pour un espace et ce que peut en penser la population, première concernée. Il s'agit d'obtenir un point de vue différent sur un projet.

Enfin on peut considérer que les méthodes participatives visent un intérêt économique. En effet, lorsqu'un aménagement de l'espace est décidé et réalisé, quel qu'en soit sa nature, s'il n'est pas intégré par la population ces aménagements peuvent faire l'objet de dégradations. La réparation des dommages ou bien les changements impératifs de dernières minutes du projet représentent dans ce cas une perte financière mais aussi une perte de temps. La participation permet de savoir en temps et en heure, au fur et à mesure de la construction des projets, les modifications qui peuvent être apportées et ce en tenant compte régulièrement des souhaits exprimés par les usagers de l'espace. Les difficultés de « réception » du projet sont ainsi levées périodiquement.

2.4. La « démocratie participative » en France, les prémices du processus participatif en aménagement du territoire ?

La démarche de la démocratie participative s'est traduite en France par la croissance des procédures favorisant le dialogue entre habitants et autorités publiques. Les débats publics, enquêtes publiques, médiations, conférence de citoyens, cyberdémocratie, referendum locaux sont au centre de ce dialogue. On observe par ailleurs le développement des instances participatives locales en France, des lieux où les habitants sont associés aux prises de décision des autorités publiques.

2.4.1. Historique des procédures de consultation et d'information de la population en France depuis 1900

Le processus de participation a succédé aux étapes précédentes qui ont été l'information faite au citoyen puis la consultation de celui-ci. On ne peut pas cependant affirmer que ces deux dernières démarches s'apparentent à ce que sont aujourd'hui les méthodes participatives. Il y a une large différence entre l'information donnée à une population purement réceptrice et le fait de l'informer pour qu'elle puisse émettre un avis sur le projet en question.

<i>dispositifs</i>	<i>commentaires</i>
ENQUETES PUBLIQUES, créées par la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967. Les documents d'urbanisme sont rendus publics et soumis à enquête publique.	
LOI BOUCHARDEAU du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques. Elle prévoit une obligation de concertation pendant toute la durée du projet mais dans un nombre limité de cas liés à la modification ou la révision du Plan d'Occupation des Sols et étend la procédure à la création des POS.	<i>10000 enquêtes sont conduites chaque année en France dont 50 % à propos des documents d'urbanisme, 25 % pour des installations classées et 25 % pour des infrastructures⁶.</i>
La LOI AMENAGEMENT du 18 juillet 1985 impose à la collectivité d'organiser une concertation lorsqu'elle met en œuvre une zone NA ou qu'elle crée une Zone d'Aménagement Concerté et réalise des opérations modifiant le cadre de vie des habitants.	
Cette disposition est renforcée par LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE du 13 juillet 1991 qui dans son article 4, impose aux communes d'organiser une concertation préalable pour toute opération qui par son ampleur ou sa nature modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers qui ne sont pas concernés par la loi de 1985.	
LA LOI D'ORIENTATION SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE du 6 février 1992 ouvre aux élus la possibilité de recourir au référendum communal. La loi du 4 février 1995 (loi Pasqua) stipule que la population peut être consultée sur les décisions prises par les autorités au sein de la commune à la demande de 20 % des électeurs.	

⁶ Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain, à l'attention de J-L.BORLOO, Zaïr BEDADOUCHE, Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, 2003

LA LOI SRU du 13 décembre 2000 énonce que lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (Plan Locaux d'Urbanisme, Schémas de Cohérence Territoriale) il doit y avoir concertation, qu'il faut en fixer les modalités. L'organe représentatif doit délibérer sur son bilan pour arrêter le dossier définitif du projet.	
LA LOI SUR LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE du 17 février 2002. Mise en place obligatoire de conseils de quartiers pour les communes de 80 000 habitants et plus. Le CONSEIL DE QUARTIER est consulté sur toute question concernant le quartier et la ville. Elaboration, mise en œuvre et évaluation des actions réalisées à l'échelle du quartier.	
LOI D'ORIENTATION POUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES (LOADDT, loi Voynet) du 25 juin met en place les CONSEILS DE DEVELOPPEMENT DE PAYS. Cette instance est associée à l'élaboration de la charte de Pays. Elle est informée de l'état d'avancement des actions et leurs évaluations. Ce conseil est composé de représentants des milieux économiques, culturels et associatifs.	
La LOADDT crée aussi les CONSEILS DE DEVELOPPEMENT D'AGGLOMERATION. Le conseil est associé à l'élaboration des projets de l'agglomération, il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération notamment l'aménagement et le développement. Ce conseil est composé de représentants des milieux économiques, culturels et associatifs.	

2.4.2. Les conseils de quartiers

La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité a entériné cette démarche participative. Elle rend en effet obligatoire, pour les communes de plus de 80 000 habitants, les conseils de quartiers. Chaque quartier est doté d'un conseil dont la composition, la dénomination et le fonctionnement sont fixés par le conseil municipal. Une multitude de conseils de quartier, comités de citoyen, comités de voisinages ont de

ce fait vu le jour dans les communes concernées par la loi. Leurs appellations sont diverses mais leur statut est similaire.

Selon la loi, ces dispositifs appelés communément « conseils de quartier » peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur toutes les questions qui concernent le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration et la mise en œuvre de l'évaluation des actions menées dans le cadre du quartier, en particulier celles menées au titre de la Politique de la Ville. Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartiers un local pour qu'ils puissent se rencontrer et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

On peut citer l'exemple de ROUBAIX, ville industrielle du nord qui semble avoir été pionnière dans la mise en place de *comités de quartiers*. Des luttes urbaines, insurrections ont dénoncé le cadre de vie déplorable et insalubres des familles pendant la Seconde Guerre Mondiale ; c'est dans le quartier de l'Alma que les revendications citoyennes ont été fortes et ont abouti à la mise en place du premier Comité Interprofessionnel du Logement (CIL), les protestations concernant le logement en premier plan.

En 1969, l'Atelier Populaire d'Urbanisme de l'Alma-Gare (APU) a vu le jour, il représente l'apogée du mouvement de revendication locale de l'époque et donne naissance à une nouvelle forme de concertation habitante. Ayant pour objet le *quartier*, l'atelier réclame à l'Etat les moyens pour améliorer sa vie quotidienne. L'APU de l'Alma-Gare aura une portée internationale puisqu'il sera présenté parmi les expériences « étrangères » lors d'une rencontre sur le thème « Vie de quartier et développement de la vie associative » tenue à Roubaix en juin 1979. Cette date fait office d'acte de naissance des comités de quartiers même si ces derniers seront entérinés par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité.

Aujourd'hui les comités de quartiers de Roubaix sont au nombre de quinze, les méthodes qu'ils utilisent sont diverses mais basés sur la volonté et l'engagement de leurs militants.

2.4.3. Les comités de ligne dans le domaine des transports

Des structures de concertation ont vu le jour dans les régions après la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000. La région Alsace a été pionnière dans cette démarche puisque dès 1997, elle a donné la parole aux usages des Trains Express Régionaux (TER) au sein de « comités de lignes ».

A l'initiative des régions, ces comités de ligne sont l'occasion d'échanger avec les usagers sur la qualité du service de transport et les éventuels dysfonctionnements détectés (ponctualité des trains, politiques tarifaires, propreté..).

La région Provence-Alpes- Côte d'Azur s'est aussi fait remarquer dans une mise en place rapide des comités de lignes en 1999. Ces dispositifs de concertation permanente sont au nombre de 15 depuis 2004 dans la région. Les comités de ligne sont les lieux d'échanges

publics et d'écoute qui permettent aux associations d'usagers, aux professionnels du transport et aux élus de s'exprimer sur les besoins locaux et les attentes des usagers. Les comités sont animés par un élu régional. Ils se réunissent une trentaine de fois au cours de l'année et ont permis une large consultation et réorganisation des dessertes régionales notamment à l'occasion de la mise en service du TGV Méditerranée en 2001.

2.4.4.L'engagement tardif de la France dans les méthodes participatives

Si la France souhaite depuis quelques années s'engager dans la voie de la participation pour relancer la vie civique, elle entend utiliser ses propres méthodes et met de côté des expériences faites dans des pays européens proches. Elle semble vouloir s'inspirer que très modérément, au regard du nombre d'expériences nationales dans ce domaine, des autres expériences internationales.

Le rapport⁷ sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain se veut dans cette direction faire l'état de nouvelles procédures de participation qui ne seront pas inspirées de ce qui peut se faire à l'étranger : *« Nous sommes convaincus que toute comparaison sortie de son contexte historique, culturel et politique est périlleuse car ne relevant pas d'une approche réellement scientifique. Nous sommes cependant convaincus qu'il y a beaucoup d'enseignements à tirer de ce qui se passe et se fait ailleurs, tout comme il ne fait pas de doutes que les pratiques françaises en matière de participation des habitants, méritent tout autant d'être connues de nos voisins »*.

Le fait est que les débuts de la participation dans les projets d'aménagement en France sont nés, ou du moins ont été institutionnalisés, dans le domaine de l'habitat social. Il s'agissait de faciliter le règlement de litige de classes entre propriétaires, locataires et bailleurs sociaux. La loi Bonnevey du 23 décembre 1912 offrait la possibilité dans le domaine du logement d'avoir deux administrateurs locataires dans les Conseils d'Administration des offices publics HBM. Nous noterons que ce dispositif n'est pas obligatoire. D'autres lois⁸ dans le courant du siècle affineront ce système par des propositions qui assurent une place des citoyens dans la sphère d'instances décisionnaires. Le secteur du logement social a donc une longue pratique de la

⁷ Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain, à l'intention de J-L. BORLOO, Zaïr KEDADOUCHE, Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, 2003.

⁸ Loi du 3 septembre 1947 qui rend obligatoire l'élection de deux représentants des locataires dans les conseils d'administration des offices publics. Cette disposition sera abrogée en 1963 puis rétablie en 1978. En 1983, la représentation des locataires est portée à trois personnes.

1991, la Loi d'Orientation pour la Ville élargit cette obligation aux Sociétés Anonymes d'HLM.

La loi SRU du 13 décembre 2000 organise la participation des locataires aux conseils d'administration des SEM et des coopératives d'HLM ayant une activité locative.

concertation, une certaine logique dans la mesure où les immeubles sont un micro-espace hétérogène qui nécessite un vivre ensemble et la mise en place d'une concertation entre tous les protagonistes.

On peut néanmoins affirmer que l'engagement de la France dans les méthodes participatives est tardif même si les années 1970 sont marquées par des débats sur la vie associative et sur l'évolution des rapports sociaux, moment où le terme de « participation » devient un maître mot.

Si la participation des habitants est une préoccupation dans les politiques menées, elle a cependant du mal à s'affirmer et on ne peut pas dire que cette pratique soit généralisée aujourd'hui et concerne au travers des opérations de rénovation urbaine. La politique de la ville a été la plus soucieuse de la place occupée par les citoyens dans les projets d'aménagement, de rénovation urbaine. Il est par conséquent possible de dater la mise en place progressive des méthodes participatives dans les années 1990 à 2000.

En 2000, la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC) en partenariat avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) décident de réaliser un Cahier de Renouvellement Urbain⁹ entièrement consacré à la participation des habitants fournissant ainsi des informations méthodologiques pour la mise en place des méthodes participatives. L'objectif poursuivi à partir de la publication de ce document a été de faire des expériences sur le terrain à partir des méthodologies proposées et d'un programme de travail qui a commencé en 2003. La CDC et le Conseil National des Villes (CNV) ont choisi huit sites¹⁰ s'appuyant sur la volonté des élus locaux et de celles des habitants pour tester des méthodes participatives. Il convient également de rappeler que de nombreux rapports¹¹ concernant la politique de la ville (publications de la Délégation Interministérielle à la Ville) ont le souci d'améliorer ou de développer la participation des habitants qui semble être la condition incontournable de la réussite des actions publiques qui sont engagées dans les quartiers dits sensibles.

⁹ Cahier du renouvellement urbain n°2 sur la Participation des Habitants, mars 2002

¹⁰ Angers, *La Roseraie* ; Poitiers, *La Piquetterie* ; La Courneuve, *La Tour-Les Clos* ; Lormont, *Carriet* ; Lyon, *La Duchère* ; Metz, *Borny* ; Paris, *Porte de Vanves* ; Valenciennes, *Faubourg de Cambrai*.

¹¹ H. DUDEBOUT, Ensemble, refaire la ville, La Documentation Française, 1983

J-M. DELARUE, Banlieues en difficulté : la relégation, Syros/Alternative, 1991

F. GEINDRE, Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique, Le Moniteur, La Documentation Française, 1993

J-P. SUEUR, Demain, la ville, La Documentation Française, 1998

P. PICARD, Ville : une nouvelle ambition pour les métiers : rapport au Ministre de la Ville, La Documentation Française, 2000.

J-C. SANDRIER, Associations et politique de la ville, La Documentation Française, 2001

Les réalités politiques et sociales difficiles de certains quartiers ont dans ce sens conduit à une réelle prise de conscience du bienfait des méthodes participatives qui réinvestissent le citoyen dans sa ville, son quartier.

Mais si cette prise de conscience a été si tardive, elle indique que la démarche participative n'est pas évidente dans la culture française et qu'elle constitue encore un frein psychologique à la mise en place de celle-ci.

« Les deux grandes catégories de décideurs – fonctionnaires ou élus – ne sont pas naturellement portés à la concertation pour des raisons qui tiennent à la fois à la culture politique et administrative de notre pays, à leur formation, et aux pratiques héritées de leur prédécesseurs.

Pour les uns, fonctionnaires, techniciens – leur décision apparaît légitime dès lors qu'elle s'appuie sur la conviction de l'intérêt public et qu'elle repose sur une rationalité que leur savoir et leur expérience leur permettent d'exprimer dans leurs projets. Consciemment ou non, ils sont portés à considérer que la concertation est à la fois impossible – car la complexité des projets implique un niveau de connaissances qu'ils sont seuls à posséder –, coûteuse, par les dépenses en énergie, en temps, en délai, dangereuse, enfin, parce qu'elle organise l'affrontement entre l'intérêt général et des intérêts sectoriels ou particuliers et qu'elle peut conduire à un sentiment de démission du service public.

C'est pourquoi, si l'air du temps, l'évolution de la société ou la volonté politique poussent à la concertation, leur culture et leur pratique ne les y porte pas naturellement. Ouvrir les dossiers, accepter les débats, reconnaître des interlocuteurs, étudier des alternatives, modifier les projets, ces attitudes supposent de leur part une sorte de révolution culturelle que tous ne sont pas prêts à accepter, tant ils sont convaincus que l'immense travail d'études, de réflexion, d'expériences qu'ils ont conduit, les a amené à une décision logique et profitable à l'intérêt général. Décision à laquelle ne peuvent être opposés que des arguments irrationnels ou des points de vue entachés de particularisme ou d'idéologie.

Pour les autres – les élus – on peut constater qu'ils sont souvent déchirés par deux sentiments contraires. Le système républicain selon lequel fonctionne notre société – la démocratie représentative – leur confère par l'élection une sorte de sacre qui leur donne le pouvoir de conduire la collectivité qu'ils ont en charge et de prendre les décisions nécessaires à son développement. Le renforcement des pouvoirs locaux par la décentralisation a considérablement accru cette responsabilité dans les faits mais aussi dans la psychologie et le comportement des élus.

Leur légitimité à prendre des décisions ne peut se satisfaire d'une concertation permanente qui – en dehors des élections – peut mettre en péril leur représentativité et leur pouvoir, et ouvrir des créneaux à leur opposition politique.

Mais en même temps, les élus sont les premiers à savoir que l'organisation contemporaine de notre société est dominée par le système médiatique. Ils savent que la presse, la radio, la télévision, les sondages rendent compte en temps réel de leurs décisions et des contestations auxquelles elles donnent lieu. Ils savent que leur réélection se fera davantage sur l'image qu'ils auront su donner de leur gestion, plutôt que de la gestion elle-même. Et que les valeurs auxquels les citoyens sont aujourd'hui sensibles

sont à la fois la préservation de leur cadre de vie, le souci global de l'environnement, une méfiance envers les notions de progrès et d'utilité publique, un certain repliement sur soi-même, et – plus généralement – le désir d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui les concernent.

Ainsi les élus sont à la fois réticents devant des formes de concertation qui viendraient à substituer une démocratie d'opinion à la démocratie représentative et conscients que l'opinion est devenue un acteur à part entière dans chaque décision locale, régionale ou nationale¹² ».

2.4.5. Internet, un nouvel espace public

L'arrivée et la montée d'Internet ont provoqué de profonds bouleversements dans notre société. Il a notamment eu des conséquences dans notre vie démocratique à quelque échelle que ce soit. Ce media interactif a permis la formation de communautés virtuelles disposant d'une libre expression. Internet a en ce sens ouvert un nouvel espace plus libre, plus universel, un espace de communication. Il paraît inévitable de parler de ses corollaires dans le champ de la démocratie participative, une cyberdémocratie en ce qui concerne Internet.

Le développement des « cyberespaces » a engendré de nouvelles pratiques politiques mais aussi de nouvelles pratiques citoyennes. Par ailleurs, ces nouvelles pratiques se sont traduites par des réformes administratives visant à renforcer les capacités d'actions de la population administrée. La population s'exprime par ce biais dans un espace totalement déterritorialisé.

2.5. La participation de la population dans les projets d'urbanisme : une nouvelle pratique de l'urbanisme

Les pratiques de l'urbanisme depuis ses débuts, dans les années 1950, cantonnaient jusqu'alors la population dans une attitude passive de consommation. Les politiques urbaines leurs étaient destinées et servies de la sorte tout en étant, en amont, conçus par des spécialistes du domaine (souvent des architectes-urbanistes auto proclamés). Il n'y avait aucun contact entre ceux qui réalisaient ces politiques d'urbanisme et ceux qui étaient les premiers concernés, les premiers « utilisateurs » de cette ville. Comme le disait Abraham Lincoln, « On peut tromper longtemps une partie du peuple, on peut tromper tout le peuple mais on ne peut pas tromper le peuple tout le temps ». Force est de comprendre ainsi que les urbanistes, autres acteurs politiques et les habitants se sont rendus compte de l'inadéquation entre un urbanisme choisi par une catégorie de personnes qui vraisemblablement ne le vivait pas au quotidien, et d'autres le pratiquant réellement.

¹² Aménagement et opinion, la concertation en amont des projets, Conseils pour le compte du Ministère de la l'Environnement, 1995.

Mais contrairement à Abraham Lincoln, il est possible de penser que la volonté des aménageurs et/ou des décideurs politiques, n'ait pas été celle de « tromper le peuple », de lui imposer quelque chose sans tenir compte de ses besoins, ses attentes. Les décideurs structurant le territoire n'avaient d'autres ambitions que celle de créer, de produire dans un espace à caractère utile, fonctionnel, dont les conséquences seraient l'amélioration du cadre de vie de la population, la production d'un espace presque idéal, qui associerait mixité urbaine et sociale.

Ces idées et les théories qu'elles défendaient, en dépit d'être mal adaptées au contexte dans lequel elles se sont inscrites, ont eu le mérite d'exister. Elles mettent en évidence par ailleurs la dichotomie traditionnelle de deux cadres d'action bien distincts, le « *theos* » et le « *praxis* ». Le tort est de croire avec certitude que le premier va ordonner le second sans le moindre écart, le tort est aussi de croire que parce que la *praxis* ne fonctionne pas, la théorie et ses fondements sont à remettre en cause dans leur totalité.

L'arrivée des méthodes participatives en aménagement est la volonté de mettre un terme à des pratiques fonctionnalistes et ascendantes qui a montré ses limites, celle d'un urbanisme la plupart du temps mal vécu car imposé à la population. Les politiques urbaines propres aux quartiers classés « zones urbaines sensibles » ou « zones à urbaniser en priorité » n'en sont-elles pas la preuve ? Dans ces espaces, l'aménagement du territoire n'a pas été pensé ni choisi par la population habitante. Ces lieux ont été au contraire un laboratoire des politiques urbaines dont le but était, même par tâtonnements, de sortir de l'impasse dans laquelle elles s'étaient retrouvées. On ne peut pas en revanche totalement accuser ces choix en matière de politiques urbaines qui attestent du souci de la gestion de l'espace et du cadre de vie dans lequel évoluent les habitants. Si tel avait été le cas, en serait-il autrement aujourd'hui, ces quartiers seraient-ils autant stigmatisés ?

2.6. Le choix de développer les méthodes participatives est une alternative à d'autres types d'urbanisme qui ont montré leur limites.

2.6.1. L'aménagement du territoire et la modernisation nationale (1950-1970)

Identifiée comme l'âge d'or de l'aménagement du territoire, la période immédiate après guerre se caractérise par un urbanisme traduisant la véritable ambition nationale de reconstruire la France. Le régime alors en place est puissant et organisateur, il détient trois monopoles principaux qui lui permettront de mener à bien rapidement les projets engagés.

L'Etat détient tout d'abord le monopole du savoir et de l'expertise, par l'intermédiaire notamment du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Ce monopole est

cependant discuté par le Commissariat Général au Plan et par la DATAR chargés de proposer de nouvelles idées. Un ensemble de techniques, de savoir sont mobilisés et c'est essentiellement à Paris que se prennent les décisions concernant l'aménagement du territoire.

L'Etat dispose d'un monopole financier : les finances publiques – directement ou indirectement – permettent de construire le territoire.

Enfin l'Etat a quasiment le monopole de conception et de maîtrise d'ouvrage ; il définit en quelque sorte les règles du jeu de l'aménagement.

La période 1950–1970 se caractérise par un fort interventionnisme de l'Etat mis au service du développement industriel et économique de la France et à l'amélioration du cadre de vie et la à la réduction des inégalités.

Le bilan de la reconstruction reste avant tout positif par l'efficacité de sa mise en œuvre dans une France appauvrie, la variété des modèles adoptés et le fait que la population a facilement intégré ces nouvelles formes urbaines d'après guerre car elles étaient globalement inspirées du passé. Ce sont les grands ensembles des années 1950–1960 qui marquent aujourd'hui profondément le paysage urbain.

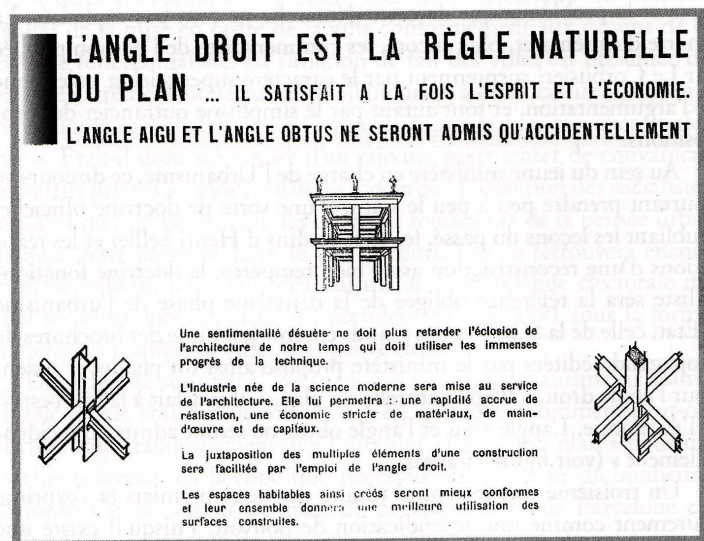
La critique de l'urbanisme des grands ensembles et des rénovations urbaines réalisées est facile. Les aménageurs entendaient à cet époque mettre leur savoir au service de la population, pour que leur vie soit meilleure. Aussi ces villes correspondaient à des objectifs d'hygiène, d'aisance compte tenu de la situation qui régnait. Cette idéologie ne semble t-elle pas être similaire au slogan du Parti Socialiste lors des élections présidentielles de 1981 « changer la ville, changer la vie » ? Les différentes pensées urbanistiques, quelque soit l'époque dans laquelle elles s'inscrivent, n'ont eu que pour seule ambition de modifier l'espace pour modifier la société et on ne peut leur reprocher dans la mesure où l'espace est bien le lieu de projection d'une population.

Cette mise en ordre de la ville caractérisée par un urbanisme dit fonctionnaliste a eu la volonté de mettre en ordre la société et de le faire conformément aux canons de cette doctrine. Le Corbusier fait partie de ceux qui ont souhaité la mise en place d'un urbanisme fonctionnaliste permettant de satisfaire la population. Mais comment peut-on affirmer qu'un « bon » plan – aussi cohérent et intelligent soit-il – pour un nouveau quartier soit la condition nécessaire et suffisante au bonheur de ceux qui y habiteront ?

Ildefonso Cerda, l'auteur du plan d'extension de Barcelone s'est révélé beaucoup plus prudent quant à ces considérations bien qu'il soit d'accord sur le fait qu'il faille accroître le bien être et les commodités nécessaires au bonheur individuel. Il reconnaît les illusions qui peuvent être associée à cette pensée.

Le second pilier du fonctionnalisme consiste en la création un zonage et une spécialisation fonctionnelle de l'espace. Ce découpage est présenté comme une solution universelle d'aménagement et un remède à tous les maux véhiculés par la ville jusqu'à maintenant. Les arguments sont peu nombreux pour justifier cette structuration de l'espace, les dysfonctionnements de la ville héritée du passée sont bien souvent la raison systématique évoquée ; on oppose la ville du passé, malsaine, tortueuse à celle du futur

qui relève d'une approche scientifique. La doctrine fonctionnaliste a façonné la seconde phase de l'urbanisme d'état du XX^e siècle et les grands ensembles. D'ailleurs le ministère en charge de l'urbanisme affiche clairement les nouvelles formes de l'urbanisme par un slogan très évocateur : « *l'angle droit est la règle naturelle du plan...il satisfait à la fois l'esprit et l'économie. L'angle aigu et l'angle obtus ne seront admis qu'accidentellement*¹³ ».



Enfin la doctrine fonctionnaliste se caractérise nettement dans une revendication du pouvoir. Cette doctrine s'adresse en effet seulement aux initiés et où pouvoir d'aménager est remis dans les mains des élus.

2.6.2.(1970-1990) La mise en place du développement local

Cette période est marquée par l'avancée de la décentralisation, un fait qui marque un tournant dans le transfert de compétence vers les collectivités locales françaises. Ainsi s'amorce le désengagement de l'Etat dans l'urbanisme.

Les incertitudes liées à la crise industrielle, à l'ouverture à l'Europe, remettent en cause une conception jusqu'alors dominante, celle du développement marquée par un pilotage provenant du « haut ». On s'intéresse alors au concept de développement local mettant à mal la notion de planification adoptée depuis déjà plusieurs décennies. Le début des années 1980 est marqué par la mise en œuvre de mesure en faveur de la décentralisation¹⁴. Ce principe pose alors avec acuité le rôle de la DATAR dans cette

¹³ J-P. LACAZE, Renouveler l'urbanisme ; perspectives et méthodes, 2000

¹⁴ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions.

Loi du 29 juillet 1982 portant sur la réforme de la planification

Loi du 7 janvier 1983 sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983

nouvelle répartition des compétences et de la planification territoriale. La nouvelle conception pour l'aménagement de l'espace est celle de l'autonomie et s'inscrit dans une logique presque *anti-étatiste*.

Le développement progressif de la démocratie locale et le rôle croissant des associations ont changé les modes de faire en urbanisme. Il ne s'agit plus seulement d'urbanisme mais de politiques urbaines plus globalement. Ces politiques urbaines s'adressent essentiellement aux grandes villes et aux agglomérations, dans ce contexte intervient la participation des habitants.

2.7. Le glissement d'une politique « administrative » vers une politique de l'urbanisme de terrain où le citoyen est investi.

2.7.1. Il ne s'agit plus de produire un urbanisme tel que les décideurs le conçoivent mais plutôt tel que la population le veut.

L'histoire de l'urbanisme a surtout été marquée par des références à des échelles d'action qui se sont chaque fois plus resserrées au fil du temps. De manière générale, on a cessé de créer un urbanisme à l'image d'un projet architectural à grande échelle. On intervient sur des niveaux plus restreints, on étudie l'interférence entre les niveaux d'échelles afin de développer un urbanisme transversal, multiscalair. En ce sens, l'arrivée des méthodes participatives en aménagement prennent toute leur justification dans le contexte suivant : on s'intéresse aux plus petites échelles pour traiter des problèmes plus globaux, par ailleurs on met en avant la notion de démocratie participative qui réinvesti le citoyen dans ses droits et ses attentes.

L'urbanisme de participation peut être interprété comme une technique permettant aux citoyens concernés de s'approprier un nouvel espace urbain avant que les modifications ne soient réalisées. Ces premières démarches en matière de participation relèvent pour la plupart d'une démarche descendante (provenant du système de décision). Il s'agissait alors d'éviter les risques lors d'un projet et de connaître en amont les éventuelles contestations. Mais on peut affirmer que même dans l'utilisation de ces méthodes restrictives en matière de participation, de nouvelles valeurs apparaissent au profit de la population.

2.8. La participation des citoyens français dans les projets d'aménagements, une méthode adaptée ?

2.8.1. L'emploi des méthodes participatives en aménagement, une solution idéale ?

Pour certains spécialistes, le bilan est très mitigé et plutôt discutable¹⁵ si l'on en reste bien évidemment à des considérations très simplistes qui consistent à énoncer que même si les municipalités ont mené bon nombre de projets d'urbanisme dans cette direction de participation de la population, les résultats n'en restent que peu visibles et pour ainsi dire pas, sur les formes urbaines en elles-mêmes. Bien sûr que l'on ne peut voir de « traces identifiables¹⁶ » de la démarche participative sur le terrain, mais il n'en reste pas moins que cette démarche a façonné le projet d'aménagement en intégrant la notion de participation. La participation a accompagné le processus de transformation de l'espace urbain pour qu'il soit vécu de manière positive par la population. Il s'agit bien d'un des objectifs principaux de la mise en place des méthodes participatives dans l'élaboration de projets.

Il convient également d'admettre que la participation, dans les détails, montre aussi ses limites. De toute évidence, la population entière ne pourra pas complètement être satisfaite par les choix engagés à l'issue de la concertation. Cependant les méthodes participatives ne prétendent en aucun cas assurer ce rôle. Elles permettent à chacun de mieux connaître, mieux comprendre les projets engagés afin d'émettre un avis sur celui-ci, de proférer des remarques à l'égard de ce projet.

Il faut par ailleurs évoquer l'inégalité de chacun, en terme de limite, en ce qui concerne les prises de paroles et encore une fois, les méthodes participatives ne peuvent en être responsables.

En effet, le développement des méthodes participatives vise un but différent. Elle entend intégrer la population dans des prises de décisions qui la concernent directement. Elle ne prétend pas satisfaire une population entière, elle prétend simplement donner à chacun le moyen de participer au projet et d'impliquer dans un processus décideurs politiques et habitants d'un lieu donné, afin que ce projet soit mieux compris.

¹⁵ J-P. LACAZE, Renouveler l'urbanisme ; perspectives et méthodes, 2000

¹⁶ *ibid*

2.9. La difficulté pour l'aménageur de livrer un espace « prêt-à-vivre » et de laisser la population locale s'y installer.

L'aménageur-urbaniste a toujours eu un statut à part, autant dans la profession générale rattachée au bâtiment et à la construction, que pour la population qui ne comprend pas toujours dans quel domaine d'intervention il agit, de quoi il est responsable. L'aménageur se différencie cependant des architectes, des paysagistes, des ingénieurs du génie civil dans le sens où il légitime son champ d'action sur un cadre général qui englobe les voiries, le bâti, les équipements, les transports et la manière dont tous ces éléments sont disposés sur le territoire. N'appartenant pas à un ordre en particulier qui le protégerait et lui donnerait quelque part une légitimité et une reconnaissance, il est cependant indispensable pour la mise en place d'opérations urbaines dans la mesure où il reste un conseiller important des élus municipaux. Les décisions prises par le technicien et les élus se révèlent parfois être distantes des attentes des administrés ou des résidents puisque ces orientations et les réunions prévues à cet effet ne les associent pas.

L'aménagement des milieux urbains et ruraux relève de l'enchevêtrement de multiples paramètres qui rendent les projets très complexes et parfois incompréhensibles pour la population à laquelle ils étaient à l'origine destinés. Un des torts des aménageurs (en partie) a été de s'affranchir du cadre social de l'espace sur lequel ils *travaillent* même si nous reconnaissons qu'un certain nombre d'efforts ont été effectués pour produire un espace sur mesure et non un espace prêt-à-vivre comme ceux produits dans les années 1960.

La problématique est bien celle de la sacralisation du savoir et d'un monopole de celui-ci qui contribuent à former deux ensembles ; ceux qui possèdent ce savoir participant au pouvoir, et ceux qui ne l'auraient pas et seraient ainsi relégués à subir toutes les décisions prises *en haut*.

Cette critique est résurgente dans le système français qui considère fortement la notion de savoir, associée à celle du pouvoir et dont le partage ne semble pas évident. Cette héritage a laissé une place prépondérante à l'Ingénieur dans le domaine de l'aménagement.

Les méthodes participatives insistent par ailleurs dans ce sens de démocratisation du savoir, et de la possibilité d'expression de chacun quelque soit sa nationalité, son niveau d'études ou encore sa situation professionnelle.

La difficulté pour l'aménageur est bien celle de ne plus livrer un espace prêt-à-vivre théoriquement bien fondé mais plutôt un espace que l'habitant est prêt à intégrer et à respecter. La nécessité est alors celle de la prise en compte des souhaits des personnes à qui ces aménagements s'adressent. En aucun cas la prise en compte de la population dans les projets ne signifie de procéder à un nivellement de l'aménagement de l'espace mais contribuerait à associer la population et l'impliquer davantage dans les politiques menées sur une échelle qu'elle visualise au quotidien.

2.10. Les limites de la participation : l'urbanisme patrimonial, un traitement résolument technocratique

L'urbanisme qui concerne la protection patrimoniale paraît être une figure à part et en dehors des méthodes participatives compte tenu du rôle qu'elle endosse.

Tous les dispositifs visant à protéger les monuments historiques et les sites ajoutent une difficulté supplémentaire à la mise en place de méthodes participatives. Elle induit un contrôle fort de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) sur ces zones protégées. On juge d'ailleurs souvent trop rigide et contestable l'intervention « insuffisamment participative¹⁷ » de l'ABF. Les conflits sont par ailleurs récurrents avec les maires qui sont chargés de délivrer les permis de construire et de faire en sorte que les réalisations correspondent aux autorisations demandées et aux prescriptions exigées. La critique envers les ABF porte essentiellement sur le fait que l'on ne puisse pas contester – ou alors dans des conditions très limitées – leurs décisions.

Pourquoi ne pas organiser une concertation locale afin de délibérer sur des travaux qui concernent un nombre relativement restreint de personnes ? Parce qu'il semble, en effet, que le patrimoine urbain et monumental appartiennent à une mémoire collective nationale dont l'ABF est seul garant, et, à ce titre, il est le seul en mesure d'émettre un avis sur des projets.

Dans un contexte participatif, on peut supposer que ce patrimoine serait mis en danger et qu'il ne peut pas, par conséquent, supporter des ajustements locaux. La méthode actuellement en œuvre appelle de toute évidence à un traitement que nous qualifierons de technocratique dans la mesure où les décisions ne sont prises que par une personne dotée de compétences professionnelles spécifiques. La prise de décision sur des projets et la réflexion menée en amont de celle-ci ne peuvent qu'émaner de l'autorité la plus compétente en la matière à savoir l'ABF.

Mais, afin de comprendre cette non application des méthodes participatives dans l'urbanisme dit patrimonial, il est pertinent de rappeler dans quel état étaient les espaces que l'on a appelé à la suite de la loi Malraux¹⁸ les « secteurs sauvegardés ». Le travail de réhabilitation et de mise en valeur de ces espaces urbains est sans commune mesure ; les secteurs sauvegardés montre un bilan très positif. La démarche des secteurs sauvegardés, avec les nombreuses contraintes qu'elle comporte pour la population résidente souhaitant effectuer des travaux, a répondu à une logique de conservation du patrimoine en référence à une mémoire collective nationale. On conforte ainsi le bien-fondé de la

¹⁷ J-P. LACAZE, Renouveler l'urbanisme ; perspectives et méthodes, 2000

¹⁸ Avec la Loi Malraux du 4 août 1962, les propriétaires d'immeubles bâtis situés en Secteur Sauvegardé ou ZPPAUP qui effectuent des travaux en vue de la restauration complète de ces immeubles sont autorisés à déduire fiscalement certaines dépenses spécifiques.

méthode employée, une méthode qui justifie ce mode de traitement pour cette catégorie de *problème* d'urbanisme.

3. La mise en œuvre des méthodes participatives de développement agricole : l'antériorité de l'expérience africaine

3.1. Éléments historiques

3.1.1. Les méthodes participatives de la FAO

Cette partie entend faire la liste non complète des méthodes participatives utilisées dans le cadre du développement agricole en Afrique Centrale. Elle souffre parfois d'un manque de précision concernant la datation de ces méthodes, leur application et le surtout le lien qu'elles entretiennent les unes avec les autres.

3.1.1.1. 1960-1970

Les politiques de développement agricole se sont initialement concentrées sur la planification en tant que telle. Dans les années 1960 et 1970 cette planification a été fortement encouragée par la FAO dans les pays en voie de développement, elle émanait également des coopérations françaises et allemandes. Ces plans avaient pour fonction de fixer des buts de croissance par l'intermédiaire de plans quinquennaux mais le contexte local de post-indépendance a été une forte contrainte pour mener à bien les objectifs de départ. Les responsables étaient majoritairement issus de l'administration coloniale structuré en deux grands systèmes. D'une part, l'approche directive française favorisant les cultures d'exportations, et, d'autre part, l'approche anglophone menée par exemple dans les années 1960-1965 en Tanzanie, basée sur un développement communautaire fortement relayé par les idées de développement communautaire formulées par Julius Nierere, président alors en exercice.

Par ailleurs, les objectifs de développement agricole étaient surtout destinés à stimuler la croissance économique avec des priorités données aux grandes entreprises commerciales pour le secteur de l'exportation. Les orientations de la planification agricole concernaient par conséquent la fixation des prix, l'emploi d'intrants, la recherche, la vulgarisation. L'agriculture de subsistance et les petits exploitants agricoles avaient une place très marginale dans cette organisation du développement.

Le développement rural intégré

La situation évolue dans les années 1970 où un autre type de projet s'organise autour du monde agricole. Le Développement Rural Intégré (DRI) se concentre davantage sur les systèmes d'exploitation agricole de subsistance même si l'objectif premier est avant tout d'accroître les denrées commercialisables.

La fin des années 1970 marque plusieurs dysfonctionnements dans les politiques de développement agricole et notamment celle de la place laissée aux femmes dans ces politiques ; des reproches qui se font fait globalement ressentir sur la planification agricole proprement dite.

3.1.1.2. Les années 1980

Au début des années 1980, la démarche de « recherche sur les systèmes d'exploitation et de vulgarisation » encourage une nouvelle méthode axée sur la participation. L'impact de cette méthode est néanmoins resté très limité dans la mesure où les projets agricoles étaient expérimentés sur des « agriculteurs pilotes », exploitants souvent apparentés à la chefferie locale. Cette méthode participative fonctionne sur un système descendant (du sommet vers la base) et constitue seulement un démarrage du processus de participation.

L'avancée faite en matière de développement agricole se fonde avant tout sur la mise en place à niveau régional voir locale de ces politiques. Cette décentralisation a été amorcée en Inde et dans d'autres régions d'Asie pour arriver ensuite en Afrique au début des années 1980. Les objectifs de cette planification régionale étaient de favoriser la croissance tout en réduisant les déséquilibres territoriaux. Cette planification décentralisée n'a que peu utilisé les méthodes participatives, bien au contraire, les projets qui ont été menés dans le cadre du Développement Rural Intégré ont été élaborés suivant une démarche descendante.

L'objectif de croissance économique est une constante pour les pays en voie de développement surtout dans les années 1980 où l'accent a été placé sur la question de la dette du Tiers Monde. En ce sens, les efforts fournis se concentrent essentiellement sur les entreprises agricoles qui ont le plus grand potentiel de croissance, à savoir celles du secteur privé et des cultures d'exportation. Cette méthode souligne par conséquent les disparités régionales et a contribué à accroître la pauvreté. Par la suite, l'intérêt pour la planification régionale et locale a été plus grand et des propositions de micro-projets pour réduire la pauvreté ont été proposé pour pallier les retombées négatives des projets antérieurs sur les populations vulnérables.

L'Évaluation Rurale Rapide (ERR)

L'Évaluation Rurale Rapide (ERR) a servi à planifier ces projets régionaux de petite et moyenne envergure. Ces outils ont été utilisés avec les notables des villages et les informateurs locaux, ceci ayant favorisé les partis pris contre les femmes, les préjugés étant assez avancés. Cette prise de conscience du rôle des femmes a provoqué des conflits dans la structure traditionnelle africaine car elle remet en cause l'organisation sur laquelle elle est fondée.

La Méthode Accélérée de Recherche Rurale (MARR)

A la fin des années soixante-dix et dans le but d'aider les personnes extérieures à mieux comprendre la vie rurale en peu de temps la Méthode Accélérée de Recherche Rurale a été mise au point. L'usage de cette méthode s'est fortement répandu parmi les personnes extérieures aux Pays en Voie de Développement pour leur apprendre à connaître la vie rurale. La MARR a été initialement mise au point par les spécialistes des sciences humaines pour permettre aux planificateurs de réunir sans délai des renseignements sur les dimensions sociales et culturelles des problèmes de gestion des ressources naturelles. La démarche de la MARR est à mi-chemin entre l'enquête classique et les entretiens non structurés. L'objectif de cette méthode est de procurer aux personnes extérieures une idée de la vie quotidienne des différents groupes dans les régions rurales. Dans les faits, un groupe de personnes extérieures passe un certain temps dans un village et mène des dialogues ouverts et informels avec les gens sur (tous) les aspects de leur vie quotidienne.

Programme de la démarche :

- entretiens semi-structurés : dialogue informel avec les agriculteurs
- dialogues avec des *personnes clés* ou des *experts locaux*
- promenades en « transect »: se promener avec un petit groupe de villageois le long d'un transect, par exemple du sommet des collines au centre du village dans la vallée
- entretiens en groupe

Le Diagnostic Rural Participatif (DRP)

La problématique du développement agricole et de la planification qui s'ensuit intègre plusieurs domaines, elle n'est pas uniquement constituée de problèmes techniques, elle se compose également de problèmes humains comme celui des relations hommes/femmes dans le développement de l'agriculture.

Au cours des années 80, l'Evaluation Rurale Rapide (ERR) a été remplacée par le Diagnostic Rural Participatif (DRP). La communauté politique et administrative du développement se rend rapidement compte de l'efficacité de cette démarche pour mettre en évidence les aspects relatifs aux enjeux hommes/femmes. C'est ainsi qu'ont été produits, dans les années 90, de nombreux documents sur le diagnostic rural participatif et l'analyse de « genre ». Les travaux écrits sur la planification agricole ont encouragé la planification régionale décentralisée dans l'espoir de réduire la pauvreté ainsi que les méthodes participatives pour mieux intégrer les priorités locales dans les plans régionaux ou locaux. En revanche, la prise en compte des documents écrits sur la problématique homme/femme a été plus rare.

Le Diagnostic Rural Participatif a confirmé la participation des notables du village dans la planification agricole et il s'oriente surtout sur des aspects techniques comme les projections en matière d'offre et de demande, la définition d'objectifs, l'allocation de ressources.

La planification du développement, notamment la planification agricole, peut être décomposée en deux catégories : celle qui est centralisée et celle qui est décentralisée. Dans un système de planification centralisée, toutes les grandes décisions concernant les politiques, la planification, la programmation et la budgétisation sont prises au niveau national.

Dans un système de planification décentralisée, la responsabilité d'un grand nombre de ces décisions incombe aux échelons régionaux et/ou locaux. Un mécanisme distinct pour la planification régionale ou locale peut être mis en place pour développer un plan d'investissement régional. La décentralisation de la planification et de l'administration chargée de l'agriculture a tendance à rapprocher l'analyse des problèmes et la planification des réalités régionales et locales.

Le processus de décentralisation est en pleine expansion géographique depuis la fin des années 1980, en particulier, en Afrique et s'intensifie dans les zones où il a été revendiqué pendant longtemps (dans certaines parties de l'Asie et de l'Amérique latine). Cette forme de planification a le but explicite d'associer davantage les agriculteurs à la planification. La planification régionale est le niveau intermédiaire de tout système de planification décentralisée. Elle est responsable de coordonner les plans et les programmes proposés aux échelons inférieurs et de les harmoniser en fonction des contraintes politiques et budgétaires fixées à l'échelle nationale. Les planificateurs régionaux peuvent également être associés à la conception et à la mise en oeuvre des projets conçus au niveau national mais qui opèrent dans la région. Ils fournissent habituellement une assistance technique et administrative et assurent la formation des planificateurs locaux et des institutions associées à la planification locale et à l'élaboration des projets. A un échelon territorial encore plus restreint, la planification villageoise ou communautaire est encore rare. Avec l'intensification de la décentralisation, la planification villageoise pourrait toutefois acquérir de plus en plus d'importance. Elle a deux fonctions principales : fournir des informations aux niveaux supérieurs de la planification, par le biais de l'analyse participative des problèmes et permettre de hiérarchiser les priorités des communautés et d'établir des plans d'action communautaires qui pourront être mis en oeuvre.

Le défi est de rendre la planification davantage participative. Ce défi a plusieurs origines dont la première est le fait que de nombreux projets et programmes de développement n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs car la réponse des agriculteurs n'a pas été à la hauteur des attentes.

Il convient ensuite de se pencher sur les succès obtenus par les programmes de développement communautaire basés sur la participation aux processus de planification, de mise en oeuvre et de suivi. Ces succès ont démontré que les communautés rurales sont en fait intéressées par le développement et qu'elles réaliseront des efforts pour que les plans et les projets aboutissent, pourvu que ces plans répondent aux priorités locales. Enfin, les pressions en faveur d'une démocratisation ajoutent une importante

dimension politique à la demande d'une planification plus participative de type "ascendant".

Au centre de ces méthodes décentralisées, une recommandation se fait de plus en plus ressentir, celle de la prise en compte des femmes dans les systèmes d'exploitation. Certaines démarches novatrices associent à la planification agricole les différents groupes d'agriculteurs, y compris les femmes, ainsi que les pauvres. La pertinence et l'utilité de plusieurs démarches participatives conscientes des différences entre hommes et femmes ainsi que celles entre agriculteurs est alors avérée, sans qu'en soient mesurées par ailleurs toutes les conséquences.

La Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP)

A la fin des années quatre-vingt, la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP) a été développée en réponse à la Méthode Accélérée de Recherche Rurale (MARR). La MARP vise à renforcer l'autonomie de la population locale, en encourageant les gens à partager, améliorer et analyser leurs connaissances et conditions de vie, et à planifier, agir, contrôler et évaluer. L'objectif est l'analyse des informations par la population afin de dégager les priorités locales dans la planification agricole, une hiérarchie des problèmes, des besoins en ressources, et l'élaboration de plans d'action.

Les outils employés sont :

- la cartographie participative : un groupe de villageois fait une carte de la communauté. La manière dont ils la font et ce qu'ils trouvent important fournissent de bons points de départ de discussions sur les aspects importants de la vie du village
- les transects villageois : l'équipe se promène avec un petit groupe de villageois dans le village et discute les choses observées
- le classement : il est demandé aux gens de comparer des unités (par exemple familles /arbres /récoltes) et de les grouper selon leurs propres critères. Le classement est aussi employé pour stratifier la population locale, par exemple classement par richesses. Les résultats du classement et les critères utilisés fournissent des points de départ de discussions
- les rappels historiques : l'histoire des familles est évoquée et les événements principaux sont utilisés comme point de référence dans l'analyse de la situation actuelle
- les calendriers : les gens indiquent les choses qui changent dans le temps, par exemple le mois où ils doivent emprunter l'argent, quand leurs enfants sont atteints de paludisme, quand les pluies sont normalement attendues

La combinaison des informations obtenues à l'aide de tous ces outils fournit aux villageois une image de leur vie quotidienne. Non seulement, cette méthode les aide à commencer une discussion sur leurs problèmes principaux et sur la façon d'y remédier, mais elle leur signifie qu'ils sont capables de faire eux-mêmes cette analyse.

La MARP représente une étape importante dans les méthodes participatives. Les communautés locales font leur propre analyse et planifient pour l'avenir. Leurs propres valeurs, leurs propres besoins et leurs priorités propres en sont le point de départ.

Il est important de faire la distinction entre la MARR et la MARP. La MARR reflète la prise de conscience du fait que les dispositifs traditionnels de planification ne répondaient pas aux besoins des populations pauvres en zone rurale.

Les méthodes participatives telles que le DRP et la MARP insistent sur la force potentielle des outils participatifs pour produire des informations utiles à la planification. Elles révèlent également qu'il est important d'utiliser les méthodes participatives en association avec l'analyse de genre et l'analyse des différences si l'on veut incorporer au processus participatif les « vecteurs » les moins influents de la population.

En revanche, la MARP ou Diagnostic Rural Participatif (DRP) confie la gestion du processus de recherche à la communauté locale. Ce sont les villageois eux-mêmes qui choisissent les objectifs de l'étude, qui collectent et analysent l'information et décident de son utilisation. Après avoir été initiés à ces techniques, ils décideront s'ils souhaitent la participation d'intervenants extérieurs.

Le plan de développement communautaire

Il pose clairement pour ambition :

- d'associer les responsables locaux (maires, préfets, chefs de village, chefs de services techniques, représentants de producteurs) à l'identification des besoins, à la détermination des priorités, à la sélection des actions et des moyens à mettre en œuvre. L'objectif est une meilleure compréhension par les populations des objectifs et stratégies gouvernementales et, partant de là, une meilleure adhésion aux actions de développement.
- d'établir des programmes et de poser des objectifs réalistes et perceptibles par les populations concernées
- de susciter et d'organiser une coordination et une complémentarité efficace entre les services techniques des différents ministères impliqués dans le programme

Un programme de développement communautaire a été mis au point en Centrafrique en 1976¹⁹ pour former des agents capables d'analyser la situation dans les communautés rurales et d'amener les populations concernées à trouver des solutions aux problèmes rencontrés.

Résumé du projet :

PHASE 1 – 1972/1976

- formation des Agents de Développement Communautaire (ADC)

¹⁹ Projet de Développement Communautaire en République Centrafricaine, CAF 77/004

- étude et mise en place des structures permettant l'application d'une politique concrète et favorisant le démarrage des activités sur le terrain
- recyclage du personnel en cours d'emploi devant encadrer les ADC
- mise en place d'un atelier audiovisuel chargé de créer et produire le matériel pédagogique nécessaire à la formation des ADC et la matériel d'animation pour les villageois

PHASE 2 – 1978

- formation des homologues pour le transfert de responsabilités aux cadres centrafricains
- mise au point des méthodes d'intervention du développement communautaire sur le terrain
- création et organisation d'un service national de développement communautaire

PHASE 3 – 1979

- conseiller sur le plan technique et pédagogique le directeur national
- recycler les ADC, les chefs de secteur et former des auxiliaires féminines
- aider à la mise en place et au fonctionnement des structures de développement communautaires (comités villageois, communaux, préfectoraux, sous préfectoraux) et au démarrage des centres ruraux de formations de paysans
- transférer définitivement le projet de développement communautaire au Gouvernement Centrafricain

Les résultats obtenus en Centrafrique avec la mise en place des comités villageois, « l'installation » de leaders, ont contribué faire du plan de développement communautaire une grande réussite. Elle confirme l'intérêt de la méthode du développement communautaire qui engendre la participation de la population aux actions de développement du village.

3.1.1.3. Le début des années 1990, la vulgarisation participative au Zaïre

Alors que les services de vulgarisation font l'objet de critiques quant à leur inefficacité, leur coût de fonctionnement, leur inadaptation aux besoins, les stratégies de vulgarisation doivent faire preuve d'efficacité et de créativité. Il est donc intéressant de présenter la démarche zaïroise.

Ce projet a souhaité s'appuyer sur un développement endogène et a fait appel en partie à une assistance technique PNUD/FAO²⁰ pour relever le défi de la vulgarisation. L'instauration de Service National de Vulgarisation (SNV) au Zaïre²¹ a voulu répondre aux différents besoins du pays, notamment ceux des différents partenaires de

²⁰ Vers une vulgarisation participative, Etude de cas : le Zaïre, FAO, Rome, 1997

²¹ République Démocratique du Congo depuis 1997

développement agricole, des producteurs aux décideurs. Les personnels des institutions concernés par le développement rural se sont alors mobilisés autour de la vulgarisation. Le Service National de Vulgarisation a souhaité combiner des approches plurielles, participatives et dynamiques de la vulgarisation.

L'année 1995 a clôturé la phase pilote du projet d'appui à la Direction de la vulgarisation dont l'objectif était de mettre au point un système qu'une phase ultérieure (1994–2003) permettrait d'étendre à l'ensemble du Zaïre. Cette extension n'a pas eu lieu car d'une part la Banque Mondiale qui devait la financer n'a plus apporté son aide depuis 1993 et aucun bailleur n'a été trouvé pour pallier ce retrait, et ensuite l'ampleur du pays a limité les impacts.



Sur 300 secteurs (zones administratives), 52 sont réellement encadrés et bénéficie de l'impact des services de vulgarisation. On peut considérer que 350 000 exploitants sont en prise directe avec les systèmes, mais c'est 5 millions d'exploitants qu'il faudrait toucher pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire du pays. L'ouverture d'un secteur est conditionnée par la fourniture d'un minimum d'équipements et de moyens de déplacements pour les 58 agents–vulgarisateurs. Elle demande également une formation méthodologique et une mise à niveau technique, si l'on multiplie ces exigences par 250 secteurs on peut alors se rendre compte de l'ampleur des moyens à mobiliser.

La difficulté d'intégration de la vulgarisation dans certains milieux est due au fait que celle-ci n'a que des effets induits ; elle ne génère pas d'office des recettes mais elle opère cependant des changements dans les mentalités. La vulgarisation apparaît pour les agriculteurs comme un droit à l'information qu'ils ne songeraient à rémunérer même s'ils en reconnaissent les effets positifs. Et pourtant, pour pérenniser le système et l'étendre c'est bien sur ces forces là qu'il faudra compter. L'objectif est de passer d'un développement endogène à un développement exogène. La durabilité du système de vulgarisation et son dynamise repose par conséquent sur les bénéficiaires eux-mêmes de la vulgarisation, c'est en ce sens qu'elle constitue un processus double. La finalité est de passer du droit au devoir, de l'innovation à l'entreprise. Pour cela, la profession agricole doit s'organiser, se professionnaliser afin d'être le soubassement du système.

En 1995, le système de vulgarisation zaïrois intégrait 630 associations paysannes dans ses « groupes de contact » (1 groupe de contact sur 14 est une association paysanne qui se rencontre régulièrement) ; en avril 1996, ce chiffre est passé à plus de 1200. Certaines de ses associations paysannes (1 sur 8) disposent d'un soutien de la Coopération Française qui leur apporte de l'aide pour des projets d'agriculture, d'élevage, de transformation des produits. Les bénéfices dégagés par ces Associations paysannes est suffisant pour prendre en charge partiellement un moniteur de vulgarisation.

L'expérience montre que les bénéficiaires de la vulgarisation sont disposés à participer à la prise en charge de leur vulgarisateur lorsqu'ils en perçoivent les effets positifs. Leurs ressources restant tout de même très faible, il est nécessaire de promouvoir des programmes d'appuis pour les aider à accroître leur revenu. La vulgarisation ne peut se suffire à elle-même, elle nécessite un minimum d'investissement pour assurer le démarrage d'un développement endogène.

Le modèle souhaité est que le Gouvernement zaïrois ne prenne en charge que le management national et régional du Système National de Vulgarisation (orientations, programmation, suivi, contrôle) ; le fonctionnement à la base étant géré par les bénéficiaires (les agriculteurs) soutenus par des aides pour des micro-projets (petits élevage, culture de rente, transformation des produits) et le soutien en la matière des ONG ou les Unions d'Association paysanne.

L'objectif est d'évoluer progressivement vers un système libéral pour rendre les agriculteurs responsables et organisés. Le système de vulgarisation zaïrois reste donc en pleine mutation et en constante recherche.

3.1.2. Les actions de la Banque Mondiale : la mise en place des Plans de Développement Communautaire à la fin des années 1990

En 1998, un effort avait été lancé avec comme objectif, d'harmoniser l'expérience de la Banque mondiale dans le domaine de la participation villageoise dans certains pays africains. Cet effort a été lancé par un groupe d'organisations comprenant l'Institut National de Recherche Agricole du Bénin, le Service National de Vulgarisation du Bénin, l'Institut Royal pour des Tropiques des Pays-Bas, et la Banque mondiale. Ce groupe a accru très rapidement, ce avec l'adhésion d'un nombre d'organisation de recherche, de vulgarisation et d'autres organisations de développement rurales d'environ dix pays, avec le support actif des organisations bilatérales et multilatérales telles que la FAO. Le but de l'exercice était de rendre la participation communautaire essentiellement multi-sectorielle et d'utiliser cette approche pour couvrir les pays entiers sur une période relativement courte.

3.1.2.1. Les objectifs

Les communautés villageoises, les gouvernements locaux, et les services de développement rural chacun d'eux ont différents objectifs en matière de processus de participation communautaire.

Pour les communautés villageoises, c'est un outil qui sert à exécuter les activités prioritaires de développement rural à travers une meilleure utilisation des ressources existantes. Les communautés identifient les ressources supplémentaires nécessaires et s'organisent elles-mêmes pour les mobiliser.

Pour les gouvernements locaux, l'exécution de ces méthodes dans un plus grand nombre de villages a fourni des informations nécessaires pour mettre en place des programmes de développement rural (y compris l'usage des fonds de développement rural) afin de répondre aux demandes et aux besoins locaux.

Pour les services de développement rural, les plans d'action de village servent en terme de référence "leur mandat" pour l'aide future à la communauté. À travers leurs organisations renforcées, les communautés villageoises gagnent une voix plus forte pour responsabiliser les autorités locales et les services de développement.

3.1.2.2. Les méthodes et outils

Les outils et les méthodes employés ne sont pas nouveaux : ils font partie d'une synthèse d'un grand nombre d'expériences existantes en matière de participation communautaire dans le développement rural. Un grand nombre d'organisations et d'initiatives (ONG, projets, donateurs, etc.) et d'individus ont mis en application ou aidé à mettre en œuvre des méthodologies participatives dans plusieurs pays. Le processus se décompose selon plusieurs étapes :

- Diagnostic : par l'utilisation de carte, d'interviews, de diagrammes, les communautés analysent leur situation et se font une idée des problèmes, défis et des potentialités
- Identification des problèmes prioritaires : le processus est tel que tous les groupes sociaux dans la communauté ont le pouvoir de déterminer l'ordre du jour en matière de développement
- Analyse des problèmes : en analysant leurs problèmes, les villageois se rendent compte qu'ils ne peuvent réellement influencer plusieurs des causes "de grands" problèmes, ou que la plupart de ces causes sont dues à leurs propres actions (par exemple abattre les arbres mène à l'érosion et à la dégradation du sol)
- Elaboration des plans d'action : les villageois élaborent leurs plans d'action avec l'aide des techniciens locaux
- Renforcement des associations villageoises : une fois que les plans d'action sont adoptés, la communauté villageoise renforce – ou, si nécessaire, crée de nouvelles organisations et des comités pour assumer la responsabilité de l'exécution globale des plans d'action

3.1.2.3. Les arrangements pour l'exécution

Etant donné la nature de l'exercice, il incombe au gouvernement local de prendre en charge la direction du processus politique. " La direction " technique revient à l'organisation locale qui est mieux équipée pour faciliter ce genre d'exercice dans beaucoup de cas, le service de vulgarisation.

Une équipe multidisciplinaire est nécessaire pour diriger le processus dans un village. L'équipe devrait impliquer, autant que possible, tous les acteurs présents dans cette région (des ministères, des ONG, des projets financés par les donateurs, des fonds de développement ruraux, etc.).

Pour faciliter le processus dans une zone (district, région). Une équipe d'environ quatre spécialistes est nécessaire pour guider et former le personnel de diverses organisations locales de développement. Exécuter l'exercice dans un groupe de villages (quatre à cinq) prend environ une semaine. Le Comité Villageois de Développement (CVD) est responsable de surveiller le progrès de l'exécution des plans d'action.

Chaque agence chargée de la provision des services dans un secteur spécifique, est responsable de fournir l'aide nécessaire pour l'exécution des aspects des plans d'action qui sont dans leur domaine de compétence.

La plupart des activités peuvent être mises en œuvre avec les ressources existantes. Cependant, il y a des activités qui exigent une aide financière supplémentaire. Il incombe au Comité Villageois de Développement de soumettre des demandes d'aide financière aux organisations de bailleurs de fonds appropriées.

3.1.2.4. Les actions : les organisations villageoises de développement

Les organisations villageoises de développement au Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Malawi, Mali, et Ouganda ont commencé à consolider les travaux de participation communautaire, et environ 6000 villages dans ces pays ont été couverts. La Tanzanie et la Zambie sont sur le point de s'embarquer dans des exercices semblables.

Les activités qui font partie de la seconde étape comprennent des domaines variés comme l'éducation, la construction des écoles, des programmes pour accroître les inscriptions dans les écoles (aussi pour les filles), le recrutement des professeurs, la santé, l'organisation des campagnes pour la prévention et la réduction du SIDA au niveau de la communauté, l'organisation des campagnes de vaccination, la construction des centres de santé et l'amélioration de leur gestion, l'agriculture, l'amélioration des relations entre les fermiers et les agents de vulgarisation, la construction de routes, des passerelles, des forages, les programmes de reboisement.

Un manuel de mise en œuvre sur le terrain a été développé en français et en anglais par le groupe d'organisations concernées. L'édition française a été expédiée à la fin de 1999 à plusieurs pays, et la version anglaise en mars 2000.

L'évolution de la mise en œuvre de cette méthode a relevé quelques défis comme celui de l'harmonisation des approches participatives, le leadership du gouvernement (local) dans ce processus est indispensable.

Le renforcement des capacités au niveau local doit consécutivement au fait que les gouvernements locaux exigent une plus forte capacité dans les domaines de la planification de provision des services et d'allocation de budget, en se basant sur des plans d'action prioritaire de la communauté.

La plupart des pays ont besoin d'éclaircir davantage les mécanismes qui relient la communauté, les gouvernements locaux et nationaux, il faut donc une relation entre la planification multisectorielle et la provision des services spécifiques au secteur

3.2. Echechs et succès

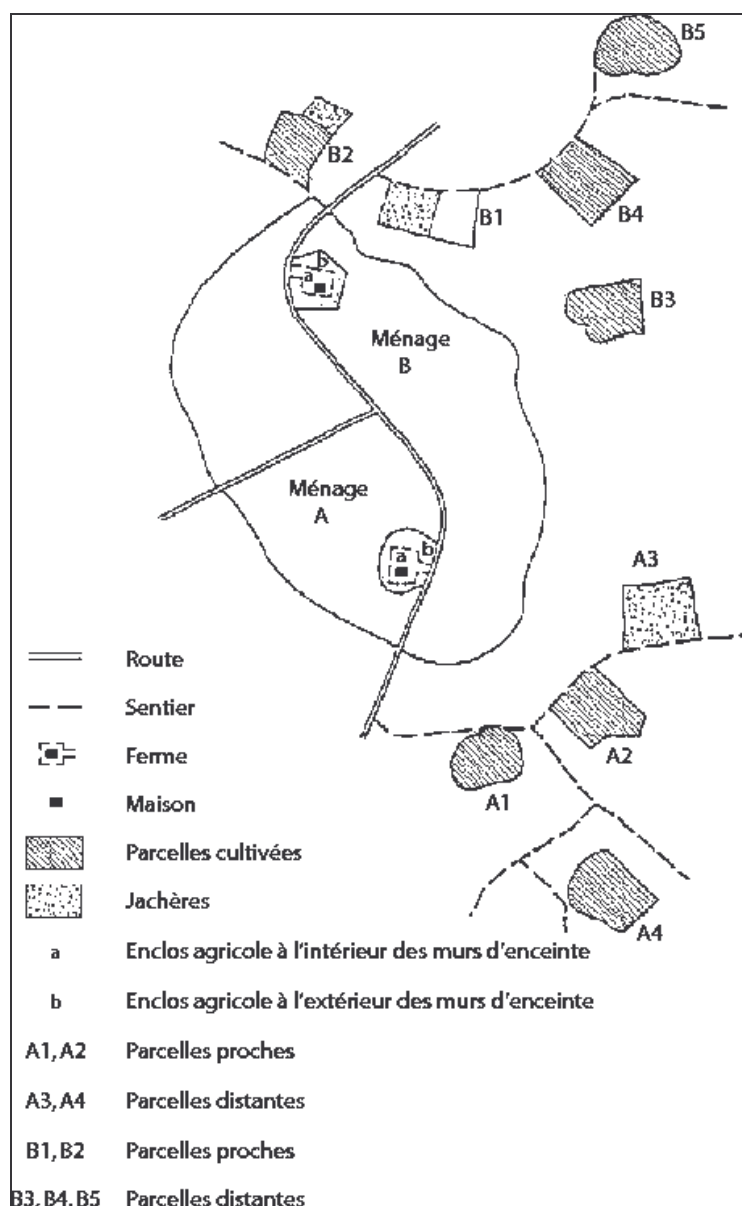
3.2.1.Des méthodes qui se sont progressivement adressées à l'agriculture de subsistance et qui ont répondu aux priorités locales

3.2.1.1. La prédominance de la petite exploitation familiale

Dans le contexte de la mondialisation on serait tenté de croire que la majorité des petites exploitations sont vouées à mourir, les grandes à prospérer et à devenir de plus en plus englobantes. Cependant, pour de nombreux pays d'Afrique, la petite exploitation agricole destinée à produire une agriculture de subsistance reste la meilleure option en terme de croissance économique mais aussi en terme de réduction de la pauvreté.

D'ailleurs la petite exploitation reste prédominante dans la structure foncière africaine. La petite structure agraire est majoritaire dans la mesure où les paysans/agriculteurs ont des capacités techniques et financières relativement limitées. Les conditions d'acquisitions des terres sont difficiles pour une majorité de la population, économiquement et parfois sociologiquement (persistance de la chefferie). L'exploitation reste avant tout un bien provenant d'un héritage lignager, clanique qui s'étend à la sphère familiale.

Enclos agricoles et terres exploitées dans les systèmes agroalimentaires traditionnels de l'Afrique Tropicale Humide.



Source : Agriculture, alimentation et nutrition en Afrique, Archives de la FAO, 2002

Le dernier recensement agricole effectué en Centrafrique date de 1985. Il a été financé par le PNUD/FAO. Une enquête agricole pilote devant déboucher sur la réalisation d'un recensement agricole a été menée en Centrafrique en 2004 dans le cadre d'un projet de Coopération technique de la FAO mais en raison du retard pris dans l'acquisition du matériel d'enquête entraînant, Il n'a pas été possible de mesurer convenablement les superficies cultivées de la zone couverte par l'enquête.

Le recensement de 1985 a couvert presque l'ensemble du pays, hormis les communes dites d'élevage. Il a couvert les exploitations agricoles dites traditionnelles (tenues par les paysans, exploitations de petite taille qui constituent l'essentiel des exploitations

agricoles en République Centrafricaine) et les exploitations agricoles modernes, peu nombreuses et généralement de grande taille (au moins 5 ha). Ce sont pour la plupart des exploitations dominées par les cultures d'exportation (café, tabac) et les arbres fruitiers.

3.2.1.2. Le réajustement des plans

Les méthodes participatives comme la MARP ont été réajustées afin de devenir plus efficaces. Si elles portaient auparavant tout azimut, elles se recentrent par la suite sur les problématiques principales du développement agricole : les exploitations de petite taille vouées essentiellement à une agriculture de subsistance et n'ayant que peu de moyens.

Compte tenu de la situation endémique de la famine en Afrique, les actions du développement rural pour assurer les besoins alimentaires se sont surtout adressées au secteur les plus «durables» et probablement les plus accessibles en priorité à savoir le secteur de l'exportation. Ce secteur concerne en majeure partie des grandes exploitations agricoles mais ces exploitations sont peu nombreuses, elles ne sont en ce sens pas les plus touchées par la pauvreté technique et financière. Hors la planification engagée par la FAO dans les années 1960 et 1970 pour relancer la croissance s'adressait en premier lieu à ces grandes exploitations. Le tir a vite été corrigé pour recentrer les actions d'aide au développement vers les petits exploitants agricoles. La structure agricole des pays d'Afrique est dominée par la micro-propriété où l'on pratique une agriculture vivrière (propriété de moins de 1 ha). La fin des années 1970 est marquée par ce changement même si l'objectif premier du développement rural reste d'accroître la production de denrées alimentaires commercialisables.

3.2.1.3. Une transition difficile entre savoir « traditionnel » et le secteur « moderniste »

La difficulté de l'infiltration des méthodes participatives réside sans doute dans le fait que deux méthodes de développement agricole soit mises en concurrence. Le défi des méthodes participatives est de gérer le renouvellement du savoir et sa diffusion dans des communautés rurales où a priori ce sont les savoirs endogènes qui prédominent et servent d'appui dans la gestion d'une exploitation agricole. L'articulation entre ces deux types de savoirs doit s'effectuer afin de pouvoir mettre en place une politique de développement rural par des biais participatifs.

Mais les difficultés de transition des savoirs ce sont surtout fait ressentir dans le début de la mise en place des méthodes participatives. Provenant des ONG de pays développés, les superviseurs de la vulgarisation n'ont pas toujours été bien accueillis alors que les indépendances²² ont tout juste été proclamées dans les années 1960 et que la rigidité des

²² proclamation d'indépendance de la République Centrafricaine le 13 août 1960

méthodes imposées par les colonisateurs au service du développement de l'agriculture ont profondément marqué les populations locales. Après plusieurs décennies de répression et d'exactions agricoles, le système colonial dans ses dernières années a recouru à la vulgarisation agricole dans les territoires ruraux. La rupture est brutale pour la population locale qui subit consécutivement une politique coloniale ignorant toute vulgarisation à une autre qui au contraire affirme se fonder sur celle-ci.

La transition s'est révélée difficile puisque les services de vulgarisation ont bien souvent pris pour *ignorants*²³ les exploitants auxquels ils s'adressaient, on identifie là un des principaux facteurs d'échecs des débuts de la vulgarisation en Afrique. Ce système de vulgarisation se caractérisait surtout par la distribution de savoirs et techniques précis aux agriculteurs en vue d'une application immédiate. Ces ordres sont pensés à un niveau supérieur qui ne tient en aucun cas compte des paysans qui est réduit à un rôle d'exécutant. Cette vision de la vulgarisation étaient encore celle du début des années 1980 puisque c'est ainsi qu'elle était appréhendée au Cameroun²⁴ en 1985.

3.2.2. Le succès des méthodes participatives : un processus double

La mise en place de méthodes participatives à succès réside avec certitude dans le fait que le processus participatif est double. Les producteurs sont à la fois les bénéficiaires de ces politiques, il en sont également les acteurs²⁵. L'efficacité des méthodes participatives semble être renforcée lorsque les agriculteurs achètent leur service de formation par rapport aux situations où ils assistent à une formation conçue et financée par d'autres.

Les méthodes participatives ont cependant l'inconvénient de ne générer que des effets induits. Elles nécessitent en effet un profond changement dans les mentalités avant de porter leur fruit. Si le processus participatif est double, les difficultés sont elles-mêmes multipliées par deux pour d'une part mettre en marche la méthode et en observer les retombées positives.

proclamation d'indépendance de la République Démocratique du Congo (Zaïre) le 30 juin 1960

proclamation d'indépendance du Rwanda du 1^{er} juillet 1962

²³ thèse R. LARRIBE, juillet 1987

²⁴ séminaire national sur la vulgarisation agricole au Cameroun, Yaoundé, 1985

²⁵ Note de cadrage conjointe sur la vulgarisation agricole réalisée par l'Initiative de Neuchâtel un groupe composé en 1995 par une coopération allemande, américaine, britannique, danoise, française, suédoise, suisse, néerlandaise, , des représentants de la FAO, du FIDA, , de la Commission Européenne et de la Banque Mondiale.

3.2.3. La prise en compte d'un enjeu essentiel : la place de la femme dans l'agriculture

3.2.3.1. La place primordiale de la femme dans l'organisation du travail

La société rurale ne valorise pas la participation des femmes et pourtant son activité est importante. Elles ont un rôle de production, de reproduction, elles sont également actives dans le travail de commercialisation et de transformation des produits vivriers. Elles constituent la moitié de la population rurale en Afrique de l'Ouest et plus de 50 % de la population active rurale²⁶, autant d'indices qui renforcent la position effective de la femme dans les systèmes agricoles et alimentaires en général.

Cette perception de la femme réside dans le fait que dans une société plus ancienne, la femme passait de la tutelle de son père à celle de son époux. Elle reste sclérosée dans cette *coutume* sans cesse invoquée pour pérenniser un certain système. « *Généralement, non seulement au plan collectif les femmes sont écartées du processus de conception des stratégies et orientations du développement rural dont elles portent une part essentielle – car très rares sont les femmes chefs de communautés villageoises – mais surtout au sein de la cellule familiale, le chef de famille est celui-là souvent seul à être au contact des vulgarisateurs et conseillers agricoles [...]. Il faut donc chercher les opportunités d'autonomisation de la femme dans des regroupements spécifiquement féminins, parfois anciens.[...]. Ces regroupements fonctionnent bien souvent avec un certains succès, parce que moins bien soutenus par les politiques publiques et donc bien plus combattives.* »²⁷

3.2.3.2. La difficulté d'accès au savoir, à la connaissance et à la reconnaissance pour les femmes africaines

Ces difficultés sont alimentées par le fait qu'un de leur rôle est de subvenir aux besoins de la maison, de leurs enfants. Il s'agit des préoccupations de base. Elles ont de fait moins de temps disponibles et sont moins mobiles que les hommes.

3.2.3.3. Les femmes doivent être prioritairement impliquées dans la mise en place des méthodes participatives car elles sont très active

En Afrique 70 % des cultures vivrières sont assurées par les femmes²⁸.

En Centrafrique en particulier mais nous pouvons généraliser le propos à d'autres pays d'Afrique Centrale, la femme intervient à tous les stades de la production agricole.

²⁶ P.KIPRE, Intégration régionale et développement rural en Afrique de l'Ouest, 2006.

²⁷ idem

²⁸ sources de la Banque Mondiale en 1989

Le poids des femmes dans l'agriculture centrafricaine est considérable du fait de l'exode rural masculin très prononcé . De ce fait, ce sont les femmes qui effectuent la plupart des travaux liés aux produits vivriers .

Après l'ouverture des parcelles par les hommes (défrichage ,terrassement des gros arbres), les travaux concernant le labour, le semi, le sarclage des parcelles, la récolte, la transformation et la commercialisation reviennent aux femmes. Elles interviennent aussi dans l'entretien des parcelles de coton et de café et s'occupent encore des récoltes et du séchage de ces produits. Dans le domaine de l'élevage, ce sont encore les femmes qui s'occupent des petits ruminants et des volailles.

En dépit du rôle important que joue la femme dans la production agricole, la sécurité alimentaire et le bien être du ménage, force est de constater que les statistiques existantes ne font pas réellement ressortir ce rôle. Cette insuffisance de statistiques concernant l'action des femmes dans l'agriculture est due en partie à certains concepts tels que celui du chef de ménage agricole jusque là utilisés dans les recensements et enquêtes agricoles et qui ne permettent pas d'identifier clairement la participation de la femme dans cette activité.

3.2.3.4. Des programmes de vulgarisation destinés aux femmes sans pourtant entrer dans le système de la discrimination positive

Le choix de la mise en place d'un programme parallèle à destination des femmes contribue à renforcer des inégalités soutenues. Au contraire, l'objectif est d'intégrer ces femmes au programme de vulgarisation et de leur faire une place au même titre que les hommes. Il s'agit de favoriser les agents vulgarisateurs féminins afin de toucher une population entière.

La division sexuelle du travail sur le continent africain est une réalité. Cette division s'opère non seulement dans le travail mais aussi dans la société africaine en elle-même. Les femmes ont, de toute évidence, un grand nombre de tâches à effectuer et sur elles reposent l'organisation en générale de la l'ethnie, la famille à laquelle elles appartiennent. Pourtant, la reconnaissance qui leur est donnée n'est en rien proportionnelle à l'investissement dans le travail qu'elles accomplissent. Les femmes s'occupent de ce qui à trait aux cultures, des « corvées » à la fois régulières, harassantes, consommatrices de temps alors que les hommes sont d'avantages destinés à occuper de l'élevage du bétail.

Une des problématiques des méthodes participatives de développement agricole est celle du public qu'elle doit concerner, un public qui ne se veut pas exclusivement masculin. Les femmes africaines ne semblent pas a priori être les premières cibles des politiques déjà menées. La mise en place de politiques adaptées pour les femmes nécessite deux choses ; d'une part la reconnaissance du travail des femmes et donc leur droit d'accès aux connaissances et d'autre part elle nécessite que cette reconnaissance se traduise bien réellement dans les faits. Il faut en ce sens suivre dans la durée les engagements pris.

La place des femmes dans la planification agricole est primordiale car elle l'est déjà dans leur vie quotidienne. Les méthodes participatives élaborées dans ce cadre du développement agricole se doivent de prendre en compte cette problématique du rôle important des femmes dans l'agriculture mais la place secondaire qui lui est néanmoins réservée en matière d'accès au savoir et à la connaissance.

A ce titre, la FAO a mené plusieurs projets visant à comprendre la place des femmes dans plusieurs systèmes d'exploitation agricole en menant une analyse dite « de genre » afin de leur donner des outils adaptés pour la planification et en veillant à ce qu'elles soient présentes dans cette démarche participative.

3.2.3.5. Etude de cas en Namibie²⁹

« En Namibie, le projet “Amélioration des informations sur la contribution des femmes à la production agricole en vue d'une planification sensible à la problématique hommes/femmes” (1995–1997) a principalement cherché à stimuler une meilleure prise en compte de la question pour l'élaboration des politiques agricoles nationales. Le projet est parti de l'hypothèse que la collecte d'informations à l'aide d'une méthode de recherche participative est en mesure de rendre plus visibles pour les décideurs les relations entre hommes et femmes et celles entre groupes socio-économiques. Cela devait permettre, en dernière analyse, une meilleure compréhension de la situation sur laquelle de nombreuses décisions politiques sont censées se baser. Le projet a collaboré étroitement avec un autre projet FAO qui devait former des vulgarisateurs agricoles en matière de techniques de formation pour une vulgarisation participative. Cette formation était elle-même destinée à encourager l'application d'une approche de vulgarisation tenant compte des besoins des clients. Dans le terme “clients” étaient englobés les agricultrices, les femmes chefs de ménage et les jeunes. Les agents de vulgarisation formés conduisirent ensuite des DRP dans quatre zones agro-écologiques. Les informations issues de ces DRP furent ensuite incorporées par des chercheurs de l'Université de Namibie dans des études de cas spécifiques aux régions. Enfin, ces informations furent portées à l'attention des décideurs et des planificateurs agricoles dans le cadre d'ateliers régionaux et locaux.

Le contexte politique et de la planification en Namibie était extrêmement propice: l'orientation participative et de genre de la Politique agricole nationale (approuvée au cours de la première année du projet) s'accordait parfaitement avec les formations du

²⁹ Il s'agit d'un programme pilote d'assistance technique de la FAO intitulé “Amélioration des informations sur la contribution des femmes à la production agricole en vue d'une planification sensible à la problématique hommes/femmes”. Ce programme a été mis en oeuvre de 1995 à 1997 au Népal, en Tanzanie-Zanzibar et a été financé par le Gouvernement de la Norvège.

projet aux méthodes participatives et sensibles aux sexospécificités. La nouvelle politique agricole nationale facilita donc les efforts pour susciter l'intérêt des décideurs et des hauts fonctionnaires du secteur agricole sur ces outils et méthodes novateurs de planification agricole ».

Etude de cas en Ethiopie

En Ethiopie, le projet de formation en vue d'une vulgarisation se fondant sur les besoins des clients a débuté par l'application d'une démarche participative pour planifier les activités du projet. Celui-ci a été conçu avec le coordinateur national du projet, avec six experts nationaux en vulgarisation et avec un conseiller international pour la formation de vulgarisateurs. Le personnel du projet a ensuite préparé les matériels nécessaires pour un programme de formation de formateurs en menant auparavant des Diagnostics Ruraux Participatifs dans trois régions. Cela a permis d'illustrer d'exemples locaux le guide de formation en langue amharique. Le premier point de départ a donc été les agriculteurs et les agents de vulgarisation au niveau du terrain.

4. Sur le caractère transférable des expériences africaines

L'expérience africaine montre dans ses échecs et ses réussites que les difficultés rencontrées et les projets menés sont à même de nourrir des projets dans d'autres contextes.

4.1. La mise en place d'un processus double

Les méthodes participatives ont l'originalité de susciter un processus double. En effet, la population est à la fois partie prenante de ces méthodes, mais elle sert par ailleurs son intérêt puisque c'est à elle que s'adressent ces méthodes.

Par le biais des méthodes participatives, la population se situera au cœur des débats et elle représentera une vraie force de proposition sinon de décision auprès des acteurs politiques ou des médiateurs concernés. La population bénéficie d'une certaine manière dans cette logique d'un pouvoir ; il lui est permis de s'exprimer sur des projets qui la concerne en tout premier plan.

Ce processus double institué par les méthodes participatives reste avant tout un facteur non négligeable de l'approbation de la démarche participative dans les projets d'aménagement et le fait qu'on souhaite plus encore les développer. Le succès de cette démarche repose sur le fait d'expliquer aux habitants qu'ils ont la possibilité de s'exprimer sur des projets qui les concernent directement (équipement sportif, culturel, projets de rénovation urbaine...) et d'avoir une influence sur les projets qui seront engagés. Lorsque l'exploitant agricole africain en charge d'une petite exploitation comprend que, s'il participe à des sessions de formation, applique ces conseils et renvoie une évaluation de ces applications au vulgarisateur, il observera les résultats de cette participation dans sa production, tant en qualité qu'en quantité.

De même, le citoyen ou plutôt l'habitant doit comprendre qu'au travers de la mise en place des méthodes participatives, c'est son intérêt qu'il sert. Par ailleurs, les méthodes participatives s'adressent à tous les habitants sans distinction.

Il est important d'insister sur le fait que la démarche participative vise à redonner aux habitants un certain pouvoir de décision par rapport aux orientations prises par les aménageurs ou les élus.

4.2. Un bénéfice direct perceptible par les participants lorsqu'il y a ancrage foncier de la population

Si la vulgarisation participative a montré sa réussite sur certains terrains, elle a aussi essuyé quelques difficultés dans ce même temps. La plus importante est celle liée à la structure foncière africaine. Dans un certain nombre de pays, la notion de propriété est très relative car surtout très limitée à une chefferie locale qui possède la terre depuis longtemps. Elle loue ses terres à plusieurs petits exploitants. Il est par conséquent difficile de sensibiliser ces petits fermiers aux moyens financiers et techniques très modestes, qui n'ont pas d'accès à des crédits pour investir dans le matériel. Leur avenir est de plus suspendu au propriétaire de la terre qu'ils cultivent. L'investissement de ces fermiers est alors limité et du coup ils ne sont pas directement concernés par les politiques de vulgarisation.

Dans le cadre français, l'interrogation de la sensibilisation de personnes ne se sentant pas concernées car non propriétaire de leur logement par exemple, est aussi pertinente. Dans quelles mesures cette population peut se sentir impliquée dans un processus de rénovation urbaine qui s'adressent essentiellement aux propriétaires ?

4.3. Le choix du vulgarisateur

4.3.1. Un investissement qui se traduit dans les bénéfices

Les différents exemples de méthodes de vulgarisation agricole en Afrique laissent apparaître une chose importante : la nécessité d'effectuer une analyse par genre. Comme nous l'avons vu précédemment, les femmes prennent une place importante dans l'organisation de l'agriculture et pourtant la place qu'elle occupe dans la société africaine n'est pas à la mesure des services qu'elle accomplit au quotidien. Elles sont pourtant un public à ne pas négliger lors des différentes actions de vulgarisation menées dans les campagnes.

De ce constat, deux idées principales ressortent.

La première est qu'il est important dans les méthodes participatives de s'intéresser à tous les interlocuteurs et pas seulement ceux que l'on aurait soupçonné. Si les femmes n'étaient à l'origine pas la cible première de la vulgarisation, elles le sont devenues par la suite.

La seconde idée est que pour sensibiliser ces femmes et les faire participer aux différentes rencontres prévues, il est préférable de bien choisir le vulgarisateur. En effet, il apparaît au cours des différentes opérations menées que les femmes assisteront plus facilement aux sessions de formation si le vulgarisateur est quelqu'un qui leur ressemble, à savoir une femme. Ainsi, le choix du vulgarisateur ou de la vulgarisatrice n'est pas un choix à faire à la légère si l'on souhaite que ces méthodes touchent toute la population

concernée y compris celle qui dans la société est vue comme minoritaire et n'ayant, *a priori*, pas le droit d'accès au savoir.

L'analyse par genre se révèle être un facteur de succès des méthodes participatives de développement agricole en Afrique. Cependant, ce facteur de succès ne sera pas un critère aussi directement pertinent en France et donc directement transposable dans ce contexte. Néanmoins, ce facteur indique que pour la mise en place des méthodes participatives, il est fondamental de bien cerner les interlocuteurs afin de mieux s'adapter. Aussi, les instigateurs de la participation devront, si ce n'est être issus du quartier, pouvoir *représenter* ou *incarner* de manière générale le type de population à laquelle ils s'adressent.

Si l'approche africaine a été celle du genre dans le champ de la vulgarisation agricole, elle pourra être celle de la nationalité, voire l'ethnie dans le contexte français.

Qu'il s'agisse d'un milieu urbain ou rural, la donnée importante de l'animateur des méthodes participatives doit être considérée. En milieu urbain et dans les grandes agglomérations en particulier où la tendance est de fonctionner par quartier, il sera peut être avantageux de tenir compte de l'âge, des origines, des tendances socio-économiques voire socioprofessionnelles des habitants de ce quartier.

4.3.2. Un investissement qui se traduit dans le temps : des équipes de formation impliquées à long terme

Les méthodes participatives doivent réellement être animées et menées sur le long terme afin d'être réellement intégrées par la population.

Dans le contexte africain, les différentes opérations de vulgarisation menées ont montré l'importance de l'interlocuteur en charge d'animer cette vulgarisation. Mais la réussite de ces méthodes n'est pas seulement liée à la qualité du vulgarisateur et sa manière d'impliquer les paysans pour qu'ils participent aux sessions de formation. La réussite de la démarche participative est aussi liée à la durée d'implication du vulgarisateur sur un territoire. Il est nécessaire d'ancrer la démarche dans le temps afin d'obtenir un maximum d'efficacité. Un certain nombre de projets de vulgarisation en Afrique – dont parmi eux des programmes de la FAO – ont échoué dans la mesure où ils ne se sont pas prolongés dans le temps, faute de moyens financiers. Ces projets de vulgarisation ont fonctionné dans la mesure où il y avait une présence d'un membre de la FAO mais les autorités politiques n'ayant pas pris le relais de ces programmes, l'efficacité des méthodes s'en est trouvée affaiblie. Le rôle de la FAO a d'ailleurs été remis en question, sa légitimité d'intervention a été contestée alors qu'elle s'était jusqu'alors battue pour mettre en place la vulgarisation agricole.

Aussi dans le contexte français, il sera important de prendre en compte le facteur temps comme gage de réussite de la démarche participative. L'inscription de la démarche dans

la longue durée contribue par ailleurs à lui assurer une légitimité, elle devient quelque chose qui fonctionne, qui perdure.

4.4. Le choix primordial de l'interlocuteur chargé d'animer les méthodes participatives : un ou des référent(s) pour la population ?

Les politiques de quartier sont celles essentiellement visées pour le développement d'un urbanisme participatif au titre bien plus restreint que celui de la démocratie participative. Cette dernière vise à donner à chacun la possibilité de s'exprimer outre les mesures institutionnelles déjà existantes comme le vote, le référendum. Quel est en effet l'occurrence de ces événements et leurs conséquences sur les choix d'aménagement d'une commune, d'un quartier, d'un îlot ? Quel est en effet le degré d'implication des citoyens dans ces procédures ?

La méthode participative en aménagement a pour avantage et aussi pour but d'être utilisée plus souvent que d'autres démarches. C'est par conséquent la fréquence de la méthode participative qui en fait son efficacité et contribue à ce qu'elle soit réellement usitée comme moyen d'expression pour la population.

Aussi le choix de l'interlocuteur est un facteur déterminant de la réussite des méthodes participatives. En effet, cet interlocuteur doit être proche de la population si l'on souhaite établir une relation de confiance entre les différents protagonistes. C'est la situation sociale que l'on privilégiera dans le contexte française puisque ce critère est un véritable repère pour les populations concernées. L'interlocuteur doit être identifié pour être accepté par la population. Les intérêts communs qui s'en dégageront n'en seront que bénéfiques pour la bonne mise en place d'une méthode participative, pour la crédibilité de la démarche engagée tout simplement. Les points communs de l'interlocuteur-animateur des méthodes participatives avec le public auquel elles s'adressent permettent de faciliter le dialogue. Ils favorisent une certaine confiance, d'aborder des sujets communs et compris par tous. Par ce biais, on évite le rapport de force qui peut opposer la population à son référent de quartier – si l'on se tient à cette échelle – et qui contribuerait à former deux entités distinctes, celle des sçavants face à celle des ignorants.

4.5. La revalorisation du citoyen

Lorsque la population comprend que les méthodes participatives répondent à des priorités locales, on considère que la méthode présente une réussite.

La volonté soutenue, à travers la diffusion de la démarche participative est de revaloriser l'habitant quelqu'il soit. On constate depuis plusieurs décennies, un désintéressement, un

éloignement des habitants pour leur cadre de vie, qu'il s'agisse d'un cadre de vie politique mais aussi urbanistique. Les dégradations de certains quartiers, au-delà bien sûr de l'usure naturelle des aménagements engagés il y a un certain nombre d'années témoigne du non respect de l'environnement urbain, peut être parce que cet environnement n'est pas bien intégré au quotidien. Permettre à la population de décider de projets concernant l'aménagement de leur espace pourrait contribuer à une meilleure appropriation de cet espace par la population. Et si l'urbanisme pour certains ne doit concerner que ceux qu'il le produise, alors on s'enfonce dans des certitudes sur les théories de ce que doit être tel espace sans considérer le fait qu'il pourrait être dans certaines mesures tel que la population, elle, l'imagine.

La démarche participative conduirait d'une part à revaloriser le rôle de citoyen mais également à valoriser ceux qui ne le sont pas pour différentes raisons et qui pourtant aimerait tout autant faire partie des décisions concernant l'aménagement de leur quartier ; l'habitant, plus qu'un consommateur, devient un partenaire.

4.6. Concentrer la démarche sur des groupes cibles

Il serait probablement performant de développer la démarche de participation dans des quartiers en difficulté. On chercherait ainsi à sensibiliser, responsabiliser une population parfois en marge de la société.

Les agriculteurs africains sollicités pour la vulgarisation étaient avant tout des personnes en difficulté ou du moins ne disposant que de peu de moyens pour améliorer leurs techniques de production.

Concentrer la démarche participative dans des groupes cibles et notamment dans les quartiers en difficulté des agglomérations françaises permettrait de réintégrer les habitants dans un processus décisionnaire et d'éviter ainsi les éventuelles dégradations causées lorsque les projets ne les satisfont pas. Des interlocuteurs en lien avec la maîtrise d'ouvrage pourraient ainsi animer une série de rencontres afin de redonner une légitimité au projet lui-même et reconsidérer par la même occasion une population qui s'estime, dans la majorité des cas, en dehors des décisions prises par la sphère politico-administrative.

4.7. Un système de suivi et d'évaluation

Si la participation est un processus qui s'adresse tout d'abord à la mise en place d'actions et de projets précis, la démarche peut être étendue pour l'évaluation de ces méthodes. En effet, si l'intérêt des méthodes participatives est de requérir l'adhésion d'une population ou d'un groupe d'individu donné, il est tout autant important de recueillir les retombées des actions qui ont été menées.

L'évaluation des méthodes peut également fonctionner sur un mode participatif afin de familiariser encore plus les habitants avec la démarche et de la rendre presque systématique.

En France, les systèmes participatifs concernant l'évaluation semblent être plus répandus que la participation même aux orientations d'aménagement, on peut considérer que le terrain reste favorable au processus participatif, un processus qui ne semble rentrer dans les mœurs que depuis peu de temps.

L'exemple représentatif de cette démarche est celle du *Pays des Crêtes³⁰ préardennaises* créé en 2001, dont le Conseil de Développement n'hésite pas à employer les démarches participatives dans tous ses domaines d'intervention. Ce territoire semble avoir misé sur la participation citoyenne depuis le début de sa création en intégrant les habitants, les acteurs locaux, techniciens et élus à prendre part dans les démarches de l'audit territorial, la conception de projets, leur mise en œuvre jusqu'à la réalisation d'une auto-évaluation.

Revendiquant son côté dynamique et une certaine identité culturelle, le Pays a mis en service un « bus de Pays » qui circule en permanence sur les 93 communes et participe à l'animation de ce territoire rural en expliquant aux 20 000 habitants les actions et les projets qui seront menés. Alors que le premier programme s'est achevé fin 2006, la région Champagne-Ardenne a demandé au pays de procéder à une évaluation de ses actions. Le conseil de développement a choisi d'aller plus loin encore et de réaliser une évaluation participative. Le pays a bénéficié de sessions de formation sur la méthodologie de l'auto évaluation proposée par le Conseil Régional.

L'évaluation a été menée par une approche quantitative et qualitative. 45 entretiens individuels réalisés par des bénévoles investis dans la démarche de pays et celle de participation ont été menés auprès d'un panel d'habitants. Parallèlement à ces entretiens, un questionnaire de 9 pages a été distribué à 8000 foyers.

La démarche participative utilisée dans le cadre de l'auto évaluation fait partie intégrante de la démarche participative en général qui vise à mieux intégrer la population sur un territoire, la faire adhérer à un certain nombre de décisions car elle les aura, on le suppose, choisies.

4.8. Les outils de la participation

La volonté est de passer par une autoanalyse spatiale et sociale afin de mieux comprendre les mécanismes qui façonnent un territoire.

³⁰ Revue Territoire, le mensuel de la démocratie locale, avril 2007, n°477, 50p

4.8.1. La cartographie participative

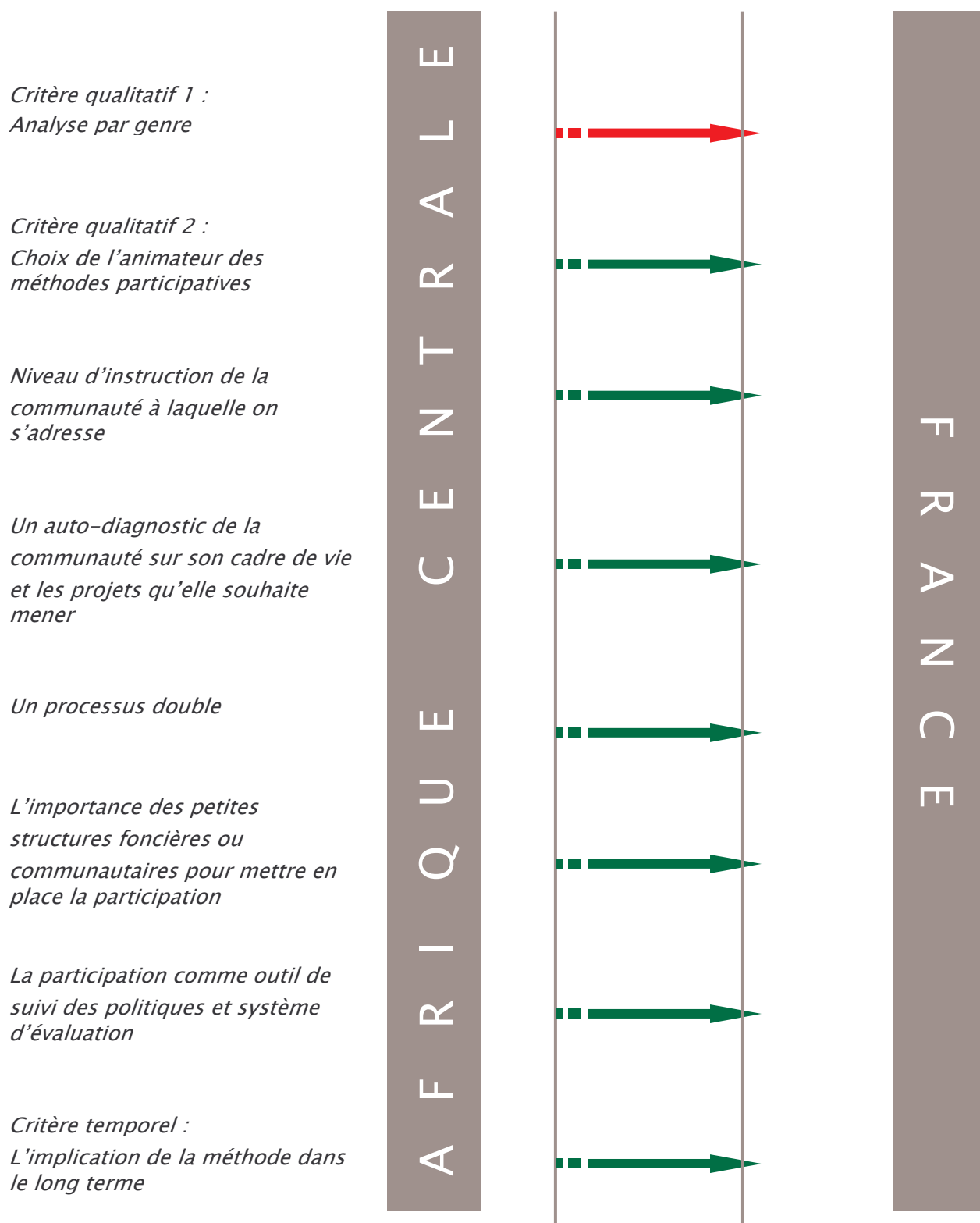
Dans le contexte africain, les supports cartographiques ont été fortement utilisés afin de créer une réelle interactivité au sein des groupes de vulgarisation.

La cartographie participative permettrait ainsi à la population concernée de s'approprier son espace communautaire en le dessinant, le représentant. À partir de cette cartographie surgissent les points importants sur lesquels peut naître la discussion et les futurs projets engagés sur cet espace.

4.8.2. Les visites sur le terrain

Les visites des habitants sur le terrain sont aussi une manière de découvrir une ambiance urbaine et la ressentir différemment tout en essayant d'apporter des explications à ce que l'on voit, ce que l'on ressent. Les visites sur le terrain favorisent également les rappels historiques sur les lieux fréquentés, l'histoire des familles, de l'attachement au territoire. En Afrique, ces visites connues sous le nom de *transect* permettent de balayer le territoire agricole en l'observant et en réfléchissant sur les difficultés qu'il présente.

4.9. Synthèse des facteurs transposables des méthodes participatives africaines dans le contexte français



5. Conclusion

Au terme de cette réflexion, trois facteurs nous paraissent déterminer l'efficacité des politiques participatives en matière d'aménagement ou de développement des territoires.

D'abord, une des difficultés majeures du processus participatif est avant tout la définition même de celui-ci. Si cette définition apparaissait avec davantage de clarté, peut-être les acteurs pourraient-ils y attacher un programme d'action beaucoup mieux défini.

Ensuite, de cette clarification, une démarche méthodologique pourrait être davantage explicitée. Or, comme nous l'avons vu essentiellement dans ce travail, la méthode de mise en œuvre de ces politiques participatives est essentielle dans la mesure où les écueils sont nombreux pouvant conduire au désengagement des participants et, globalement, à l'échec du projet.

Enfin, la volonté politique « globale » est elle aussi le reflet d'une méthode participative à succès dans la mesure où l'on peut voir si celle-ci témoigne réellement d'un souci d'associer les habitants à un projet ou si elle n'est qu'une réponse administrative à une obligation légale ou un « effet de mode ».

Finalement, les méthodes participatives ne nous apparaissent donc ni comme un leurre ni davantage comme une utopie. Dans le champ de la « praxis », elles nous semblent être en mesure de conduire à de réels succès au sens de l'appropriation de l'aménagement compris dans sa vocation à conduire à l'amélioration de l'existence de groupes d'habitants sur des territoires, et ce, autant que faire se peut, dans une dynamique démocratique. Ce cadre étant fixé, les diverses expériences participatives menées de par travers la planète, comme nous avons cru le démontrer dans ce document, ne peuvent qu'éveiller l'intérêt de l'aménageur attaché au caractère de « science [avant tout] humaine » de sa discipline.

6. Bibliographie

6.1. Ouvrages

CERTU . – La concertation en aménagement, éléments méthodologiques . – Collection du CERTU . – 167p.– 2000.

Collectif. – 40 ans d'aménagement du territoire. – La Documentation Française.– 151p.– 2005.

HOCHET (A-M.)– ALIBA (N.) . – Développement rural et méthodes participatives en Afrique : la recherche-action-développement, une écoute, un engagement, une pratique . – l'Harmattan . – 256p . – 1995.

KATRINE (A.) , SAITO (C.) . – WEIDEMANN (J.) . – La vulgarisation agricole à l'intention des femmes agriculteurs en Afrique . – Document de synthèse de la Banque Mondiale . – 90p . – 1991.

KEDADOUCHE (Z.) . – Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain . – Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine . – 115p. – 2003.

KIPRE (P.) . – Intégration régionale et développement rural en Afrique de l'Ouest . – Sides . – 120p .– 2006.

LACAZE (J-P.) . – Renouveler l'urbanisme, prospective et méthodes . – Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées . – 236p .– 2000.

LARRIBE (R.) . – Projet de Développement Communautaire en République Centrafricaine CAF77/004 . – Nations Unies / Division de la Coopération Technique pour le Développement . – décembre 1979 . – 59p. – non pub.

LARRIBE (R.) . – Appui à la mise en place d'un système national de vulgarisation , République Centrafricaine, rapport terminal , CAF /97/007 . – Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) . – novembre 1999 . – 38p. – non pub.

LEVY (P.) . – Cyberdémocratie . – Editions Odile Jacob . – 283p. – 2002.

MAKOSSO KIBAYA (J-F.) . – L'information stratégique agricole en Afrique, l'échec de la vulgarisation. – l'Harmattan . – 241p. –2006.

NDEREYEHE (K.), LARRIBE (R.) . – La vulgarisation participative et différenciée, ses principes, ses accompagnements. – Projet PNUD/FAO-RWA/87/001 . – octobre 1989 . –

82p . – non pub.

NEWIGER (N-J.) . – La charte des paysans, participation : concepts et programme d'action .
– Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) . – 1987 . –
17p. – non pub.

LARRIBE (R.).– Organisation d'un système de vulgarisation participative différenciée dans
un pays d'Afrique Centrale : le Rwanda.– thèse de DPE.– 230p. – non publié.– juillet 1987.

VAN DEN BAN (A-W.) , HAWKINS (H-S.) , BROUWERS, BOON . – La vulgarisation rurale en
Afrique . – Editions Karthala et CTA . – 172p . – 1994.

6.2. Revues

Les problèmes de la vulgarisation agricole dans le cas de l'agriculture à temps partiel.
Société Française d'Economie Rurale, session du 17-18 mars 1983, Paris. Théorie de la
transmission du savoir et de la vulgarisation du développement agricole. Bilan historique
français et comparaisons européennes. 1983.

Revue Territoire, le mensuel de la démocratie locale, avril 2007, n°477,50p.

6.3. Sites Internet

www.fao.org

www.fidafrigue.net (réseau sur le développement rural et la lutte contre la pauvreté en
Afrique Centrale et Orientale)

www.ifad.org (site du FIDA)

www.vulgarisation.net (bulletin de liaison du Programme National de Transfert de
technologies en Agriculture, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Rabat,
Maroc)

7. sigles

FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
PLU	Plan Local d'Urbanisme
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
ABF	Architecte des Bâtiments de France
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysage
MARP	Méthode Accélérée de Recherche Participative
MARR	Méthode Accélérée de Recherche Rurale
ERR	Evaluation Rurale Rapide
ERP	Evaluation Rurale Participative