

Programme Réseaux des Zones Arides

DOSSIER

**Travail avec les organisations
de base au Sénégal:
les leçons d'une expérience**

Nohouné Lèye

IIED

INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

**Dossier n° 45
septembre
1993**

Nohoune Lèye peut être contacté à l'adresse suivante: BP 10, Khombolé, Région de Thiès, Sénégal. Nous remercions Olivia Graham qui a travaillé avec RITA/ALIN à Dakar pour l'édition de ce dossier.

Travail avec les organisations de base au Sénégal: les leçons d'une expérience

Nohoune Lèye

Travail avec les organisations de base au Sénégal: les leçons d'une expérience

Nohoune LÈYE

Nohoune LÈYE travaille depuis de nombreuses années comme agent de développement au Sénégal. Il s'est occupé de la gestion financière et administrative d'une grande ONG et possède également une expérience considérable dans les méthodes de recherches participative avec des groupements villageois auprès desquels il intervient actuellement. Il a encouragé les paysans à expérimenter différentes méthodes de compostage, de fenaison, d'ensilage et de conservation des eaux et des sols. Il est, par ailleurs, un correspondant prolifique. Pendant les deux dernières années, il a adressé plus de 30 lettres et contributions à Haramata sur des thèmes divers, allant de l'utilisation des feuilles de neem comme insecticide à ses réflexions au sujet de la Conférence de Rio.

Nous tenons à faire partager quelques-unes de ses idées aux lecteurs de Haramata. Dans le premier chapitre de ce document, il se penche sur les projets de développement - considéré comme le principal soubassement du "progrès" dans de nombreux pays en voie de développement - et déplore le fait qu'ils omettent de prendre en compte les conditions socio-culturelles du milieu d'intervention.

Dans le deuxième chapitre, il examine les raisons de l'échec de nombreux projets de développement et les moyens d'améliorer la situation grâce à l'emploi de conseillers locaux par les ONG du Nord.

I. LOGIQUES SOCIALES ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT : RECENTRAGE SUR LES PRÉOCCUPATIONS DE BASE

La plupart des pays africains fondent leur développement sur les projets et ont dès les premières années d'indépendance, élaboré des stratégies multiformes, susceptibles de promouvoir un développement conforme aux aspirations des populations.

La réalisation de cet objectif supposait une implication de ces populations à toutes les étapes du processus de développement.

Pour mieux comprendre les logiques des populations, il faut nécessairement élaborer une nouvelle stratégie qui prend en compte leurs préoccupations. Cette recherche ne peut avoir de portée que si on la réalise sur le terrain.

Aujourd'hui, malgré l'indéniable progression des pays d'Afrique sahélienne vers le développement et le modernisme, on ne peut occulter un certain nombre de désillusions. Les projets, outils privilégiés de développement parce que quantifiables et mesurables, sont parmi les plus critiqués.

Cet avis, pour certains, doit être pondéré car, d'une part, les échecs ne sont pas aussi nombreux que certains l'affirment et, d'autre part, les effets conjugués de la sécheresse et de la dégradation des termes de l'échange ont totalement dérégulé les baromètres des estimations économiques.

D'autres avis estiment que de nombreux projets se liquéfient après le retrait de l'aide extérieure, certains engendrant des conflits ouverts et des blocages. Fraudes, détournements, utilisation des fonds autre que pour l'objet convenu sont autant de paramètres négatifs rencontrés dans les projets.

La compréhension des phénomènes sociologiques et leur intégration dans la conception, la mise en route et le fonctionnement d'un projet n'est pas toujours aisée, dans la mesure où les décideurs n'appartiennent généralement pas à l'univers culturel dans lequel le projet doit être appliqué.

Dans le cas des projets urbains, les objectifs du projet passent par des individus qui peuvent éventuellement se regrouper dans une association.

Dans le cas des projets de développement rural, les objectifs de production doivent passer par des ensembles humains structurés et donc attachés à des systèmes de valeur plus ou moins résistants.

En Afrique et dans les pays dits en développement en général, on a pris l'habitude d'ignorer les particularités de la nation, de la région ou de la localité d'implantation des projets de développement. A travers ceux-ci, on cherche souvent à normaliser le comportement social d'une population cible à partir des règles de "l'organisation scientifique du travail".

Cependant, le fait d'oublier ou de sous-estimer la dimension sociologique dans les projets de développement entraîne des résultats inattendus, par exemple en ce qui concerne l'utilisation des "paquets technologiques" mis à la disposition de la population locale. Les conséquences inattendues de même que les échecs ou les réinterprétations (par la population touchée) des projets démontrent que

ceux-ci renvoient à un mode d'organisation sociale et à un système de valeur qui entrent partiellement ou totalement en contradiction avec les conditions locales.

Une confrontation de logiques socio-culturelles

Les projets de développement conçus à l'intention des paysans se voient généralement assignés deux objectifs principaux :

- l'amélioration des conditions de vie des paysans ;
- l'augmentation des revenus.

Pour y parvenir, l'organisme d'intervention fait alors appel à l'intervention et à la mobilisation sur le terrain de techniciens et d'experts chargés de résoudre des problèmes techniques afin d'augmenter la production ou des problèmes d'organisation et de gestion propres à l'organisme ou à l'administration publique.

Mais le plus important ne sont pas les documents de présentation ou les discours de justification, mais le contenu réel des projets et la pratique de ceux qui sont appelés à en assurer la direction, l'encadrement et l'animation. Ainsi peut-on parler d'un véritable enjeu socio-culturel au sein et autour des projets de développement rural ? Saisir la nature et les éventuelles implications de cet enjeu revient à reconnaître que le concept de "développement" n'est pas neutre, ayant une charge socio-culturelle et idéologique.

On s'aperçoit donc que la prise en compte du facteur culturel dans les projets de développement renvoie aux rapports de pouvoir qui structurent les relations internationales et les différenciations sociales à l'échelle nationale ou locale.

En effet, du côté des pays bénéficiaires, le souci de se conformer aux particularités socio-culturelles du milieu d'accueil du projet ne se voit pas toujours accordé l'importance qu'il faut. Souvent une alliance voire une complicité de fait s'établit entre les décideurs nationaux et internationaux. Dans ces conditions, les projets de développement peuvent se transformer en instruments de pressions politiques et de conditionnement culturel et idéologique dans le cadre de contradictions sociales, de l'antagonisme ville-campagne ou *pays développés-pays dits en développement*.

Le développement des sciences sociales appliquées au monde rural en Afrique comme ailleurs a permis de mettre suffisamment en relief les préoccupations qui sous-tendent les logiques paysannes.

Celles-ci tiennent généralement leur légitimité de la prise en compte de trois séries de contraintes et de potentialités du milieu :

- l'écosystème (environnement naturel) ;
- l'agrosystème ;
- le système socio-économique.

Ainsi s'expliquent les stratégies paysannes vis à vis des projets de développement conçus à leur intention. On sait en effet que les deux caractéristiques fondamentales des sociétés rurales africaines, comme de toutes les civilisations agraires, sont d'une part l'incertitude de la production agricole,

en raison des variations climatiques notamment ; d'autre part l'incertitude de la reproduction sociale, à cause de la non maîtrise des problèmes de santé. Il en découle un comportement social orienté principalement vers la prévoyance c'est à dire vers une action visant à réduire les effets de l'incertitude.

Au lieu de tenir compte de ces préoccupations majeures dans les logiques paysannes, les nouveaux projets tendent souvent à renforcer cette incertitude parce qu'ils enlèvent à la paysannerie une part importante de son contrôle sur ses conditions de production et de reproduction et par conséquent diminuent sa capacité de prévoyance.

L'échec de nombreux projets est ainsi lié à ce phénomène d'affaiblissement de la capacité d'imagination et de création des paysans. A cela s'ajoute le fait que ces projets ne tiennent pas toujours compte des conceptions locales de la terre et de ses diverses fonctions.

De plus, les problèmes du milieu rural sont en constante évolution tout comme ceux du monde urbain : certains demeurent les mêmes qu'il y a quinze ans ; d'autres sont apparus. Les projets de développement prennent-ils la mesure de cette évolution ? Quels moyens se donnent-ils pour y faire face ?

Enfin les notions d'autopromotion paysanne, de prise en charge par le milieu de son développement font évoluer la conception que l'on a de l'encadrement et donc de la formation.

Les projets ne sont-ils pas appelés à opérer des mutations ? Les tâches et le profil des cadres, par exemple, ne doivent-ils pas évoluer au profit d'une responsabilisation plus grande des populations bénéficiaires ?

II. SÉPARER LA BONNE GRAINE ET L'IVRAIE : QUELQUES FACTEURS D'ÉCHEC DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Il ne faut pas idéaliser les associations rurales de développement. Certaines ont développé plus de talent pour réaliser des dossiers de financement que pour venir en aide aux populations.

Les groupements, les associations paysannes, les ONG se sont multipliés dans le seul but pour certains de recevoir des fonds de l'étranger. Ceci n'est pas très difficile pour une telle organisation, surtout si elle travaille sur les thèmes à la mode : l'environnement, les femmes, l'enfance, l'épargne et le crédit.

Cette logique de financement ponctuel des projets est très perverse. Elle amène souvent les organisations sollicitant de l'aide à rechercher les bons créneaux au lieu d'analyser les besoins réels. Elle conduit à enchaîner projet sur projet, rédaction de demande de financement sur dossiers de compte rendu, sans jamais prendre le temps de réfléchir.

Beaucoup d'organisations restent piégées par les règles des projets consistant à se conformer aux délais de réalisations pour montrer que les objectifs sont atteints. En caricaturant un peu, on pourrait dire que l'objectif de la réalisation du projet finit par primer sur la réalité de la situation, les besoins des groupes et les solutions à mettre en oeuvre.

Beaucoup d'organisations oscillent entre mauvaise gestion, mensonge, perversion du "projet". La plupart des organisations ont tendance à se vanter de choses qu'elles ne font pas et répugnent à reconnaître leurs échecs.

Pour accéder à des fonds, il faut défendre des objectifs précis. Or, dans la réalité, l'approche est radicalement différente.

Les associations de développement ont engagé des "projets" depuis deux ans, d'autres depuis quatre ou cinq ans. Comment et par qui ont-ils été élaborés ? A partir de quelles préoccupations ? Sont-ils viables économiquement ? A quels problèmes apportent-ils une solution ? Et pour qui ? Engendrent-ils dépendance, autonomie, tyrannie ? Là encore un bon critère d'évaluation ne serait-il pas de repérer sur cette période les transferts de responsabilités ? Quelles opérations effectuées par certains responsables la première année le sont par les villageois la troisième la cinquième année ? Dans quels domaines sont-ils devenus inutiles ? Et par quel moyens ?

Ces opérations devraient être en principe des supports de formation. Les membres du "projet" ont-ils acquis la maîtrise des outils qui leur permettraient d'élaborer, de prévoir, de réaliser, de gérer et d'évaluer ces opérations ?

Si c'est le cas, il serait opportun de capitaliser ces expériences, afin de les rendre communicables. L'analyse des réussites est plus importante que celle des échecs. Elle permet d'identifier les facteurs qui ont été déterminants dans le succès.

En cas d'échec, il est essentiel de repérer exactement les vraies causes, toujours plus occultes que celles que l'on avance spontanément.

Beaucoup d'organisations ne sont pas aussi "pures" qu'elles essaient de le faire croire au public. Beaucoup traînent des tares et des insuffisances criantes. On

ne compte plus les cas d'abus des biens des organisations nécessiteuses d'aide par les responsables à leur profit individuel :

Nombreuses sont les associations qui commencent là où certaines de leurs homologues du Nord ont fini, à savoir le financement de leurs activités par des organismes gouvernementaux ou para-gouvernementaux. Jusqu'ici, aucune politique de mobilisation de la "générosité publique" n'a été mise en oeuvre.

"C'est difficile d'organiser des campagnes pour recueillir des fonds. Celles qui ont eu lieu, comme 'une femme, un gramme d'or', ont déçu et découragé nombre de citoyens qui n'y ont vu qu'une opération frauduleuse." (cas du Sénégal)

Il existe une contradiction au coeur même du fonctionnement de bon nombre de "projets". La spécificité de l'association qui gère un projet est d'être une structure associative. C'est à dire que ses membres devraient en assurer la marche. Ce n'est pas toujours le cas.

Les exemples sont nombreux de groupes très restreints, où deux ou trois responsables font la pluie et le beau temps. Alors naissent des sentiments d'impuissance, des démissions ou une dépendance accentuée ; d'où, également, bien des échecs en matière de "projets". "Cimetière d'expériences" a-t-on dit de l'Afrique.

Une tendance irréversible semble avoir pris naissance :

- à mettre des "projets" en place sans que le milieu ait pris le temps de les sécréter à sa manière : d'où leur caractère artificiel ;

- à considérer le projet comme un fin et non comme un moyen, et donc à le "faire tourner" pour des intérêts égoïstes et non pour le milieu. En fin de compte cela le rend parfois étranger au milieu.

L'objectif des animateurs qui travaillent dans un milieu sera moins de mettre en place un projet, que de faciliter au sein de son milieu l'analyse des questions, la détermination des priorités, l'étude des moyens à mettre en oeuvre.

L'objectif d'améliorer des situations jugées insatisfaisantes par les populations reste premier.

Les partenaires du Nord exigent pour la plupart des lettres d'appui, signées par des personnes étrangères à des requêtes de financement sollicitées par des organisations nécessiteuses...cela prouve que la fiabilité de nombreuses organisations du Sud reste à démontrer. Les cas de fraude, de "perversion", de vol, de détournement ne se comptent plus dans les projets. Ils sont légion.

Le rôle potentiel de conseillers locaux

Il est grand temps d'envisager des sortes de contrats de partenariat pour consultants locaux motivés. Cela suppose la détermination d'objectifs rigoureux, d'étapes, de délais, de moyens. Les organisations "nécessiteuses" seraient soumises au contrôle des consultants locaux. Leur évaluation serait plus aisée.

Vu la grande variété de demandes de projets auxquelles sont confrontés les bailleurs du Nord qui veulent financer des projets à petite échelle, il est clair que ces bailleurs ont besoin de renseignements complémentaires d'une source

tierce. C'est dans ce contexte qu'un bailleur pourrait demander l'aide aux conseillers locaux.

Au niveau des demandes de financements de projets et programmes, le bailleur attend tout d'abord de cette aide des renseignements plus détaillés sur l'organisation partenaire et sur la demande elle-même. En deuxième lieu, le bailleur doit s'attendre à un avis du conseiller local qui indique dans quelle mesure la demande en question correspond aux critères et priorités de la politique de projets pour bénéficier d'appréciations variées, ainsi que la signification de la demande du point de vue des développements sociaux, économiques et politiques dans le contexte spécifique local ou régional.

Au niveau du contexte dans lequel opèrent les organisations partenaires, le bailleur doit s'attendre à des renseignements complémentaires sur le processus de développement et les activités des autorités et autres instances opérant aux niveaux local, régional et national pouvant avoir des conséquences pour le travail des organisations partenaires. A ce niveau, également le conseiller local peut, sur demande, donner des avis.

En cas de demande des fonds de petite subvention, les bailleurs sont confrontés toutefois à des demandes très diverses, issues de situations différentes. L'appel à des conseillers extérieurs apparaît ici utile et nécessaire pour examiner les organisations demandeuses et pour vérifier la fiabilité du projet. D'ailleurs, cette stratégie ne peut pas empêcher le bailleur de traiter directement avec ses partenaires. Le conseiller local aide le bailleur dans l'identification des partenaires et le suivi à accorder à la bonne utilisation des subventions.

Lorsqu'un bailleur fait appel à des conseillers locaux pour des avis concernant les fonds de petite subvention, les conseillers doivent vérifier que les demandes sont en accord dans les grandes lignes avec la politique et les objectifs du fonds. Le bailleur doit attendre également des conseillers un avis dans lequel ils essaient autant que possible de ne pas s'identifier au bailleur ou à son organisation partenaire. Enfin, il est essentiel que le conseiller ait une certaine connaissance et expérience de travaux de développement dans le propre pays.

Le bailleur prendra les dispositions nécessaires pour informer le conseiller local sur sa politique et ses méthodes de travail et les modifications éventuelles de celles-ci qui pourraient avoir lieu. Ceci peut se faire par une correspondance relative aux documents définissant la politique, par des rencontres des conseillers locaux avec les responsables de l'organisation donatrice pendant leurs voyages de travail dans le pays concerné ou par un programme spécial d'informations.

Dans la plupart des cas, le bailleur demandera au conseiller local de donner un avis sur des organisations partenaires et les propositions de projets. En outre, le bailleur peut demander des conseils sur des projets en cours, par exemple dans le cas où un partenaire veut modifier le but initial d'un projet. De plus le bailleur peut demander à un conseiller local de participer au suivi d'une équipe qui va évaluer un programme ou certains aspects d'un projet.

En outre, le bailleur doit attendre du conseiller qu'il lui fournisse tant à sa demande qu'à sa propre initiative, des renseignements et des avis sur l'évolution générale au niveau régional ou local dont on peut prévoir qu'elle aura de l'influence sur la mise en pratique de la politique de projets, les fonds de petite subvention ou l'action du conseiller. Le conseiller local peut, dans ces cas,

conseiller le bailleur sur l'opportunité de certaines études. Le bailleur peut demander au conseiller de prendre part à l'établissement d'un document de politique sur un programme ou un projet.

Le contrôle des projets ferait partie des tâches du conseiller. Certes la réalisation des projets tombe sous la responsabilité du partenaire. Cette action de contrôle a pour but de prévenir la fraude étant donnée la difficulté de s'assurer qu'une subvention est bien utilisée pour l'objectif convenu.

La position du conseiller dans les relations entre le bailleur et le partenaire

Le conseiller n'est pas un représentant du bailleur et ne peut pas en tant que tel donner une quelconque autorisation ou prendre des engagements au nom du bailleur. Il n'entre pas dans les intentions du bailleur que le conseiller soit en fait un maillon supplémentaire dans la communication entre le bailleur et ses partenaires. L'appel au conseiller n'est que temporaire et ponctuel.

On attend du conseiller, d'une part qu'il ait une influence positive sur les relations entre le bailleur et le partenaire, en communiquant au bailleur des renseignements complémentaires sur le partenaire, d'autre part en renseignant mieux le partenaire sur la politique de financement du bailleur. A ce dernier point de vue, le conseiller peut indiquer sur quel plan une proposition de projet a besoin davantage de mise au point ou d'explications. Or, l'assistance directe à un partenaire dans la formulation (ou reformulation) éventuelle d'une proposition de projet ne fait pas partie des tâches du conseiller. Le bailleur doit considérer une telle assistance comme en contradiction avec le caractère indépendant souhaité par l'avis du conseiller.

Avant de faire appel à un conseiller, le bailleur en informera le partenaire et demandera son accord pour une visite du conseiller. Le bailleur expliquera toujours clairement au partenaire que l'avis du conseiller n'est qu'un des éléments sur lequel le bailleur base sa prise de décision en ce qui concerne le financement des demandes de projets. C'est à dire qu'on ne peut jamais tenir le conseiller pour responsable de la décision finale du bailleur.

Les inconvénients éventuels de faire appel aux conseillers locaux

Il peut y avoir des objections à l'emploi de conseillers locaux : le danger de la concentration du pouvoir en quelques personnes ; le risque d'avoir des problèmes tels que groupes de pression ; corruption, etc. Le fait d'avoir des conseillers pourrait miner la mise en œuvre des politiques du bailleur. Les conseillers pourraient devenir un nouvel instrument du pouvoir ou agir en maîtres. Les conseillers pourraient fournir des analyses déformées et ils pourraient être vus comme des représentants des bailleurs

Afin de minimiser de tels problèmes, les conseillers devraient être engagés sur une base "ad hoc" et principalement pour examiner les organisations demandeuses et vérifier que leurs projets sont réalisables. Une procédure d'appel claire doit être portée à la connaissance des demandeurs de fonds. Les conseillers doivent s'assurer qu'une subvention est bien utilisée pour l'objectif convenu.

Il peut arriver que le conseiller ait des relations particulières, soit de nature personnelle, soit de nature formelle, avec le partenaire sur lequel on lui demande d'émettre un avis. Dans un tel cas, le bailleur attend du conseiller qu'il lui en informe avant de donner son avis.



Programme Réseaux des Zones Arides

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England

Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826

Telex: 261681 EASCAN G