

L'appropriation d'une initiative venue d'ailleurs...

Comment des acteurs locaux peuvent-ils s'approprier un processus descendant ?

Mali-Foncier et Madagascar : deux processus très descendants

Les processus de transfert de gestion à Madagascar sont des démarches fortement descendantes. D'autres travaux nous ont conduit à définir les démarches descendantes comme des initiatives qui émanent d'institutions externes au territoire concerné : elles veulent soit dialoguer avec des institutions locales de façon à opérationnaliser des politiques, soit régler un problème technique auquel elles sont confrontées, soit développer une concertation de façon volontariste dans le cadre d'une action qu'elles financent (Beuret, Tréhet, 2001)¹. On retrouve ces trois objectifs dans les démarches de transfert de gestion que nous avons étudié, ces transferts étant vus comme le moyen de régler un problème environnemental. Cette démarche descendante prévoit que tous les contrats seront établis suivant un modèle type et la loi GELOSE détermine qui seront les trois signataires du contrat. La procédure comprend des étapes qui sont autant de passages obligés et qui encadrent le processus de façon stricte. L'initiative du transfert vient en général de Projets qui tentent de motiver la population pour qu'elle s'y investisse. En aval de cette initiative, l'appropriation de l'action par le groupe social qui devrait en être le bénéficiaire constitue un problème majeur.

Le processus de concertation sur le foncier rural au Mali présente le même caractère descendant, exogène. Il est mis en œuvre par l'Etat, avec une méthodologie standard proposée à toutes les régions. Comment parvenir à ce que les acteurs des niveaux régionaux et locaux s'approprient cette démarche, objectif essentiel si l'on veut que ces acteurs « s'y retrouvent » et pérennisent eux-mêmes les choses ?

Ces deux expériences vont nous fournir quelques indications... au moins sur quelques écueils à éviter.

Madagascar : des éléments « pré-fabriqués » difficiles à s'approprier

Les documents GELOSE et GCF fixent de nombreux points dans l'accord final afin que les différents contrats qui seront élaborés dans le pays soient cohérents d'une part et se mettent en place rapidement d'autre part. Mais de cette manière, les sujets de négociation sont limités et les villageois n'ont que peu de libertés pour apporter leur touche personnelle au document final. Ceci permet en outre à un médiateur ou à des Projets qui voudraient économiser le temps et les moyens

¹ BEURET J.E., TREHET C. (2001) " Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales ", In : Courriers de l'Environnement de l'INRA, n°43, pp 25-39

nécessaires à une véritable concertation de s'en tenir à l'ossature du contrat type. Dans la réalité, la communauté locale n'a souvent qu'à accepter les différents articles de ces contrats types.

Il est alors très difficile pour la population de garder en tête ces idées dont elle n'est pas l'auteur. Sur le terrain, il est fréquemment apparu que les villageois ne se souvenaient pas des termes énoncés dans le contrat. De plus, la non-adéquation des formats d'action (forme du contrat, mode de rédaction, longueur du document...) avec le niveau d'alphabétisation et de compréhension de la population rend les documents inabordables par les villageois eux-mêmes.²

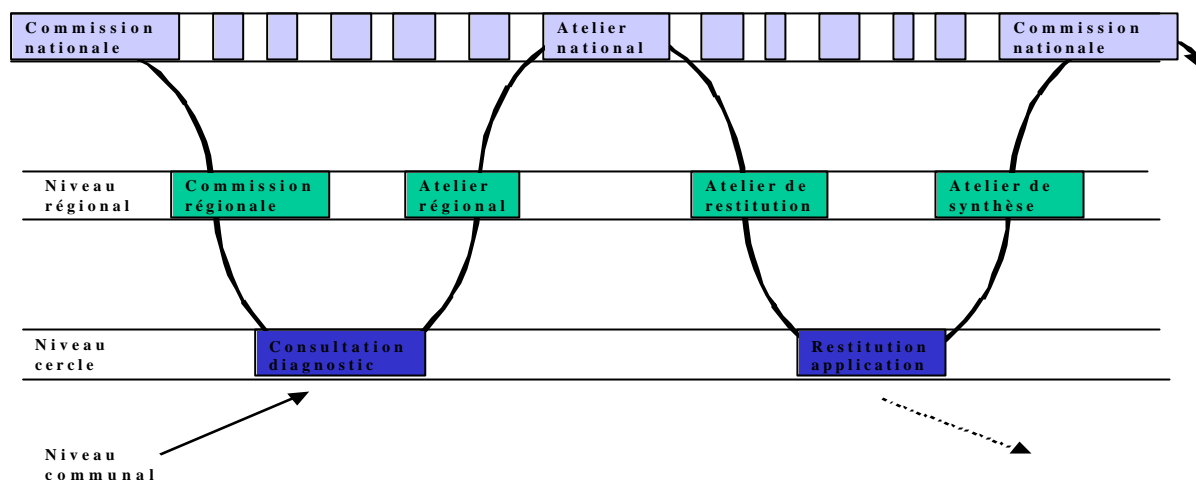
Si tous ces documents étaient réellement élaborés par les acteurs locaux, leur appropriation serait certainement plus aisée. Les villageois se souviendraient mieux des articles établis et les accepteraient plus facilement. En effet, même s'ils votent en faveur de certains articles, il arrive parfois qu'ils le fassent dans la précipitation, sans vraiment réfléchir, peut-être sans trop oser dire non.

Le fait d'introduire dans une procédure de concertation trop d'éléments « pré-fabriqués » et de « figures imposées », dont les acteurs locaux ne savent souvent ni comment ils ont été élaborés, ni pourquoi, rend l'appropriation de ces démarches par ces mêmes acteurs très délicate.

Mali : Lorsque la dynamique locale est subordonnée à celle de l'initiateur...

Outre le fait d'imposer des éléments pré-fabriqués, l'initiateur du processus peut imposer sa propre dynamique, dans laquelle les participants peuvent avoir bien du mal à se retrouver. Le processus de concertation sur le foncier rural au Mali en offre une illustration très claire. Le niveau national est l'initiateur d'un processus qui pénètre les régions puis, depuis les régions, les cercles. Les niveaux inférieurs s'inscrivent de fait dans une dynamique dictée par les niveaux supérieurs. La commission nationale sollicite le niveau régional qui lui-même sollicite le niveau local, d'abord pour établir un état des lieux des problèmes fonciers. Le processus descend sur le terrain, puis remonte vers le niveau national pour l'atelier national puis redescend pour la restitution des recommandations de l'atelier national, puis remonte pour l'élaboration d'un plan d'action. Cette dynamique est présentée dans le schéma ci-dessous :

² Voir fiche *Adapter les formats d'action pour les rendre accessibles* (16)



On a donc ici des « vagues » successives dans un mouvement qui a sa cohérence du point de vue de l’initiateur du processus. Mais le niveau régional ne fait que « croiser » cette vague à quatre reprises. Tant qu’il n’a pas de dynamique propre, il reste subordonné à une dynamique qui lui échappe : son activité reste discontinue et peu cohérente. Le niveau local ne croise cette vague qu’à deux reprises : l’action est beaucoup trop ponctuelle pour avoir une quelconque cohérence aux yeux de ceux qui sont invités à se l’approprier. Ceci est aggravé par une approche descendante marquée par des injonctions données depuis les niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs. C’est la commission nationale qui demande la création d’une commission régionale et fixe les « termes de référence » de son action : la marge d’initiative laissée au niveau régional est faible au départ.

Au Mali et à Madagascar : lorsque le temps est compté

Madagascar : des démarches précipitées, une action non-appropriée



A Madagascar, les démarches de transfert de gestion reposent sur une procédure administrative assez lourde : créer une association villageoise, établir une demande de transfert, élaborer un plan d’aménagement, un cahier des charges, etc. Or, lors de la mise en place des deux contrats GELOSE, les agents de Projet n’ont été présents qu’une vingtaine de jours au village. Ceci est insuffisant pour que la population s’approprie la démarche : à Anjijabe, les populations se souviennent vaguement de ce qui s’est dit durant l’élaboration du contrat et attendent patiemment qu’un agent de Projet vienne leur expliquer (à nouveau) le contenu du contrat. La population n’est pas familiarisée avec de telles démarches de transfert de gestion et le peu de temps que se donnent les Projets pour expliquer les choses et laisser les acteurs locaux comprendre, échanger entre eux, mûrir leur réflexion, pose évidemment problème.

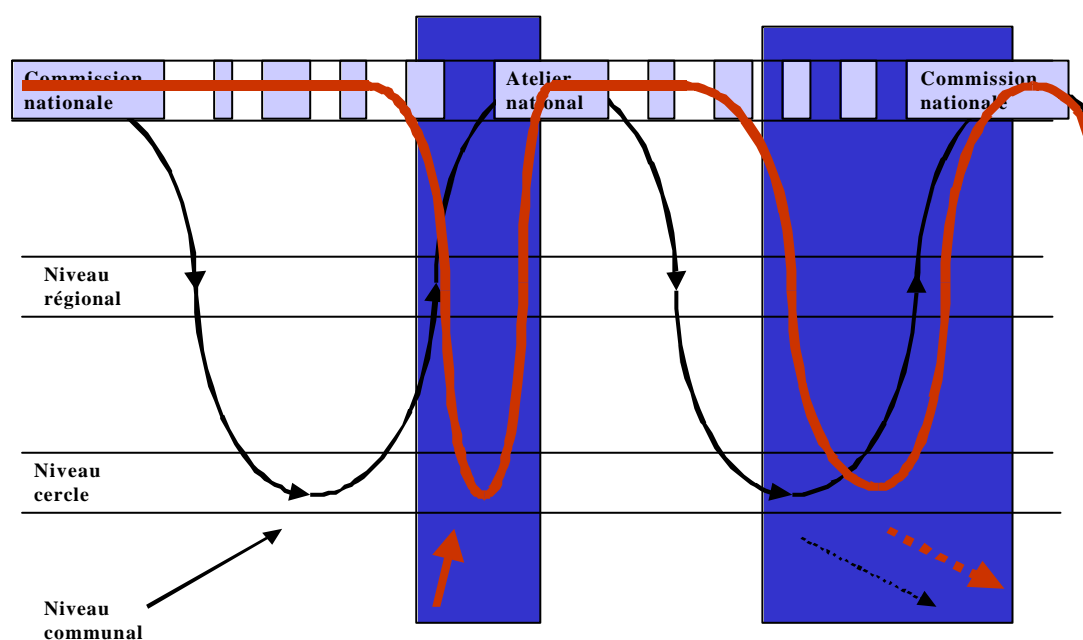
Il apparaît clairement que des articles votés « à la va-vite » ne font aujourd’hui plus l’unanimité au sein des acteurs, qui réalisent les conséquences de l’accord qu’ils ont signé. Par exemple, dans le contrat GELOSE-Raphia, les Eaux et Forêts (E&F) continuent de percevoir un fort pourcentage des taxes sur le raphia. Selon l’accord, cette somme perçue par les E&F devrait leur permettre de payer

les indemnités de déplacement de leurs agents pour se rendre sur le terrain et appuyer les villageois. Pourtant, le chef de cantonnement déclare que cet argent est centralisé à Tananarive où il reste bloqué et que ses agents ne peuvent donc pas se rendre sur le terrain. Les villageois n'avaient pas perçu le risque existant de devoir continuer à payer de lourdes taxes sans qu'aucun service ne leur soit offert en retour, en tout cas pas celui qui était prévu dans le contrat.

Les choses vont ici beaucoup trop vite au niveau des acteurs locaux. Ces démarches précipitées représentent un obstacle majeur pour la mise en place d'un contrat réellement issu de la concertation puis respecté par ses signataires, ainsi que pour l'appropriation du processus par ceux qui doivent en être les protagonistes.

Mali : quand la procédure « plonge » vers le local

On retrouve le même problème au Mali, où les initiateurs du processus ne laissent pas le temps aux acteurs locaux de mûrir leur réflexion. Non seulement ils imposent leur dynamique comme nous l'avons vu, mais ils imposent aux acteurs locaux un rythme qu'ils se gardent de s'imposer à eux-mêmes. Certains blocages institutionnels viennent expliquer cela, mais le résultat n'en est pas moins édifiant si l'on regarde le schéma suivant, qui n'est que la reproduction du schéma précédent, mais en appliquant une échelle de temps réelle :



Les «vagues » que nous avons décrites précédemment et qui mériteraient d'être régulières (trait noir) prennent donc une toute autre forme si on les replace dans une échelle de temps réelle (trait rouge). Il ne s'écoule que 4 mois entre la création des Commissions Régionales et l'atelier national, délai trop court pour organiser et conduire une concertation locale qui se déroulera finalement en un mois et demi : ceci ne permet pas de sortir d'une simple consultation. Un tel délai imposé par les niveaux supérieurs renforce le sentiment d'injonction du global vers le local, ce qui complique encore l'appropriation de l'action par les niveaux inférieurs.

Lorsque le Projet prend trop de place au sein de la conduite de concertation

Un dernier problème est souvent observable, mais tout dépend de la façon dont l'animateur ou le médiateur jouent leur rôle. A Madagascar, toujours dans le cas GELOSE-Raphia, le médiateur s'est tellement investi dans l'élaboration de l'accord que les E&F et la mairie ont eu tendance à se désengager. Il a « trop bien joué » son rôle d'intermédiaire entre la population et les administrations et les trois acteurs signataires du contrat ne se sont jamais rencontrés. Comment, par la suite, les différents acteurs pourront-ils s'approprier ce processus territorial, s'ils n'ont pas appris à collaborer dès son élaboration ?

Il apparaît donc nécessaire, pour toute démarche « multi-partenaires », que l'agent facilitateur de la concertation sache rester à sa place, c'est à dire en retrait, en incitant chaque acteur à s'investir dans le processus et à remplir son propre rôle. Ce n'est que sous ces conditions que chacun pourra s'approprier pleinement le processus.

Quelques déductions opérationnelles

Finalement, l'appropriation d'une démarche de concertation descendante, exogène suppose d'offrir aux acteurs locaux :

Du temps entre l'introduction du projet et la mise en œuvre des premières activités, temps de digestion de la proposition externe, d'adaptation et d'appropriation ;

Une grande marge de manœuvre dans l'adaptation du projet, ce qui suppose de renoncer à toute injonction depuis les niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs et de donner la possibilité aux acteurs locaux d'intervenir réellement dans l'élaboration de l'accord, en leur laissant un degré de liberté suffisant ;

Le rôle principal de la pièce qui se joue : il s'agit de savoir rester neutre dans la mise en place des actions et ne pas prendre trop de place au sein des négociations, évitant ainsi le désengagement de certains acteurs. On choisira des animateurs si possible distants d'une culture administrative qui conduit souvent à cantonner la population dans un rôle d'exécution : les animateurs doivent savoir susciter une dynamique locale ;

Des formats d'action adaptés au niveau de compréhension et d'alphabétisation des acteurs, qui leur soient si possible familiers ;

Une offre d'appui à des activités imaginées et initiées par les niveaux inférieurs et qui leur permet un apprentissage collectif tant du sujet que d'un « agir ensemble » ;

Encore du temps, le temps nécessaire à une réelle construction collective.
