

## **Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire ?**

### **Patrick d'Aquino**

Géographe, CIRAD  
BP 175  
Saint Louis  
Sénégal  
email : daquino@cirad.fr

### **Sidi Mohammed Seck**

Géographe, ISRA  
BP 240  
Saint Louis  
Sénégal

*2002, à paraître in Geocarrefour, revue de Géographie de l'Université de Saint Etienne*

### **Résumé**

Depuis maintenant une vingtaine d'années, les approches participatives sont installées dans le paysage de l'intervention au service du développement local. Cependant, il semble que l'élargissement de leur usage initial, le transfert inter-actif de technologies agricoles, à l'appui à la gestion décentralisée de territoire se soit réalisé sans précautions méthodologiques et éthiques suffisantes. Une remise à plat des méthodes, mais aussi des principes fondateurs de la "participation", pourrait être nécessaire, afin de réussir un véritable transfert de pouvoir et de capacités aux acteurs locaux. Elle passe par la relativisation de l'impact du savoir technique sur la décision territoriale, l'élaboration d'un nouveau principe, l'endogénéité, et le retour aux processus d'apprentissage à une époque où les produits et les technologies instantanées dominent.

### **Mots clés**

Planification - Décentralisation - Développement local - Participation - Territoire - Gestion des Ressources

### **Are participatory approaches really suitable to support local land use management ?**

During these last twenty years, participatory approaches have been spread from agrotechnical advisement to local land use planning, without special precautions. However, this broadening could call into questions some methods and even some principles of these approaches, specially as regards the empowerment of local institutions. Some methodological progress are proposed here to reduce the impact of technical knowledge on decisions, to produce a more endogenous dynamic, to come back to a learning-by-doing process instead of a quick local planning approach.

## Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire ?

### I. L'ambiguïté participative.

A l'origine des préoccupations toujours aussi actuelles de prise en compte du "local", se trouve le concept de la *participation*. Il repose fondamentalement sur la notion d'un partage entre deux groupes, les intervenants extérieurs et les acteurs locaux. L'agent extérieur, facilite, concrétise, ou intègre, selon les cas et les approches, l'action de l'acteur local dans le processus de développement. Depuis la fin des années soixante, la conception de démarches participatives a connu un développement important. Même si l'idée n'est en soi pas nouvelle, elle a acquis un droit international de cité ces dernières décennies, dans toutes les institutions internationales du développement (Lazarev 1993). Dépassant le cadre strict des approches participatives *stricto sensu* (PAR, PRA, MARPP), ce concept est maintenant à la base de la plupart des méthodes et des outils mis au point ces dernières décennies pour l'appui au développement (recherche-développement, développement local, gestion des ressources naturelles, ...), qu'ils s'en réclament explicitement ou pas. D'abord simples méthodes de recueil d'information auprès des locaux, les premières expériences participatives ont progressivement intégré une participation de plus en plus active des acteurs locaux, dans des méthodes toujours plus formalisées de diagnostic participatif, pour la construction de la concertation avec les populations rurales. L'approche participative a rapidement dépassé le diagnostic pour s'instituer en méthode de concertation pour l'intervention, jusqu'à aboutir à des outils de planification locale du développement. La grande réussite de ces évolutions est dans la reconnaissance de la *participation* des populations aux actions les concernant, c'est-à-dire la volonté de remplacer la relation d'assistance entre l'encadrement et les populations par une relation de partenariat, basée sur une reconnaissance des savoirs, des perceptions et de la légitimité des acteurs locaux.

Cependant, malgré ces avancées considérables, les démarches participatives soulèvent plusieurs critiques. La première interrogation est dans le réel caractère participatif, sur le terrain, des démarches développées. Certes les outils sont fort répandus, mais rarement les principes fondateurs, qui sont souvent, de façon inconsciente, dévoyés dans la pratique par les animateurs de ces démarches. La méthode "participative" telle qu'employée sur le terrain se réduit trop souvent à de simples dialogues "participatifs", échanges ritualisés où les acteurs locaux ne font que valider, au mieux alimenter, les analyses et les choix faits par les agents extérieurs (Okali *et al.* 1994, Pretty *et al.* 1995, Bierschenk 1988, Nguingiri 1998, Vabi 1998). La connaissance et le point de vue locaux peuvent être réduits à quelques documents issus de ce diagnostic initial<sup>1</sup>, qui ambitionnent d'avoir synthétisé en quelques mois, voire en quelques jours, la perception et la connaissance locales. Ces outils participatifs sont alors utilisés, en sus de leur emploi initial de dialogue participatif, comme un véritable outil de diagnostic et de programmation des activités de développement. Après cette phase succincte de diagnostic, rares sont alors ceux qui continuent à régulièrement échanger avec les populations lors de la poursuite des actions. Ces échanges, lorsqu'ils existent, aboutissent alors le plus souvent à un dialogue à la fois affligeant et cocasse entre des populations abondant de doléances et des techniciens parvenant toujours à y déceler les questions techniques les intéressants.

Certains soulignent alors l'effet déterminant du comportement de l'animateur, quel que soit le support méthodologique. Pourtant, ces déviations avaient été prévues et dénoncées à l'avance (Chambers 1992, Vachon 1993). En réalité, une grande partie de ces problèmes est due à l'ambiguïté constitutive du concept de la "participation". Par définition, celui-ci spécifie la présence obligatoire et centrale d'une intervention exogène, à laquelle *participent* les acteurs locaux. L'autonomie des acteurs locaux est en fait loin d'être totale, que ce soit dans la formulation des problèmes, dans le choix des priorités ou dans les prises de décision. La participation est par essence différente de l'autonomie : c'est toujours la formule d'un agent extérieur qui fait *participer* aux diagnostics et aux politiques de développement les acteurs locaux. Ainsi l'illustre la pratique révélatrice des "diagnostics externes", toujours associés au diagnostic participatif. A la suite, ou même avant (Berthomé et Mercoiret 1993), le diagnostic participatif, il y a toujours un lourd diagnostic inter-disciplinaire externe, en "appui" aux populations, qui identifie les grands choix de développement à la place des concernés. Presque tous les guides méthodologiques sur le développement local présentent ainsi une longue première partie consacrée à une analyse exogène des évolutions économiques et sociales, qui cherche à éveiller l'intérêt local pour une initiative de planification (Mengin 1989, Pecqueur 1989, Berthomé et Mercoiret 1993, Vachon 1993). Cette insistance sur le besoin d'une analyse locale de l'environnement socio-économique est le premier signe d'une ambiguïté avec l'un des principes fondateurs du développement local, qui s'est ensuite affirmé au cours de la dernière décennie : le besoin ne vient pas du terrain, il est lourdement suggéré de l'extérieur. C'est à la suite d'une "conscientisation" que l'on découvrira qu'il serait plus judicieux de mettre en oeuvre une planification locale (Bates 1987, Mengin 1989, Anonyme 1990). Ainsi, face à la nécessité, que ces démarches s'imposent, de convaincre les acteurs locaux d'effectuer dès le départ une planification locale de leur développement, la démarche "participative" débute au mieux par l'intériorisation, au pire par l'acceptation, d'abord d'un "besoin", la planification, ensuite d'une action prioritaire, le diagnostic de la problématique de développement, enfin d'un "point de vue", l'analyse externe effectuée le plus souvent en préalable par les animateurs et ensuite "reprise" dans un diagnostic participatif. Pressée par la nécessité de réaliser une planification ambitieuse dès les premières étapes, l'analyse devient manifestement avant tout externe, avant que l'on cherche à en convaincre les acteurs locaux. Il est remarquable de noter qu'on évoque paradoxalement très peu dans ce type d'approche les enjeux prioritaires que peuvent exprimer d'eux-mêmes ces acteurs locaux (Vabi 1998). Au contraire l'agent extérieur, avec sa propre perception et sa connaissance forcément partielle du milieu, guide, même si cela peut être inconscient, le processus de réflexion et de décision. Il participe explicitement à l'analyse des problèmes et des besoins "par" la population locale, comme en témoigne aussi les multiples outils de diagnostic, conçus dans le cadre de ces démarches *pour* les agents d'encadrement. De même, les conseils donnés aux animateurs (Collectif 1993, Berthomé et Mercoiret 1993, Déclaration de Brighton 1994, Waters-Bayer et Bayer 1995), en particulier d'effectuer *d'eux-mêmes* une analyse fine du contexte social local et de "trier" dans les "doléances" locales, en sont une autre illustration. Les difficultés de continuité des actions, une fois l'animation externe achevée, en constituent enfin une dernière. L'animateur a donc un rôle central dans ces démarches. Il influence, et souvent guide, le processus de concertation. Ce type d'approche participative implique alors une participation active... de l'animation externe. Ainsi, la planification participative, même si elle était initialement considérée par certains comme un processus évolutif sans l'ambition exhaustive des démarches précédentes, a perdu ces principes fondateurs qui ont été vite évacués par la plupart des intervenants, avides de produits<sup>2</sup> et à la recherche de diagnostics correspondant à leurs propres perceptions des enjeux de développement. Ceci est encore plus directif dans les

versions issues des sciences agronomiques et environnementales, où l'on impose les enjeux agro-écologiques comme sujet prioritaire.

En fait, en accord avec l'objectif initial pour lequel elles avaient été conçues, les approches participatives ne doivent être considérées que comme des méthodes de formation-action pour l'encadrement, afin qu'il prenne mieux en compte les savoirs et les perceptions locales. Elles restent aussi particulièrement adaptées au transfert de technologies, en y promouvant la participation des populations cibles. Mais elles constituent un cadre conceptuel peu adapté à l'émergence d'une dynamique endogène de décision et de planification locale : une dynamique interne durable nous paraît incompatible avec une analyse ou un besoin d'origine externe auxquels on s'associe *ensuite* (Nguingiri 1998, d'Aquino 1999 et 2000, Hubert 2000). Dès le départ, l'action doit être la plus indépendante possible d'une animation extérieure, même dite participative.

Ainsi, malgré les investissements méthodologiques et les discours, l'influence des populations sur la conception et la réalisation des politiques de développement est encore faible. Dans la plupart des cas, les diagnostics "participatifs" et les analyses d'expert impliquent déjà des choix de développement, en amont de ce qui aurait dû être une concertation *interne* sur les options futures de développement du territoire. D'un autre côté, les acteurs locaux, lorsqu'on leur transfère de nouvelles compétences (cf. décentralisation), pratiquent souvent, par manque d'appuis et d'apprentissage, une gestion de territoire dénuée de cohérence et de vision globale à long terme. Un nouveau type de planification est donc à construire, qui ne reproduirait ni les erreurs technicistes et localistes de la planification locale participative ni les approches descendantes et administratives de la décentralisation actuelle.

## **II. Les enjeux d'une nouvelle approche : l'accompagnement à un processus continu et itératif de décision sur le territoire.**

L'hypothèse centrale de la planification participative reste que le premier obstacle se trouve dans le déficit d'analyse qu'ont les acteurs locaux sur le monde qui les entoure. La quasi-totalité des intervenants se focalise donc instinctivement sur le diagnostic et l'analyse. Tout cela parce que l'on veut expressément atteindre, aveuglé par l'éclat techniciste des produits de planification, une finalité utopique sur le court terme, la planification intégrée, en sautant la nécessaire et progressive construction sociale qui, seule, peut produire un engagement collectif sur le long terme<sup>3</sup>. Pourtant, l'enjeu essentiel de l'appui à une planification locale n'est pas de transférer des méthodes de diagnostic et de planification, mais de donner aux acteurs les moyens de parcourir eux-mêmes collectivement tout le processus intellectuel et pratique de gestion locale qui aboutit à ce besoin d'analyse et de planification. La planification telle qu'elle est pratiquée par le développement local a comme enjeu essentiel d'amener les populations locales au même niveau de connaissance et de conscience que les institutions les encadrant. Au contraire, nous soutenons ici l'hypothèse que le premier obstacle au développement local n'est pas dans le déficit d'analyse des acteurs locaux sur le monde qui les entoure, mais dans la nécessité d'améliorer leurs "capacités" (d'Aquino *et al.* 1999) à prendre en charge leur territoire, à savoir être considérés comme pleinement responsable de leur territoire, être insérés dans une dynamique continue et collective de prise de décision, enfin avoir accès à une fine information (et non une analyse pré-synthétisée) sur leur milieu. Le diagnostic et la planification ne sont ici ni une étape initiale ni un objectif prioritaire, mais des moments d'une pratique locale de gestion de territoire qui apparaîtront d'eux-mêmes, en interne, lorsque le besoin en sera ressenti. Au lieu de "sensibiliser" initialement les acteurs sur

le besoin d'une planification, on appuiera les acteurs pour qu'ils s'engagent dans un processus concerté de décision et d'action sur le territoire qui, lorsqu'il sera suffisamment mature, se préoccupera alors de lui-même d'un besoin de cohérence de ses actions sur le moyen et le long terme, autrement dit d'un besoin de planification. Comme dans l'expérience du GERDAL, il est ici préféré à un plan de développement *a priori*, une planification *a posteriori*, qui émerge progressivement d'un apprentissage collectif. C'est donc avant tout un processus d'apprentissage, qui vise explicitement et prioritairement non pas la réalisation d'objectifs thématiques déjà pré-identifiés (planifications d'actions économiques, gestion de l'environnement, réalisation d'infrastructures, schéma d'aménagement,...) mais "simplement" l'émergence d'une capacité collective à réfléchir et s'organiser pour une gestion collective responsable du territoire.

### III. Un nouveau principe : l'*endogénéité*.

Les acteurs locaux ont déjà beaucoup de compétences instinctives pour la gestion territoriale décentralisée, mais qui sont totalement étouffées par l'environnement technique et administratif. Rien ne sert de multiplier leurs compétences, par la formation ou la décentralisation des pouvoirs, tant que l'environnement local ne permettra pas de les exprimer. Le premier principe de l'*endogénéité*<sup>4</sup> est ainsi que l'accompagnement technique ne fixe aucun objectif préalable à sa démarche d'appui, si ce n'est d'être *disponible* pour une *dynamique endogène de prise de décision concertée sur le territoire*. Aucune entrée particulière (gestion des ressources naturelles, développement socio-économique,...) n'est imposée. Dès cet instant, la démarche se distingue donc de la plupart des approches participatives, qui interviennent la plupart du temps en ayant déjà contraint le sujet d'intervention. De même, aucune étape méthodologique (diagnostic, planification,...) n'est prioritaire. A la place, l'objectif primordial est simplement ici d'appuyer le développement d'une dynamique *endogène* de prise en charge du territoire, sur quelque sujet et sous quelque forme que ce soit. Ce sont donc les acteurs qui fixeront ce qu'ils considèrent comme une priorité dans cette *nouvelle (re)prise de pouvoir sur leur espace et leurs ressources* que la démarche leur propose.

En fait, le concept d'*endogénéité* repose sur l'idée que l'installation durable d'une dynamique collective de concertation pour le diagnostic, la décision et l'action vise l'activation d'un système social subtil devant laquelle il faut faire preuve de modestie (Hubert 2000). Comme l'illustrent les multiples dérives du concept participatif au cours des dernières décennies, une telle évolution sociale est si ambitieuse et délicate qu'on ne peut raisonnablement l'initier à partir d'enjeux extérieurs suggérés, quels qu'ils soient. L'approche par l'*endogénéité* est donc en quelque sorte plus optimiste que les démarches participatives sur les capacités d'une société locale à identifier seule les principaux enjeux de développement de son territoire. L'hypothèse est que, dans la plupart des situations, les priorités locales recouperont graduellement tous les enjeux fondamentaux d'un développement durable, *une fois que se sera affirmé un authentique processus endogène et démocratique de prise de décision sur le territoire* : c'est donc là qu'est l'enjeu véritable de la démarche d'appui. Le principe d'*endogénéité* considère donc que l'étape initiale importante est de créer un environnement local favorable, pour que les acteurs locaux puissent exprimer leurs compétences et peser sur le processus de développement. Mais le principe d'*endogénéité* répond aussi à un besoin d'opérationnalité : le changement d'échelle d'un appui au développement local est de toutes façons à ce prix. Seule une dynamique réellement endogène pourra se pérenniser et se démultiplier à une échelle raisonnable sans un appui extérieur lourd et permanent.

Le deuxième principe de l'endogénéité est que la planification territoriale est avant tout une œuvre politique et non technique. Il n'existe pas d'aménagement neutre de l'espace et il a souvent été oublié que, par essence, la planification est un cadre de réflexion *pour les gouvernants*, qui leur permet ensuite de s'acquitter avec un maximum d'efficacité de leurs responsabilités d'ordre économique et social (Meynaud 1953). Elle devrait donc être une œuvre politique, car elle suppose des choix d'objectifs qui ne peuvent être le fait de techniciens. Rassemblant une diversité d'utilisation des ressources et d'enjeux sociaux, c'est un dessein *complexe*, par conséquent sans solution déterminable (Le Moigne 1990, Weber et Bailly 1993, Morin 1999), que ce soit pour le présent ou plus encore pour le futur. Devant une telle situation, l'analyse technique, même interdisciplinaire, est toujours partielle et sectorielle, sous-évaluant toujours une partie des aspects politiques, informels et locaux, des mentalités et des valeurs locales, des forces extérieures et des événements imprévisibles. Face à une situation complexe comportant une part importante d'incertitude et d'indéterminable, même à court terme, toute option technique sous-entend alors un choix éthique et politique implicite, masqué derrière une analyse technico-scientifique. Ces méthodes scientifiques d'appui à la planification sont donc non seulement prétentieuses mais illégitimes. Devant l'incertitude de l'avenir, la responsabilité de choix avant tout politiques et éthiques doit être laissée aux décideurs politiques légitimes, selon le principe d'une démocratie représentative, et aux populations, selon le principe d'une démocratie participative. En outre, si la croyance en la vérité technicienne semble exagérée en environnement complexe et incertain, elle est de plus totalement contradictoire dans le cadre spécifique de l'appui à la décentralisation et au développement local. N'oublions pas que celui-ci vise l'installation d'un processus *local et collectif* de prise de décision, ce qui demande un affaiblissement prononcé du rôle de l'environnement institutionnel, y compris de l'environnement technique, dans l'acte de décider. Si l'enjeu est bien de transformer l'acteur local en décideur local, il ne peut être de laisser l'expert guider le processus de décision, explicitement ou implicitement. Ainsi, face à la variabilité et l'incertitude du "complexe-territoire", notre approche cherche simplement à favoriser un processus *endogène* d'analyse et de prise de décision collective, qui prend en compte progressivement des éléments du long terme.

Les premières étapes de cet apprentissage progressif sont constituées par la dynamique d'*appropriation territoriale* (d'Aquino, à paraître). Puis, en deuxième étape, c'est un apprentissage progressif à la gestion de territoire, plutôt qu'un exercice de planification, qui ne recherche pas une gestion à l'optimum mais une gestion adaptative (Attonaty et Chatelin 1990, Weber et Bailly 1993, Weber 1995). Pratiquement, le principe d'endogénéité implique que dès le départ, le processus doit être le plus indépendant possible d'une animation extérieure, aussi bien à cause des comportements instinctivement interventionnistes de tout encadrement technique que pour un apprentissage de la responsabilité qui ne peut se faire que par la prise effective de responsabilité. Toutes les étapes du processus de décision doivent par conséquent être sous la *responsabilité* réelle des acteurs locaux, depuis l'adoption des modes de concertation et de prise de décision internes jusqu'au choix des différentes actions et de leurs méthodes de réalisation.

#### **IV. L'expérimentation de ces principes.**

Ce sont ces principes qui ont été testés dans un appui expérimental à la décentralisation au Sénégal entre 1998 et 1999, l'*Opération Pilote POAS* (d'Aquino *et al.* 1999). Cette Opération Pilote a été pilotée de bout en bout par le Conseil Rural, collectivité locale de base. Les

questions relatives à la gestion de l'espace et des ressources ont ainsi été abordées par les collectivités locales selon leur propre choix, sans thème initial imposé. Ainsi, l'Opération Pilote a débuté par la sélection par le Conseil Rural des deux thèmes prioritaires de coordination collective qu'il souhaitait traiter. Le conseil rural a ensuite listé les différentes informations qui lui paraissaient indispensables pour engager un véritable processus de décision concertée sur ces deux thèmes. A partir de cet instant, la suite du processus appartenait aux acteurs locaux (identification des informations à ajouter aux premières cartes, procédures de concertation,...). La dernière série d'ateliers avait trait à la partie la plus subjective de la production cartographique : l'établissement concerté de propositions pour la réalisation du premier plan d'occupation des sols de la communauté rurale, c'est-à-dire, dans le contexte local, d'une première amélioration de la gestion du territoire. Cela comprenait les modalités de mise en œuvre de ce futur plan, autrement dit le *comment* de cette nouvelle régulation : comment faire respecter et appliquer ces règles ? Quels seront les rôles des chefs de village, des élus et des autorités administratives dans la surveillance et le respect de ces règles ? Ensuite, les mêmes options d'apprentissage par l'action et de montée en puissance progressive ont été appliquées pour la mise en œuvre de ce premier plan et son enrichissement progressif, de même la mise en relation avec les collectivités voisines, dans une démarche ascendante de planification progressivement régionale (d'Aquino 2001).

Il est fondamental de noter qu'*aucun des ateliers n'a connu réellement une démarche de concertation aboutissant à une décision commune*. Dans tous les cas, les supports utilisés (cartes, ateliers) n'ont fait que soit déclencher ou valider un processus (qui ne peut être réduit à la tenue d'un atelier) qui a eu lieu ensuite en dehors de l'atelier, toujours en coulisses et externe à l'accompagnement technique. Ces phénomènes sont en total accord avec la démarche expérimentée, qui considère les supports d'*accompagnement* au processus, qu'ils soient des outils (SIG, modélisations, planification) ou des étapes méthodologiques (animations, ateliers), comme de simples repères formels cristallisant l'état d'un processus à un moment donné, sans le figer dans des "résultats" toujours transitoires. Nous sommes là en totale opposition avec les plans de développement locaux des démarches participatives. Dans cette démarche d'accompagnement, aucun support ne constitue donc un produit décisionnel en soi. Ils ne font que ponctuer un processus continu et endogène de négociation concertée qui s'effectue en réalité sans la présence de l'accompagnement technique. Il a au contraire une double fonction très différente : en début de concertation, poser le cadre et amorcer le processus de négociation concertée qui se déroulera ensuite; puis régulièrement au cours du processus, valider et officialiser les résultats obtenus depuis la dernière officialisation : c'est la pratique de terrain correspondant à la théorie de l'accompagnement, qui s'oppose aux diagnostics participatifs, dont l'objectif est de reproduire durant leur temps de présence tout le processus décisionnel, jusqu'à la conception d'une planification du développement local.

#### **IV. Conclusion : derrière des discours proches, des fondements différents de la participation.**

En deux ans, le conseil rural est devenu "capable" (au sens supra), de recomposer son territoire et de décider avec ses administrés de règles d'occupation des deux principales activités du territoire. A de multiples reprises, la collectivité locale a d'elle-même, sans aucune suggestion de l'équipe, imaginé de nouveaux éléments à intégrer dans la démarche : décentralisation des séances de concertation en six zones, organisation de commissions zonales de régulation, création d'un corps d'animateurs villageois, etc. Mieux, de nombreuses

initiatives ont été prises sans même que l'équipe en soit initialement informée. Enfin, les élus locaux ont engagé une extension de la démarche avec les collectivités voisines, afin de prendre en compte des questions impossibles à gérer à leur échelle.

En termes méthodologiques, l'expérience consistait à tester l'organisation auprès des collectivités locales d'un appui-conseil différent. En ce qui concerne l'usage de la carte, l'expérimentation a montré que malgré le faible niveau d'instruction de ces acteurs, une approche ainsi progressive et adaptée<sup>5</sup> permettait en peu de temps et avec peu de moyens d'appui une utilisation efficace de la cartographie pourtant précise et complexe que nécessite une réflexion opérationnelle sur la gestion d'un territoire. La cartographie et le SIG sont donc ici utilisés en simple accompagnement du processus, d'abord comme outil de transfert de l'information détenue par les services pour une prise de décision plus endogène, puis comme outil d'analyse et de concertation. Le SIG est donc ici un "simple" outil de mise à disposition d'informations, qui ne propose pas de solutions.

Le choix de la démarche était d'initier cette autonomie et cette prise de pouvoir à partir de la mise à disposition des savoirs externes. Cela s'est avéré intéressant dès les premières étapes, les participants ayant su rapidement définir leurs priorités sans s'étendre sur de classiques listes de doléances, puis s'étant engagé dans de vives discussions loin des consensus plats habituels, signe de l'intérêt pour les acteurs des sujets abordés. La méthode employée a permis cette amorce d'une réelle concertation locale pour une prise de décision concertée. Ainsi, les relations entre les chefs de village et le conseil rural, très tendues dans le cadre de la décentralisation sénégalaise, se sont améliorées grâce aux multiples nouveaux liens que les différents partenaires se sont efforcés de créer : sensibilisation des chefs de village, ateliers par secteurs, commissions de zones, animateur de zone. Même si les tensions peuvent persister, cet apprentissage par l'action a prouvé aux deux protagonistes l'indispensable utilité de l'autre pour la réussite d'une politique de gestion de territoire.

Pour modifier les relations entre les services techniques et les collectivités locales, a été vérifiée l'importance de commencer la démarche par des actions qui permettent une autonomie de décision maximale des collectivités par rapport à l'encadrement technique. Ainsi, la mise en avant des questions de réglementation collective locale s'est révélé efficace, c'est-à-dire de type de décisions qui ne nécessitent pas que l'expertise technique participe, autrement que par la simple mise à disposition d'informations. Cette phase initiale, où le conseil technique est en retrait, aura contraint l'expertise technique et le pouvoir central à une évolution de leur comportement vis-à-vis du processus de décision. Elle aura aussi permis aux populations d'installer en amont un cadre stratégique de développement local plus axé sur leurs propres aspirations. Le conseil technique pourra ainsi ensuite intervenir, en particulier sur les décisions d'aménagement du territoire et les innovations techniques, en outrepassant moins ses missions. Enfin, plusieurs éléments montrent ensuite que la démarche d'accompagnement a réussi à transférer une partie importante du pouvoir aux collectivités locales. Il semble que nous ayons eu là un progrès considérable dans les "capacités" des élus à prendre en charge leurs responsabilités sur la gestion de leur territoire, que ce soit en terme de capacité d'analyse, d'organisation ou de reconnaissance par les partenaires. La nécessaire remise en cause des positions hégémoniques, confortables et directives des techniciens et des scientifiques vis à vis des populations et de leurs représentants semble donc avoir débuté.



# Bibliographie

Aquino (d') P., S.M. Seck, A. Cissokho, 1999. De l'irrigation administrée à une gestion concertée du territoire irrigable : le POAS, une démarche pour une évolution des modes de prise de décision. 14 p., *in* Synthèse des résultats du projet PSI-CORAF. CORAF, Dakar, (SEN).

Berthomé J., Mercoiret J., 1993. Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique sahélienne. 349 p., L'Harmattan, Paris (FRA).

Bierschenk T., 1988. Development Project as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A case study from Benin. pp.146-160, *in* Sociologia Ruralis, XXVIII, 2-3.

Chambers R., Pacey A., Thrupp L.A., 1989. Farmer first: farmer innovation and agricultural research. Intermediate Technology Publications, London (UK).

Chambers R., 1992. Rural Appraisal : Rapid, Relaxed and Participatory. IDS discussion paper, n° 311, Brighton (UK).

Chambers R., 1993. Methods for analysis by farmers : the professional challenge. Pp. 87-101, *in* Journal for Farming Systems Research-Extension, 4, 1.

Chauveau J.P., 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie du développement. *In*, J.P. Jacob, P. Lavigne-Delville, Les associations paysannes en Afrique, APAD, Karthala, IUED, Paris (FRA).

Clouet Y., 1993. Bilan des expériences de gestion de terroir et des ressources naturelles. 79 p, Observatoire du Sahara et du Sahel, CIRAD, Montpellier (FRA).

Commere R. (éd), 1989. Le développement local en milieu rural. Université de Saint Etienne, Saint Etienne (FRA).

Darré J.P., 1993. Du sens aux actes. Comment transformer en idées neuves les dialogues de tous les jours. Gerdal, Paris (FRA).

Déclaration de Brighton, 1994. Méthodes et approches participatives: partager nos préoccupations actuelles et dégager nos perspectives d'avenir ? Pp. 25-32, *in* Relais MARP, 2.

Fernandez A.P., Mascarenhas J., Ramachandran V., 1991. Sharing our limited experience for trainers: Participatory Rural Appraisal or Participatory Learning Methods. Pp. 58-68, *in* RRA Notes, 13, IIED, London (UK).

Godard O., Ceron J.P., 1985. Planification décentralisée et modes de développement. L'expérience du Bureau Méridional de planification agricole en Provence. 205 p., Maison des Sciences de L'Homme, Paris (FRA).

GRAAP, 1987. Pour une pédagogie de l'auto-promotion. GRAAP, Bobo-Dioulasso (BF).

Grandin B.E., 1992. Consultancy report on PRA/RRA training undertaken as part of the Community Natural Resources Management Projets. USAID, Government of Lesotho (SAF).

Hope A., Timmel S., 1984. Training for transformation : a handbook for community workers. Manbo Press, Gweru.

Houée P., 1996. Les politiques de développement rural. 136 p., INRA, Economica, Paris (FRA).

Hubert B., 2000. L'action collective : pas seulement un exercice...mais un enjeu de recherche ! Pp.44-45, *in* Natures, Sciences, Sociétés, **8**, 1. Elsevier, Paris (FRA).

ICRA, 1996. Enquêtes rapides, enquêtes participatives, la recherche agricole à l'épreuve des savoirs paysans. Séminaire international, Cotonou (BEN).

Lazarev G., 1993. Vers un éco-développement participatif. L'Harmattan, Paris (FRA).

Leach M., 1991. DELTA and village level planning in Sierra Leone : possibilities and pitfalls. Pp. 42-44, *in* RRA notes, **11**, IIED, London (UK).

Leurs R., 1993. A resource manual for trainers and practitioners of Participatory Rural Appraisal. University of Birmingham, Birmingham (UK).

Magassouba M., 1984. La participation en milieu rural dans un Pays en Voie de Développement : les communes rurales du Sénégal. *in* Annuaire du Tiers-Monde 1982-1983.

Mengin J., 1989. Guide du développement local et du développement social. 164 p., L'Harmattan, Paris (FRA).

Mosse D., 1993. Authority, gender and knowledge: theoretical reflections on the practice of Participatory Rural Appraisal. Agricultural Administration Network Paper, 44, ODI, London (UK).

Nguinguiri J.C., 1998. Approche participative et développement local en Afrique subsaharienne : faut-il repenser la forme contemporaine du modèle participatif. Pp. 44-48, *in* Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales, **15-16**.

Okali C., Sumberg J., Farrington J., 1994. Farmer Participatory Research, Rhetoric and Reality. Intermediate Technology Publications, ODI, London (UK).

Pecqueur B., 1989. Le développement local : mode ou modèle. Syros, (FRA).

Reijntjes C., Haverkort B., Waters-Bayer A., 1995. Une agriculture pour l'avenir : une introduction à l'agriculture durable avec peu d'intrants externes. Karthala, Paris (FRA).

Ruault C., 1996. L'invention collective de l'action. Initiatives de groupes d'agriculteurs et développement local. 256 p., L'Harmattan, Paris (FRA).

Schönhuth M., Kievelitz U., 1994. Les méthodes de recherche et de planification dans la coopération au développement : diagnostic rapide en milieu rural, diagnostic participatif. GTZ, Eschborn (RFA).

Schoonmaker Freudenberg K., 1994. Tree and land tenure: rapid appraisal tools. Community Forestry Manual, 4, FAO, Roma (ITAL).

Tobisson E., Rudqvist A., 1991. Popular participation in natural resource management for development.

Vabi M.B., 1998. Problèmes liés à l'utilisation des méthodes participatives : enseignements tirés de l'application sur le terrain des PRA/RRA dans certains pays de la sous-région de l'Afrique Centrale. Pp. 49-55, *in* Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales, **15-16**.

Vachon B., 1993. Le développement local. Théorie et pratique. 331 p., Gaëtan Morin, Québec (CAN).

Veltz P., 1994. Des territoires pour apprendre et innover. 94 p., Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues (FRA).

Winter M., 1998. La gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel. Bilan et analyse. 24 p., International Institute for Environment and Development (IIED), Programme Zones Arides, London (UK).

---

<sup>1</sup> Cartes à dires d'acteurs, diagramme de Venn,...

<sup>2</sup> Plan de Développement Local, Plan d'Occupation des Sols, Plan Foncier, Plan d'Aménagement de terroir,...

<sup>3</sup> Deux seules exceptions remarquables sont à relever, l'expérience d'appui du GERDAL à des groupes d'agriculteurs français (Darré 1993, Ruault 1996) et les travaux sur la Planification Régionale Décentralisée du groupe CER d'Aix en Provence (Godard et Ceron 1985).

<sup>4</sup> En sciences politiques, Les processus endogènes de changement désignent tous les changements sociaux répondant à des dynamiques internes aux sociétés (Hermet *et al.* 1994).

<sup>5</sup> Une méthode progressive de maîtrise cartographique a été spécifiquement conçue pour le type d'acteur concerné, alliant un apprentissage par l'action à des séances plus formelles, pour chaque étape d'apprentissage (lecture de carte, analyse cartographique, modification de carte).