

Coopérer aujourd'hui n° 48

► David C. Korten (1980)

L'intervention sociale comme processus d'apprentissage

Traduction de D. Korten (1980), "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Review*, septembre-octobre 1980

Le succès d'une action de développement ne tient pas tant à sa programmation rigoureuse qu'au processus par lequel se construit l'adéquation entre l'offre d'appui et les situations locales et les aspirations des acteurs. Dès lors, aux projets « blue-print », soigneusement définis a priori, il faut préférer les processus d'apprentissage, apprenant à partir des essais et erreurs, et construisant en même temps les savoir-faire et les dispositifs organisationnels pertinents.

Apprendre à être efficace, apprendre à être efficient, apprendre à changer d'échelle sont trois étapes de tels processus. Les sciences sociales ont un rôle important à y jouer. Telles sont les leçons que tirait David Korten, en 1980, de cinq remarquables expériences en Asie. Elles sont toujours valables aujourd'hui.

Sommaire

| | |
|--|----|
| SOMMAIRE..... | 1 |
| AVANT-PROPOS | 3 |
| INTRODUCTION | 5 |
| I. L'IMPASSE DES PROJETS « PRE-PLANIFIES » | 6 |
| 1. L'expérience des programmes centrés sur la pauvreté | 6 |
| 2. Les contraintes subies par les bailleurs de fonds | 9 |
| II. CINQ EXPERIENCES POSITIVES | 11 |
| 1. Indian National Dairy Development Board | 11 |
| 2. Le Mouvement Sarvodaya Sharamadana au Sri Lanka | 13 |
| 3. Le Bangladesh Rural Advancement Committee..... | 16 |
| 4. Les Community Based Family Planning Services en Thaïlande | 21 |
| 5. Le Programme d'irrigation communautaire de la <i>National Irrigation</i> <i>Administration</i> aux Philippines | 23 |
| III. L'INTERVENTION SOCIALE COMME PROCESSUS D'APPRENTISSAGE | 27 |
| 1. Atteindre le bon niveau d'adéquation : approche <i>blueprint</i> contre processus d'apprentissage | 27 |
| 2. L'organisation apprenante | 32 |
| 3. Les trois étapes des processus d'apprentissage..... | 36 |
| 4. Les spécialistes des sciences sociales, agents du renforcement des capacités..... | 38 |
| CONCLUSION : LA NECESSITE D'UN RENFORCEMENT DES CAPACITES FONDE SUR L'ACTION | 40 |

Avant-propos

Pourquoi traduire et publier aujourd'hui un article qui date de 1980 ? La pensée sur le développement n'a-t-elle pas profondément évolué ? La généralisation de démarches participatives ne le rend-il pas obsolète ? Le principe d'une approche en termes de processus d'apprentissage n'est-il aujourd'hui largement accepté ?

Oui, sur le principe. Il est vrai que la façon de poser les enjeux de développement a beaucoup changé : le débat sur les coopératives impulsées - et contrôlées - par l'État est passé, l'acception du terme de « community development » n'est plus la même. Les ambitions des actions de terrain sont plus larges, on veut contribuer à la démocratie en même temps que faire couler l'eau, la flexibilité et le renforcement de capacités sont mis en avant dans les discours. Les contextes politiques et institutionnels, les justifications de l'aide au développement et les grands concepts ont changé, les démarches opérationnelles aussi. Mais les problèmes concrets liés à l'outil projet et à ses modes de mise en œuvre sont toujours là. Les logiques internes des institutions de développement, une culture professionnelle d'essence technicienne perdurent, presque mot pour mot, telles que Korten les décrit, avec pour conséquence des instruments qui n'ont pas assez évolué, et qui posent, trop souvent, les mêmes problèmes qu'il y a vingt cinq ans. Alors même que les ambitions élargies de l'aide et l'accent sur le renforcement de compétences devraient aller de pair avec des modes de mise en œuvre très différents, les outils demeurent trop souvent avec les mêmes conséquences.

De ce fait, cet article fameux, qui met en avant les limites des projets « classiques » « blueprint » (préparés sur la table à dessin des ingénieurs) et propose une approche en termes de processus d'apprentissage, n'a rien perdu de sa pertinence, vingt cinq ans après, tant dans le diagnostic que dans les propositions. À partir de l'analyse d'une série d'expériences, de « success-stories » en Asie, David Korten, membre de la Ford Foundation, montrait que les raisons du succès tenaient avant tout à ce que ces actions étaient fondées, non pas sur une approche « blueprint », définie dès le départ par les procédures de planification de projet, mais sur une rencontre d'acteurs, puis une démarche itérative d'apprentissage progressif par les organisations impliquées, leur permettant d'accroître progressivement leur pertinence et leur efficacité. La volonté d'avoir une action en adéquation avec les réalités, la capacité à prendre en compte les erreurs - inévitables dans des interventions dans des systèmes complexes et dynamiques -, la capacité à faire le lien entre connaissance et action, en sont trois caractéristiques principales¹. Pour cela, les sciences sociales ont un apport essentiel à faire pour appuyer ces processus d'apprentissage, tant pour permettre à l'organisation de mieux comprendre les effets de son action que pour l'aider à la faire évoluer.

Dès lors, les apprentissages sont fondamentaux. De ce fait, une organisation pertinente et efficace ne se construit pas en un jour. À l'analyse de ces expériences, Korten identifie trois grandes étapes :

- ▷ d'abord être *effectif*, c'est-à-dire offrir un service pertinent et effectif. Cela demande un investissement important en connaissances et en renforcement de capacités, d'abord pour connaître les situations, les acteurs, leurs problèmes et aspirations concrets, puis pour ex-

¹ La volonté d'une action pertinente et efficace, étant sans doute la première, qui conditionne les autres.

périmenter et adapter les actions jusqu'à atteindre un bon niveau d'adéquation avec les réalités locales ;

- ▷ ensuite être *efficace*, c'est-à-dire gagner en rapport coût/efficacité, rationaliser les moyens, en réduisant progressivement les activités périphériques et l'effort de connaissance, en développant les outils et les routines, sur la base des modes d'action efficaces mis au point dans la première étape ;
- ▷ et enfin *apprendre à s'étendre*, c'est-à-dire changer d'échelle, sur la base des savoir-faire acquis, sachant que ce changement d'échelle n'est pas une simple arithmétique (10 fois plus de villages, 10 fois plus de personnel) mais pose des questions spécifiques en termes organisationnels et demande là aussi à être piloté.

Ces leçons, assez simples finalement, seront reconnues par tous ceux qui ont travaillé à construire des organisations et des dispositifs durables. Au-delà des cinq cas étudiés par Korten, elles découlent de l'expérience partagée des opérateurs du développement. Elles devraient être au fondement de la conception des projets et de leur mise en œuvre.

Il n'en est que plus choquant de voir qu'elles continuent à être régulièrement ignorées. Pourtant, qui n'a pas vu, et continue de voir, des projets définis - du fait des contraintes imposées par les bailleurs ou de la culture interne de l'opérateur - de façon rigide, d'une durée totalement contradictoire avec les objectifs de renforcement de capacités affichés, si ce n'est même avec les stricts besoins opérationnels pour atteindre les objectifs de réalisation ? Qui n'a pas vu des ruptures de financements entre phases, laissant s'effondrer les acquis d'une période au lieu de permettre de s'appuyer dessus pour engager une nouvelle étape ? N'est-il pas temps d'en prendre conscience et de poser clairement ces enjeux de construction de capacités, d'apprentissage, et leurs implications en termes de définition des actions, de phasage des apais et de modalités de financement des projets ? N'est-il pas temps que les bailleurs s'interrogent, avec les opérateurs engagés dans ce type de démarche, sur les modalités opérationnelles qui permettent à cette ambition de construction de capacités d'être réelle, et sur les conséquences catastrophiques que peuvent avoir certains de leurs instruments financiers et de leurs procédures sur ces processus ?²

Une autre leçon demeure plus ignorée : c'est celle qui porte sur le rôle des sciences sociales pour aider l'organisation à comprendre les points clés des dynamiques sociales et politiques dans lesquelles elle intervient³, à faire remonter la perception des acteurs locaux (qui ne trouvent que rarement, pour toute une série de raisons liées à la nature des relations entre structure d'appui et bénéficiaires, à s'exprimer directement), et finalement à construire son activité pour qu'elle soit réellement adéquate et efficace pour les gens à qui elle s'adresse. C'est l'enjeu des suivis de processus, développés par ODI⁴ et que nous expérimentons à Madagascar.

Ph. Lavigne Delville
Directeur scientifique

² Cf. sur ce dernier point Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, Paris, OCDE/Club du Sahel. Plus récemment : Castellanet C., 2003, *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement*, Traverses n°13, Editions du Groupe Initiatives/GRET, 34 p. ; Lavigne Delville Ph. 2002, *Et si on parlait qualité des projets*, note GRET.

³ Sur ce point, voir Fauroux E., 2003, *Comprendre une société rurale, une démarche d'anthropologie appliquée à l'ouest malgache*, Coll. Etudes et Travaux, Editions du Gret.

⁴ Cf. Mosse D, 1998 « Process documentation research and process monitoring : cases and issues », in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routledge.

L'intervention sociale comme processus d'apprentissage⁵

David C. Korten (1980)

INTRODUCTION

Bien que de nombreuses agences nationales et internationales affirment suivre une approche participative dans l'appui aux populations rurales pauvres, force est de constater que peu de progrès ont été réalisés dans la traduction effective de plans ambitieux en actions. L'historique des initiatives de développement communautaire et de coopération se décline essentiellement en échecs, conduisant le plus souvent au renforcement de la position des élites traditionnelles qu'à l'intégration des pauvres dans le processus de développement national. Beaucoup des plaidoyers actuels en faveur de l'implication des populations rurales pauvres s'apparentent à des vœux pieux, les informations sur les expériences passées étant largement insuffisantes comparées aux investissements nécessaires en matière d'innovation institutionnelle pour donner corps à une idée de cette importance.

Souvent, les documents de stratégie « *prévoient la participation effective des pauvres dans le processus de décision de façon à ce que leurs besoins, leurs souhaits et leurs capacités, ainsi que les institutions locales, soient reconnus, compris et pris en considération* »⁶. Mais les moyens et les obstacles sont à peine mentionnés.

Malheureusement, ce manque d'attention envers la manière dont les efforts de développement peuvent concrètement susciter la participation des communautés rurales pauvres ne peut s'expliquer ni par la nouveauté du problème, ni par sa résolution de longue date : plus de trois décennies d'expériences de développement moderne sont là pour en témoigner. L'approche du « projet clé en main » (*blueprint*), prédominante dans les actions de développement, centrée sur la planification préalable détaillée et la limitation des projets dans le temps, constitue en soi un obstacle majeur.

⁵ Ce texte est une traduction partielle, par Karin Barlet (Gret) de Korten D., 1980, « Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach », *Public Administration Review*, septembre-octobre 1980. Les coupes concernent essentiellement des précisions sur les projets des bailleurs de fonds, dans les premières pages, aujourd'hui obsolètes, et le très riche appareil bibliographique, lui aussi assez daté, ainsi qu'une section, importante sur le fond mais un peu en marge du sujet, sur les mouvements paysans. Nous remercions la Public Administration Review de nous avoir autorisés à traduire ce texte.

⁶ D'après A Strategy for a More Effective Bilateral Development Assistance Program : An A.I.D. Policy Paper.

L'examen d'un certain nombre de programmes menés en Asie suggère que les meilleurs exemples de réussite sont nés de l'expérience villageoise. Ceux-ci ont en conséquence été capables d'atteindre un rare degré d'adéquation entre les besoins des bénéficiaires, les résultats du programme et les compétences de l'organisation d'appui. La clé de ce succès ne résidait pas dans la planification préalable, mais dans la capacité de l'organisation à accepter et exploiter l'erreur, à apprendre aux côtés des bénéficiaires et à construire de nouvelles connaissances et de nouvelles capacités institutionnelles par l'action. Cette approche par le processus d'apprentissage dans la définition de stratégies de programmes et la construction de compétences organisationnelles appropriées peut être synthétisée dans un modèle composé de trois phases de développement : une première phase consistant à apprendre à être *efficace*, une seconde consistant à apprendre à être *efficient*, et une troisième phase consistant à apprendre à *accroître l'échelle* du programme. Quelles sont les conséquences de cette approche pour le rôle des spécialistes en sciences sociales et pour l'action des agences de financement ?

I. L'IMPASSE DES PROJETS « PRE-PLANIFIÉS »

L'actuelle préoccupation relative aux communautés rurales pauvres et à leur participation dans le processus de développement a eu un impact important sur les priorités des agences nationales et des financements des bailleurs de fonds, mais l'expérience montre que la réallocation des fonds n'est pas suffisante. Les types de projets actuellement en vogue posent des problèmes délicats qui restent à résoudre et leur résolution est entravée par des procédures de programmation plus adaptées aux grands projets de développement à forte intensité de capital qu'aux petits projets ruraux centrés sur les ressources humaines.

La discussion qui suit met l'accent sur les grands bailleurs, parce que l'information est plus accessible et leur nombre comparativement faible. Il est plus difficile de formuler des observations générales dans le cas des expériences nationales, très diverses. Cependant, les responsables de programmes de développement nationaux et même sous-nationaux travaillent souvent selon les mêmes priorités et méthodes de programmation que les principaux bailleurs - en partie du fait de l'influence de ces bailleurs - et sont soumis aux mêmes pressions.

1. L'expérience des programmes centrés sur la pauvreté

En réponse à la nouvelle tendance consistant à mettre la pauvreté au cœur des débats, la Banque mondiale a réaligné son portefeuille de prêts de façon à augmenter la part des crédits octroyés aux pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 280 dollars. Elle a également substantiellement accru le pourcentage de son portefeuille consacré aux projets de développement agricole et rural et, depuis l'exercice budgétaire 1973, plus de la moitié de ces projets ont été sélectionnés et conçus spécifiquement pour bénéficier aux communautés rurales pauvres⁷. Le document stratégique de la Banque mondiale relatif au secteur du développement rural plaide explicitement en faveur de :

« La participation des populations rurales pauvres aux processus de planification et de mise en œuvre, par l'intermédiaire des autorités locales, des comités consultatifs attachés aux projets, des coopératives et d'autres formes d'organisation sociale ».

⁷ World Bank Annual Report 1978 (Washington D.C.: World Bank, 1978), pp. 9-20.

Avec la loi sur l'aide internationale de 1973 votée par le Congrès américain (« *The New Directions Mandate* »), non seulement les priorités de l'USAID sont réorientées, mais son action est largement centrée sur l'aide ciblant directement les populations pauvres, avec la participation comme thème majeur. Elle exprime publiquement son adhésion au principe selon lequel les bénéficiaires économiques de ses projets de développement doivent être « largement et significativement partagés par les pauvres » ; et à l'idée que les pauvres, notamment les femmes, doivent être activement associés à la prise de décision et à la mise en œuvre. Cette implication doit être réalisée de manière à accroître « leurs compétences techniques et/ou leur capacité à s'organiser pour poursuivre un but commun ou améliorer leur accès aux bénéficiaires du développement »⁸.

Malheureusement, les bonnes intentions sont rarement suffisantes et les difficultés n'ont pas tardé à se manifester. Dans le Rapport Annuel de 1978 de la Banque mondiale, on pouvait lire concernant les « nouveaux » projets de développement rural :

« ... avec le recul, il apparaît que la conception des projets et le rythme de mise en œuvre ont été trop ambitieux, ce qui a conduit à des retards et des insuffisances par rapport aux prévisions initiales. ... parmi les aspects les plus délicats figure la mise en place de systèmes dans lesquels les petits paysans ont leur mot à dire sur la façon dont les programmes sont conçus et mis en œuvre et sur la façon dont leurs compétences, leur connaissance spécifique de l'environnement agricole local et leur capacité à jouer un rôle actif dans leur propre développement peuvent être intégrés à un effort plus global ».

La prise de conscience du besoin de changement d'approche est croissante au sein de la Banque mais l'ampleur des réformes nécessaires en termes de procédures et de composition du personnel est grande. Une étude non publiée réalisée en 1977 sur 164 rapports d'évaluation de projets de développement rural de la Banque mondiale conclut que la majorité de ces rapports ne contiennent que le minimum de données sur les caractéristiques sociales, démographiques et économiques de la zone du projet et ne font aucune tentative d'analyse de ces données et de leur impact potentiel sur la conception du projet⁹. De même, il ressort que très peu d'efforts ont été faits dans les projets soutenus par la Banque pour exploiter le potentiel des organisations sociales locales¹⁰.

Le projet PIDER (Programme Intégral de Développement Rural) de la Banque mondiale au Mexique a reçu une attention particulière du fait que sa planification intégrait plusieurs concepts novateurs de développement local intégré. L'une des principales caractéristiques de la conception du projet consistait à assurer une large participation de la communauté au processus décisionnel et à la mise en œuvre.

⁸ Agency for International Development, *Implementation of « New Directions » in Development Assistance*, Rapport adressé au Comité des relations internationales sur la mise en œuvre des réformes législatives dans le cadre du Foreign Assistance Act de 1973 (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1975), pp. 7-8

⁹ Robert S. Saunders, « Social Analysis in Rural Development Projects: A review of Bank Experience », août 1977, non publié.

¹⁰ Robert S. Saunders, « Traditional Cooperation, Indigenous Peasant's Groups and Rural Development: A Look at Possibilities and Experiences », août 1977, non publié.

Un récent rapport interne de la Banque indiquait cependant que les engagements initiaux des agences d'exécution mexicaines envers une approche participative étaient restés pour l'essentiel à l'état de déclarations d'intention, car aucun mécanisme local n'avait été développé pour concrétiser l'idée théorique¹¹.

Certains projets de l'USAID mis en place dans la même mouvance « New Directions », analysés un peu auparavant en tant que prototypes de la nouvelle approche de la coopération américaine centrée sur la participation populaire, ont montré les mêmes écarts entre les concepts mis en avant au stade de la planification et la réalité de la mise en œuvre. Rien ne permet pour le moment d'affirmer qu'il s'agit là de phénomènes isolés ou que d'autres cas démentent ces écarts.

On entend fréquemment suggérer que ce serait à l'initiative privée de prendre le relais pour s'attaquer aux problèmes que l'Etat bureaucratique n'est pas en mesure de gérer. Bien que ce point de vue soit séduisant, rien ne prouve à ce jour que les efforts privés soient nécessairement plus efficaces que ceux de l'Etat à cette échelle d'intervention.

Des sommes substantielles parviennent actuellement aux pays du Tiers-monde par le biais d'ONG, dont beaucoup sont passées par une remise en question parfois douloureuse de leur rôle. Des organisations telles que Catholic Relief Services, Save the Children Foundation, World Vision, CARE et Church World Service ont développé des programmes internationaux majeurs sur une base humanitaire et caritative. Reconnaissant que la réponse à la pauvreté ne réside pas dans l'humanitaire, mais dans l'accroissement des capacités des pauvres à répondre à leurs propres besoins, ces organisations réfléchissent toutes, à un stade plus ou moins avancé, à créer des programmes davantage orientés sur le développement. Les actions humanitaires tendent par nature à être imposées d'en haut et à se fonder sur l'hypothèse que les bénéficiaires sont, pour une raison ou une autre, incapables de subvenir à leurs propres besoins. La réorientation nécessaire à ces organisations pour parvenir à mener des actions de développement efficaces partant de la base n'est pas mince.

Replacée dans une perspective historique, la « nouvelle orientation » résulte peut-être moins d'un intérêt soudain vis-à-vis de l'aide au développement que d'un retour de balancier dû à la mise en cause des résultats obtenus par les planificateurs économiques durant leur période d'influence - un traitement similaire à celui subi par le travail des spécialistes du développement communautaire en leur temps. Selon Holdcroft, trop peu d'attention a été consacrée à la constitution d'un corps de connaissances cohérent à partir de la théorie et de l'expérience empirique en matière de développement communautaire. En conséquence, beaucoup des enseignements qui auraient pu être tirés n'ont jamais été formalisés. Avec le résultat suivant : l'avènement d'une nouvelle génération de planificateurs, principalement formés aux outils d'analyse économique, attirés par un concept prometteur, susceptible de pallier certaines lacunes des approches plus familières à leurs yeux, mais pas si nouveau qu'il y paraissait.

¹¹ Michael M. Cernea, *Measuring Project Impact : Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project - Mexico*, Banque mondiale, Document de travail n°332 (Washington, D.C. : The World Bank, juin 1979). Les vœux pieux sur la dimension de participation des projets de la Banque ne se sont pas limités au projet PIDER. L'étude de 164 rapports d'évaluation de la Banque a montré que plus d'un tiers suggéraient la formation d'un type de groupement paysan comme composante de l'activité du projet. En outre, un sixième indiquait que la communauté contribuerait bénévolement aux activités de construction. Pourtant, les discussions sur les schémas traditionnels de coopération pouvant fournir une base pour une telle action restaient rares, et les stratégies de mise en œuvre visant à générer la coopération, que ce soit sous la forme de participation bénévole ou de création de nouvelles organisations, demeuraient généralement vagues, lorsqu'elles existaient. Saunders, « Traditional Cooperation », op. cit., pp.13-17.

Heureusement, tous les enseignements n'ont pas été perdus. On s'accorde désormais à faire de la participation une préoccupation majeure dans toutes les agences engagées dans le développement rural, et à mettre l'accent sur les bienfaits économiques et l'intégration régionale. D'autres domaines cependant semblent avoir été largement oubliés. On continue ainsi à voir : (a) la planification et la mise en œuvre de projets de développement dits « participatifs » reposant sur des organisations bureaucratiques centralisées dotées d'une faible capacité à répondre aux divers besoins exprimés par la communauté ou à exploiter les compétences et les valeurs de celle-ci ; (b) un investissement inapproprié dans le difficile processus de constitution d'une capacité de résolution des problèmes communautaires ; (c) une mauvaise prise en compte de la diversité sociale, notamment dans le cas d'organisations sociales fortement stratifiées et (d) une insuffisante intégration des composantes techniques et sociales de l'action de développement. Il s'agit de domaines dans lesquels les obstacles aux actions adaptées se sont révélés les plus importants et il importe de souligner que le manque d'argent n'est pas le problème central.

2. Les contraintes subies par les bailleurs de fonds

Si au moins un enseignement ressort de l'expérience accumulée, c'est qu'en matière de lutte contre la pauvreté, la réorientation des fonds au profit de nouvelles catégories de projets ne répond qu'en partie aux besoins. Une autre partie consiste à renforcer la capacité des organisations donatrices, qu'elles soient publiques ou privées, étrangères ou nationales, maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre, à fournir une aide qui permette de répondre aux besoins locaux tout en développant les capacités techniques et sociales locales. Malheureusement, la plupart des grands bailleurs de fonds semblent être soumis à des pressions les incitant à ne pas suivre cette démarche - en dépit de la rhétorique des documents projet actuels.

La pression excessive en faveur de l'obtention de résultats immédiats, mesurés à l'aune des biens et services fournis, détourne l'attention du renforcement institutionnel et ne contribue pas à dépasser l'approche humanitaire de la lutte contre la pauvreté. Distribuer du riz est toujours plus rapide que d'apprendre à le faire pousser. Une tendance marquée en faveur du financement de *projets*, par opposition au financement de *programmes*, aggrave ce problème. Par nature, les projets sont associés à des coûts de démarrage limités dans le temps et mettent l'accent sur les services matériels et les équipements au détriment du développement et du financement des capacités nécessaires à leur activité et maintien à long terme. Leur besoin de planification préalable détaillée, associé au respect rigoureux de calendriers de mise en œuvre diligente et de spécifications prédéfinies, laisse supposer que le travail requis est bien compris, alors qu'en réalité la nature même du problème est mal cernée. En outre, ce schéma garantit quasiment que les véritables décisions restent prises par des ingénieurs experts ou des fonctionnaires bureaucrates, qui n'ont ni les uns ni les autres de motivation particulière à s'intéresser aux conditions locales, ni ne contribuent au développement des capacités institutionnelles locales.

L'importance accordée au respect des calendriers de décaissement des projets et aux résultats finaux conduit à la création d'unités spéciales de projet, ayant recours à des incitations spécifiques pour débaucher le personnel d'organisations plus permanentes et mettant ainsi en péril le potentiel d'action à long terme de ces dernières. Les pressions visant à décaisser des montants toujours plus élevés, rapidement et sans augmentation proportionnelle des effectifs, mettent en avant les projets à forte intensité de capital et de technologie. En conséquence, les projets ayant fortement recours aux importations sont les plus susceptibles d'absorber de larges sommes d'argent conformément au calendrier défini. À l'inverse, un travail effectif en collaboration avec les populations rurales pauvres nécessite un taux de personnel élevé en compa-

raison des financements absorbés, et toujours plus de temps que prévu. Lorsqu'un gros bailleur de fonds comme la Banque mondiale opère avec un petit nombre d'agences de terrain, s'en remettant essentiellement à la supervision de groupes d'experts itinérants aux points de vue divergents, rendant des jugements hâtifs sur la base de brèves visites, il y a peu de chances que ce fonctionnement produise l'appui cohérent, informé et bienveillant nécessaire à un développement institutionnel effectif.

De manière générale, ce dont il y a besoin, c'est d'un renforcement des capacités souple, continu, expérimental et fondé sur l'action, ce que la plupart des grands bailleurs de fonds ne sont pas en mesure de fournir. Résultat : entre les idéaux embrassés par les bailleurs de fonds et les contraintes auxquelles ils doivent obéir sous la pression de leurs propres impératifs politiques et bureaucratiques, il y a un fossé (Voir figure 1).

Figure 1.

Contradictions inhérentes à la programmation de l'assistance étrangère

| Le développement rural axé sur la lutte contre la pauvreté nécessite des projets : | Les bailleurs restent contraints de privilégier les projets : |
|---|--|
| - réduits | - larges |
| - à forte intensité de personnel et de gestion | - à forte intensité de capital et d'importation |
| - difficiles à suivre et à contrôler | - faciles à suivre et à contrôler |
| - lents à mettre en œuvre | - rapides à mettre en œuvre |
| - non adaptés aux techniques complexes d'évaluation de projets | - adaptés aux analyses coûts / bénéfices sociaux |

[...]

Une partie de la réponse réside dans le financement des programmes par opposition au financement des projets. La Banque mondiale et la BAD expérimentent actuellement de nouveaux types de prêt plus proches de la notion de programme, moins liés à des calendriers et plans rigides. Cependant, à moins qu'une composante de renforcement des capacités institutionnelles ne soit intégrée à l'offre de prêt, l'approche suppose l'existence préalable d'organisations de gestion solides, en mesure d'adopter une démarche responsable, souple et adaptée aux conditions locales dans l'engagement des fonds. Cette hypothèse est généralement très incertaine.

L'USAID donne un bon exemple des contradictions entre objectif poursuivi et procédures appliquées. Tandis que son mandat et sa rhétorique soulignent l'importance de la participation des pauvres à la prise de décision, c'est précisément lorsque les pauvres doivent être intégrés aux étapes du développement d'un projet que le processus s'avère obscur. Le fait est que l'USAID doit rendre des comptes au Congrès américain et aux organes tels que l'*Office of Management and Budget* [équivalent américain de la direction du Budget, *NdT*], et non aux villageois pauvres aux besoins desquels ils sont censés répondre. Il n'est pas surprenant que les programmeurs de l'USAID soient plus enclins à se préoccuper des besoins et de l'implication des groupes qui jugent son programme plutôt que de ceux des bénéficiaires pauvres ; les procédures de l'agence sont tout sauf garantes de l'implication de ceux-là. Lorsqu'un responsable de programme de l'USAID prépare un document projet à Washington pour approbation, il doit se conformer aux spécifications détaillées dans un manuel de plus de 100 pages. L'une des conséquences de cette obligation est que même les homologues gouvernementaux des pays bénéficiaires tendent à s'exclure eux-mêmes des processus de planification de l'USAID, n'ayant pas le temps ou la patience de s'atteler eux-mêmes à remplir les formu-

lares. En outre, en s'excluant de ce processus, ils s'excluent également de la participation à l'analyse de faisabilité, à la planification de la mise en œuvre et à l'élaboration du budget. Résultat, quels que soient les enseignements tirés de ces exercices, ils seront le fait de programmeurs de l'USAID ou de consultants et non des agences locales auxquelles incombera pour finir la responsabilité de la mise en œuvre.

Néanmoins, l'USAID est globalement, parmi les grands bailleurs de fonds, celui qui concède les efforts les plus importants en vue d'améliorer ses performances passées dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Le nombre, la compétence et l'engagement des personnes travaillant sur cette question au sein de l'agence sont impressionnants. Reste à voir quel degré de réussite ils sont en mesure d'atteindre étant donné les contraintes imposées par l'environnement politique de l'agence et par ses propres procédures.

[...]

II. CINQ EXPERIENCES POSITIVES

Cet article s'appuie sur une série d'expériences en Asie, qui partagent quelques caractéristiques : chacune vise à accompagner les populations rurales dans leur propre avancement, elles sont reconnues comme plus réussies que la moyenne, elles s'appuient sur un programme d'action effectif.

Si le tableau général peut paraître décourageant, tous les efforts visant à aborder le développement rural par le biais d'approches participatives ne se sont cependant pas soldés par des échecs. Ce document se fonde sur une série d'études de cas en Asie partageant trois caractéristiques communes : chacune repose sur une action de développement rural cherchant à impliquer les populations rurales dans leur propre développement ; chacune a été reconnue comme plus réussie que la moyenne ; et toutes résultent davantage d'une intervention effective que du seul contexte favorable. Au-delà de ces similitudes, les cas ont été choisis pour la diversité de leurs objectifs, de leur contexte et de leur approche. Ces cinq exemples de programmes sont les suivants : *Indian National Dairy Development Board*, *Sri Lankan Sarvodaya Sharamadana Movement*, *Bangladesh Rural Advancement Committee*, *Thailand Community Based Family Planning Services* et *Philippine National Irrigation Administration Communal Irrigation Program* [...].

1. Indian National Dairy Development Board (Office Indien pour le développement de la production laitière)

Le système des coopératives laitières promu par le Comité national de développement du secteur laitier en Inde (*Indian National Dairy Development Board*, NDDDB) a tout particulièrement suscité l'intérêt de la communauté internationale.

À la fin de l'année 1976, 4 530 coopératives villageoises étaient créées, regroupant au total deux millions de paysans membres, et des efforts étaient en cours pour établir un système similaire de coopératives de petits producteurs de lait dans tout le pays.

Les membres des coopératives villageoises détiennent en général une ou deux vaches et déposent le lait deux fois par jour au point de collecte mis à disposition par la coopérative. Des camions spéciaux collectent le lait dans les villages et l'acheminaient jusqu'à des centres de traitement gérés par une union de coopératives regroupant quelque 80 coopératives villageoises. Les produits laitiers transformés sont vendus dans de grands centres urbains par l'intermédiaire des canaux d'une fédération des unions de coopératives laitières.

Les études montrent que le programme atteint un niveau d'efficacité élevé et n'est pas touché par la corruption. Il offrait des avantages sociaux et économiques importants aux membres les plus pauvres des villages participants, tout en assurant aux consommateurs urbains un approvisionnement régulier en produits laitiers de qualité à des prix justes. Le programme a également contribué à une diminution des barrières de castes et de genre du fait que toutes les castes, hommes et femmes confondus, ont appris à attendre ensemble dans la même file pour déposer leur lait. Ceci représente une avancée sociale substantielle dans les régions rurales de l'Inde.

Plusieurs caractéristiques de ce programme ont contribué à son succès :

- Les effets positifs ont bénéficié aux membres les plus pauvres de la communauté puisque même une famille sans terre peut détenir une vache, pratique traditionnelle bien établie en Inde.
- Les coopératives villageoises sont appuyées par un système solide et à la discipline stricte qui fournit à un juste prix la gamme entière de services requis pour assurer une production rentable, depuis les soins vétérinaires et l'alimentation jusqu'au débouché garanti.
- Toutes les technologies et méthodes employées ont été validées dans des conditions locales.
- Toutes les actions s'inscrivent dans des systèmes soigneusement mis au point au sein desquels les personnes responsables sont bien formées.
- La combinaison de systèmes de gestion solides et audités, de versements quotidiens aux membres et d'interventions de l'Etat (notamment les tests de qualité du lait) laisse peu de place à des agissements malhonnêtes de la part des responsables de la coopérative. Les possibilités de corruption étant réduites au maximum, seuls les individus les plus responsables sont attirés par les fonctions de leadership.
- Les fonctions élémentaires des coopératives laitières villageoises sont si simples qu'elles induisent pour les responsables et les membres peu d'emplois communautaires ou de décisions complexes pouvant conduire à favoriser tel groupe plutôt que tel autre.

Le leadership affirmé et continu de Verghese Kurien, fondateur et directeur de NDDDB, a également joué un rôle important. Un autre facteur essentiel a quant à lui été plus souvent négligé : le processus par lequel NDDDB est né contrastait fortement avec celui des mouvements coopératifs asiatiques plus traditionnels, centralisés et appuyés par le gouvernement, dans lesquels les membres ont peu d'intérêt hormis celui de profiter des subventions gouvernementales.

Le NDDDB, dont l'historique remonte au milieu des années 1940, a été créé par des paysans en réponse à un besoin. Le gouvernement colonial de l'Inde avait passé un contrat avec une laiterie privée pour acheter et transformer le lait des villages du district de Kaira dans l'Etat du Gujarat, afin de le revendre à Bombay. Le faible niveau des prix pratiqués et leur fluctuation avaient fait monter le mécontentement des paysans qui approvisionnaient la laiterie. Finalement, une mesure de boycott du gouvernement avait conduit à la formation, en 1946, de la

société *Anand Milk Producers' Union Limited* sous la présidence de Tribhuvandas Patel, l'un des paysans membres. En 1947, huit coopératives villageoises composées de 432 membres étaient placées sous la tutelle de cette union de coopératives. Les principes directeurs du programme commencèrent à émerger très tôt, alors que les paysans s'efforçaient de mettre au point un système répondant à leurs propres besoins. En 1949, un jeune homme du nom de Verghese Kurien, frais émoulu d'une université américaine, fut placé par le gouvernement à un poste de rang inférieur au sein de l'*Indian Research Creamery* à Anand. Peu motivé par sa fonction, celui-ci commença à conseiller l'union des coopératives sur l'achat d'équipements de transformation laitière. Plus tard, les membres demandèrent son aide pour l'installation des machines et la formation des employés. Il resta pour devenir directeur de la coopérative.

Kurien fit son apprentissage auprès des paysans dans un contexte villageois. Une fois défini un prototype de programme performant, largement conçu par les paysans, celui-ci ne fut pas transféré à une organisation bien établie à des fins de réplique plus large. Une nouvelle organisation naquit autour du prototype, construisant et testant sa propre capacité à fournir un appui effectif à des fédérations de coopératives primaires et complexifiant ses niveaux hiérarchiques au fur et à mesure de l'expansion du programme. Des systèmes de gestion appropriés furent progressivement élaborés pour répondre aux besoins du programme. Les valeurs d'intégrité, de service et d'engagement envers les producteurs pauvres étaient profondément ancrées dans la structure émergente. Le personnel d'encadrement, recruté parmi les jeunes diplômés, se forma sur le terrain par l'expérience, s'appropriant les valeurs du programme et évolua rapidement avec l'expansion de ce dernier.

Le processus d'apprentissage par la base et de croissance de l'intérieur se poursuivit pendant dix ans, jusqu'à ce que l'effort dépasse les frontières de l'Etat du Gujarat. Lorsque le *National Dairy Development Board* fut créé en 1965, ce fut avec Kurien à sa tête, fort de sa formation villageoise. On peut faire l'hypothèse que la plupart du personnel et des systèmes du NDDDB furent directement repris des coopératives qu'il avait pour but de servir et de répliquer. Au moment de cette création, la plus grande partie de l'expérience accumulée par et avec les villageois dans le domaine de l'industrie laitière fut transférée dans l'organisation.

Le NDDDB projette actuellement une vaste expansion financée par un prêt de la Banque mondiale de 150 millions de dollars et par le produit de la vente de produits laitiers, don des gouvernements étrangers. Il prévoit en outre de lancer simultanément un nouveau programme de coopératives d'huile végétale. Au personnel actuel de 600 employés s'ajouteront 400 nouveaux cadres par an au cours des prochaines années. Ceux-ci devront être formés dans une nouvelle école de management de NDDDB. La combinaison d'une expansion rapide dans des Etats présentant un contexte institutionnel différent, d'une évolution fondamentale de son approche de développement des ressources humaines et du lancement d'un nouveau type de programme - renonçant peut-être au long processus participatif de conception de programme et de construction organisationnelle ayant caractérisé le programme laitier - va sans nul doute soumettre le NDDDB à une forte pression. Il sera intéressant de voir s'il peut connaître un nouveau succès dans de telles conditions.

2. Le Mouvement Sarvodaya Sharamadana au Sri Lanka

Le *Sarvodaya Sharamadana Movement* (SSM) du Sri Lanka est une organisation privée mais d'envergure nationale, dotée d'une forte orientation religieuse, sans lien formel avec le gouvernement. Comme le *National Dairy Development Board* en Inde, il est né d'une expérience villageoise modeste menée par un leader charismatique audacieux. Cependant, contrairement au NDDDB construit sur une structure de systèmes de gestion soigneusement conçus et des ré-

sultats économiques valorisés, le SSM a accordé beaucoup plus d'attention à l'articulation de sa philosophie qu'à la mise en place de systèmes de gestion adaptés. Il s'est davantage intéressé aux changements humains qu'aux évolutions des structures économiques et sociales du village. Le SSM consistait en une recherche d'un modèle de développement en accord avec l'héritage culturel et spirituel unique du peuple sri-lankais.

La structure organisationnelle du SSM est inhabituellement complexe. Elle comprend un ensemble de groupes de membres volontaires reliés entre eux de manière assez peu structurée par des structures administratives formelles tenues par un personnel professionnel. Au niveau villageois, l'organisation comprend des groupes de jeunes, de mères, de paysans, d'enfants, d'enfants d'âge préscolaire, d'anciens et de personnes avec une éducation ou des compétences spéciales. Au niveau national, un comité exécutif large regroupe des représentants du mouvement, des administrateurs élus par l'assemblée générale des membres et 35 personnes invitées pour leur expertise particulière. Six Centres régionaux d'éducation au développement qui fournissent les services d'appui élémentaires sont en lien avec les villages par l'intermédiaire de 74 centres de vulgarisation. Les activités sont diverses et généralement faiblement structurées. Elles reposent sur l'idée que les programmes communautaires individuels doivent naître de l'expression des besoins de la population.

Les origines de SSM remontent à l'année 1958. À cette date, un agent de développement rural rattaché au gouvernement proposa au principal et aux enseignants du collège de Nalanda, un petit établissement d'enseignement secondaire bouddhiste, de familiariser leurs élèves avec les problèmes de la vie rurale en les faisant participer à un camp de travail dans un village rural pauvre peuplé d'intouchables. L'idée leur parut être l'occasion d'une expérience pédagogique unique. L'un de ces enseignants était le jeune A. T. Ariyaratne, dont la personnalité et la philosophie conduiront plus tard à la création de SSM.

[...]

Le camp ne dura que dix jours. La participation réelle des habitants du village fut minimale, en dehors des bénéficiaires. Le suivi fut laissé à la charge du gouvernement. Mais l'intérêt de ce camp ne résidait pas tant dans les puits ou les latrines construites que dans le fait que 80 personnes issues de la classe moyenne s'étaient engagés dans des travaux manuels pendant dix jours au service d'une classe hors caste.

Cette initiative avait été prise à un moment propice, alors que le Sri Lanka se trouvait en pleine prise de conscience sociale des difficultés de la vie rurale et des inégalités du système de caste. Le camp fit l'objet d'une large publicité dans la presse de Colombo et ses participants y gagnèrent rapidement une forte reconnaissance, jusqu'à recevoir une lettre de recommandation du premier ministre. Bientôt, d'autres camps furent organisés, sous le nom de Shramadanas, amenant de plus en plus de volontaires issus des classes moyennes et supérieures urbaines à entrer en contact avec les réalités de la pauvreté rurale et des discriminations de caste.

Au début des années 1960, eut lieu une réorientation majeure du programme. Sa philosophie fondée sur les enseignements bouddhistes prit une forme explicite, et la réflexion sur la continuité de l'action de développement au niveau villageois conduisit à recruter le moine du village comme agent de développement communautaire. Le temple du village devint le centre de l'activité de développement de Sarvodaya. En 1968, un programme de développement complet fut lancé dans 100 villages sur la base du nouveau concept.

Un financement étranger obtenu au début des années 1970 conduisit à l'établissement d'un siège et d'une administration permanents. Une large gamme de nouvelles activités planifiées et financées de manière centralisée vit le jour, notamment l'établissement de fermes coopératives. En 1975, le programme concernant les 100 villages fut élargi à 1000 villages. Des centres de formation furent mis en place pour former des femmes aux pratiques de soins infantiles et de nutrition infantile et maternelle, pour préparer les jeunes aux travaux de développement communautaire et pour renforcer les compétences en agriculture et autres domaines techniques. Tous les programmes pédagogiques avaient pour but de faire naître un engagement à servir les plus pauvres des populations défavorisées du Sri Lanka.

En 1978, une étude de cas menée par Nandasena Ratnapala, un professeur d'université local, mit en évidence le fait que la force de l'implication et de l'engagement spirituel des membres n'était pas toujours traduite dans les réalisations du programme. Bien que les activités aient concerné 2 000 villages, les programmes n'étaient établis de manière plus ou moins permanente que dans 300 d'entre eux environ. Seule une petite partie des villages éligibles participait directement aux activités de SSM, principalement en tant que bénéficiaires passifs des services offerts par le personnel de SSM et par les moines locaux. Dans la plupart des villages, la formation au leadership et les schémas prédéfinis d'organisation villageoise n'avaient pas conduit à un processus de développement autonome. Au cours des formations, des faiblesses avaient été relevées dans le contenu des cours, la compétence des instructeurs et les méthodes d'enseignement. Des signes de malversation dans la manipulation des fonds avaient poussé à la centralisation du contrôle sur les actions de chacun des programmes villageois, réduisant les centres régionaux et de vulgarisation à guère plus que des « canaux pour transmettre et faire appliquer des directives émanant du niveau central ».

Après avoir reçu un important financement étranger, SSM introduisit des activités et formes d'organisation radicalement nouvelles tout en entreprenant parallèlement une expansion rapide avant même que ceux-ci soient testés. Bien que le programme soit demeuré une force morale importante et qu'il ait continué à intéresser des Sri lankais de toutes les classes sociales à la cause des pauvres, son impact développemental fut limité à la petite minorité de villages dans lesquels il avait fonctionné.

Après la parution de l'étude de Ratnapala, Ariyaratne répondit en invitant ce dernier à rejoindre SSM et à prendre la tête de son institut de recherche nouvellement créé. Tout en cherchant à démontrer l'attachement continu envers la philosophie du mouvement, les études de l'institut visaient à stimuler une réflexion approfondie sur les divergences entre la philosophie et la réalité des performances.

[...]

L'étude mettait en évidence le fait que les leaders de SSM, autrefois en contact quotidien direct avec les programmes villageois, ce qui garantissait une bonne communication de la base vers les cadres du projet, étaient désormais isolés des volontaires villageois par des structures bureaucratiques élaborées, occupées par des « représentants » salariés attachant peu d'importance à la communication entre les participants et le niveau central.

Bien que certains membres du personnel de Sarvodaya n'aient pas apprécié l'étude, un certain nombre d'actions constructives en résultèrent. Les programmes de formation de Sarvodaya furent substantiellement remodelés de façon à préparer les villageois à prendre davantage de décisions eux-mêmes concernant le programme. La sélection des candidats à la formation fut renforcée. Plus de formations furent dispensées dans les villages, chaque centre de formation agissant comme coordinateur pour la zone. Sur les 2 400 villages concernés par les activités de

SSM en janvier 1980, les 10 % qui avaient développé des organisations effectives se dotèrent d'une autonomie substantielle dans la planification de leurs propres activités de développement.

Par la suite, la nature des travaux de l'institut de recherche fut réorientée afin de replacer ceux-ci dans un rôle plus positif. Les agents de terrain de SSM furent formés à impliquer les villageois dans la collecte et l'interprétation des données sur leur propre village et leurs programmes pour favoriser une prise de conscience. Avant leur publication, les résultats furent discutés avec le personnel opérationnel afin de chercher des solutions aux faiblesses identifiées dans la conception du programme et les performances du personnel.

Les problèmes de Sarvodaya ne sont pas encore résolus. Développer les capacités à la prise de décision décentralisée dans une organisation habituée au contrôle centralisé n'est pas un processus facile. Mais un nouveau mécanisme d'apprentissage a été introduit et une grande attention est portée à faire de ce mécanisme un outil effectif pour l'amélioration du programme.

3. Le Bangladesh Rural Advancement Committee

Parmi les petites structures non gouvernementales de développement rural les plus attractives figure BRAC, *Bangladesh Rural Advancement Committee*, dirigée par M. F. H. Abed, ancien comptable reconverti en cadre du développement. La raison en est son exceptionnelle aptitude à l'apprentissage grâce à un processus continu consistant à identifier, reconnaître et corriger ses propres erreurs. Son histoire peut être divisée en trois phases, chacune ayant conduit à une réorientation majeure du programme et produit des enseignements d'intérêt général.

Phase I : l'approche humanitaire. BRAC a été créé au début de l'année 1972 pour aider à la réinstallation de réfugiés dans la région de Sulla au Nord-est du Bangladesh, suite à la guerre de partition avec le Pakistan. Quatre équipes médicales fournirent des services de soins médicaux dans les quatre camps où vivaient les employés de BRAC. Les réfugiés bénéficiaient d'une aide à la construction de maisons et de bateaux de pêche. Un approvisionnement d'urgence en denrées alimentaires leur permettait de se nourrir en attendant que leurs cultures commencent à produire. Cependant, les employés de BRAC furent impressionnés de constater que les conditions de vie habituelles des personnes relogées étaient à peine meilleures que celles qu'ils avaient connues dans les camps de réfugiés. Ce fut l'un des premiers enseignements majeurs de BRAC. Dès novembre 1972, son énergie fut redirigée vers un programme d'assistance davantage axé sur le développement.

Phase II : l'approche sectorielle. Les activités de développement initiales de BRAC consistaient en un certain nombre d'actions sectorielles relativement modestes : construction de centres communautaires, éducation fonctionnelle, agriculture, pêche, coopératives, santé et planning familial, formation professionnelle pour les femmes - chacune de ces activités produisant en fin de compte son propre nouvel apprentissage.

Pour des raisons administratives, la zone du projet comprenant quelque 200 villages fut divisée en 11 sections, chacune dotée d'une antenne de terrain supervisée par un responsable de zone chapeautant quatre à cinq agents de développement polyvalents. Un coordinateur de terrain supervisait deux coordinateurs de programme régionaux qui, eux-mêmes, assuraient la supervision des onze sections.

L'une des premières actions consista à ouvrir 255 centres d'alphabétisation employant 300 villageois ayant reçu une formation d'instructeurs. L'objectif était d'éliminer les 90 % d'analphabétisme de la zone en trois ans. L'enthousiasme était grand lorsque 5 000 villageois s'inscrivirent au premier cours. Mais lorsqu'il apparut que 5 % seulement terminaient la formation, une étude menée par BRAC révéla que les supports et méthodes employés n'étaient

pas adaptés aux intérêts ou aux besoins des villageois. En conséquence, une unité fut créée au début de l'année 1974 pour développer des supports spécifiques. Celle-ci interrogea les villageois pour déterminer leurs sujets d'intérêt et mettre au point des cours autour de ces thèmes. Les méthodes d'apprentissage pour adultes furent privilégiées, notamment les groupes de discussion organisés autour de mots ou phrases clés et les exercices d'arithmétique au cours desquels l'instructeur jouait un rôle non conventionnel de facilitateur. Les supports furent testés et les instructeurs suivirent de nouvelles formations pour développer leurs compétences en facilitation. Lorsque les nouveaux cours d'alphabétisation furent introduits dans les villages, le pourcentage de personnes suivant la formation jusqu'à son terme s'éleva à 41 % pour la première session et 46 % pour la deuxième.

Dans le domaine de la santé, une première modification des méthodes de BRAC intervint dès la phase humanitaire, alors que la menace d'une épidémie de choléra avait convaincu les quatre médecins de BRAC qu'ils ne pouvaient poursuivre leur travail seuls. Ils formèrent rapidement des villageois aux techniques de traitement du choléra et des cas de diarrhée sévère. Ainsi naquit un modèle qui fut suivi par tous les programmes suivants de BRAC dans le domaine de la santé : le rôle du médecin serait d'abord celui de formateur, puis de planificateur et enfin seulement de soignant. Le système de santé de la phase II fut conçu autour d'agents paramédicaux formés à traiter 18 à 20 maladies courantes, à procéder à des injections et à éduquer les villageois à des mesures de santé préventives. Un groupe de femmes cadres s'occupa de recruter des agents de planification familiale et de distribuer les fournitures. Les responsables régionaux se chargèrent de la supervision de ces agents de santé, tandis que les médecins assuraient une formation continue et orientaient les patients selon leur affection.

Dans le domaine de l'agriculture, les agents de BRAC cultivaient leurs propres parcelles de démonstration sur le site du camp, habituellement deux acres de riz et une demi-acre de légumes. Comme ne manquèrent pas de le noter les paysans de cette région, cette activité était plutôt inhabituelle pour des diplômés. La crédibilité des agents de BRAC en tant que conseillers agricoles fut fortement accrue lorsque leurs parcelles produisirent les meilleures cultures de la région. Les paysans du projet reçurent une assistance technique par l'intermédiaire de réunions de groupe, ainsi qu'une aide à l'obtention de nouvelles semences et autres intrants. Le projet soutint plusieurs groupes, totalisant 300 ouvriers sans terre, afin que ceux-ci obtiennent en location 500 acres de terres publiques ou privées en jachère. Des projets d'irrigation et de lutte contre les inondations furent mis en œuvre dans le cadre d'initiatives « travail contre nourriture ». D'autres projets consistaient à fournir aux pêcheurs des bateaux et du fil pour les filets. Des programmes spécifiquement destinés aux femmes offraient à celles-ci des formations dans certains domaines professionnels comme la couture.

Un certain nombre de coopératives existaient déjà dans la zone du projet au moment de l'arrivée de BRAC, bien que la plupart aient échoué à servir le plus grand nombre, et aient été récupérées par les grands propriétaires trouvant là le moyen de profiter des aides gouvernementales. BRAC réussit à en ranimer plusieurs en offrant des formations aux membres, en encourageant la tenue de réunions régulières, en introduisant des améliorations dans les pratiques comptables et en favorisant des audits du gouvernement. Un certain nombre de nouvelles organisations fut formé, notamment des structures de deuxième ou troisième niveau regroupant des coopératives ou communautés.

Au fur et à mesure des expériences, de nouveaux enseignements commencèrent à émerger.

- Ceux qui bénéficiaient le plus des programmes de BRAC se trouvaient être les propriétaires terriens relativement bien lotis, car trop peu de programmes ciblaient les besoins des sans terre ou des très petits propriétaires.

- Bien que BRAC se soit efforcé de réunir tous les membres d'un village au sein d'une seule et même organisation, les intérêts des propriétaires et des sans terre étaient tellement opposés qu'il était quasiment impossible pour une seule organisation communautaire de servir les deux simultanément.
- Chaque programme de BRAC opérait plus ou moins indépendamment des autres. L'effort global ne se traduisait pas chez les destinataires par des bénéfices simultanés de nature à produire un réel impact sur le développement.
- Le programme restait fortement dépendant du personnel et du leadership de BRAC. Les mécanismes organisationnels par lesquels la communauté devait soutenir les activités du programme ne parvenaient pas à émerger.
- Les auxiliaires médicaux étaient devenus essentiellement occupés par les services de soin, au détriment de leur responsabilité en matière d'éducation sanitaire. Leurs visites hebdomadaires dans les villages ne suffisaient cependant pas à répondre aux besoins d'accès, même aux services de soin. En outre, les femmes étaient réticentes à recourir aux services d'auxiliaires hommes.
- L'impact du programme d'alphabétisation restait limité. Les supports utilisés n'étaient pas conçus en lien avec les autres activités de BRAC dans le village. Ceux qui avaient suivi le cours ne disposaient d'aucun support adapté à leur niveau de lecture. Quant à leur niveau d'écriture, il n'était pas suffisant pour rédiger une lettre factuelle à un ami ou un parent.
- Le développement des programmes destinés aux femmes était entravé par le fait que, à l'exception des agents du planning familial, tous les employés de BRAC travaillant au niveau du village étaient des hommes.
- Dans plusieurs cas, il n'existait aucun marché correspondant aux compétences professionnelles développées dans les cours de BRAC. Par exemple, les femmes ayant reçu une formation de trois mois en couture grâce aux machines à coudre données par l'UNICEF n'ont trouvé aucun débouché pour leurs produits et ne pouvaient pas se permettre d'acheter une machine à coudre pour la seule utilisation familiale. Le besoin se situait davantage dans un projet intégré de génération de revenus.
- En dépit de la mise à disposition de bateaux, les pêcheurs continuaient d'être exploités par ceux qui contrôlaient les droits de pêche, le crédit et les marchés.
- En raison de la portée limitée des programmes de semences gouvernementaux, le recours aux variétés de riz à fort rendement ne pouvait pas atteindre une grande échelle.
- Sur les quelque 15 000 familles de paysans avec ou sans terre de la zone du projet, seules 300 sans terre ont bénéficié du programme foncier et 600 paysans ont bénéficié des efforts d'amélioration de la production. L'idée de construire un Gonokendro (centre public) dans chaque village pour servir de point focal à la vie communautaire et aux activités de développement s'est avérée irréaliste étant donné les querelles intestines tenaces qui divisaient la plupart des villages.

Globalement, les programmes sectoriels essentiellement planifiés de manière centralisée favorisèrent des schémas opérationnels bénéficiant principalement aux populations plus facilement accessibles et relativement moins pauvres, aux dépens des plus défavorisés.

Phase III : l'approche villageoise. De nombreuses mesures furent prises pour corriger les faiblesses identifiées lors de la phase II. Certaines furent très spécifiques, comme la décision de former des femmes à la fonction d'agents de santé villageois à plein temps, pour servir les

besoins de soins préventifs et curatifs simples des mères et des jeunes enfants. Des femmes furent également recrutées comme agents de développement paramédicaux et polyvalents.

Une évolution plus globale intervint dans les années 1975 et 1976. Celle-ci privilégiait une approche davantage centrée sur la population, ciblant entièrement les 50 % les plus pauvres de la population villageoise - définis pour les besoins opérationnels comme les familles dont la subsistance dépendait en partie de la vente de main-d'œuvre auprès de tiers. Les initiatives des programmes provenaient pour beaucoup des bénéficiaires eux-mêmes. Des groupes de 20 ou 30 personnes furent organisés en fonction des intérêts économiques de leurs membres : ouvriers agricoles sans terre, femmes sans ressources, pêcheurs. Les cours d'alphabétisation furent utilisés pour bâtir une organisation, sensibiliser à certaines questions et initier des activités communes en réponse aux besoins identifiés. Par exemple, les ouvriers sans terre s'organisèrent pour louer des terres, les femmes sans ressources pour transformer du riz et les pêcheurs pour acheter un bateau. Une fois les projets identifiés par chaque groupe, BRAC fournit les ressources : crédits ou stocks de vivres dans le cadre d'initiatives « travail contre nourriture ». Les agents de BRAC faisaient le pari qu'une fois un certain nombre de ces petits groupes établis dans un village, ceux-ci aideraient à la formation d'autres groupes par un élan collectif jusqu'à ce que tous les pauvres du village soient organisés. L'expérimentation de ces méthodes se poursuivit dans certaines zones de projet de BRAC. Il apparut que certains petits groupes pouvaient développer des intérêts très exclusifs, rendant le processus d'organisation des pauvres au niveau villageois plus difficile que prévu. A la suite de cette observation, BRAC expérimenta une nouvelle approche dans le cadre de son projet de crédit rural et formation et de son programme de lutte contre la pauvreté (Outreach program).

- Une étude initiale effectuée par le personnel fournit un point d'entrée dans le village et permet d'identifier les membres du groupe cible - c'est-à-dire les ménages dont la force de travail est vendue à des tiers.
- Des discussions informelles sont organisées dans les lieux de rassemblement traditionnels pour identifier les principales difficultés rencontrées par les pauvres ainsi que les leaders potentiels. [...]
- Les villageois identifiés comme leaders sont envoyés au centre de formation de BRAC à Savar pour apprendre des méthodes d'organisation et de sensibilisation. [...]
- Lorsque la cohésion du groupe est atteinte, les activités conjointes sont développées sur la base des ressources disponibles localement. Des ressources complémentaires ne sont fournies par BRAC qu'une fois que le groupe a démontré sa capacité à utiliser les ressources locales.
- L'éducation fonctionnelle n'est introduite que lorsque les gens en font la demande. Le programme prévoit des cours d'alphabétisation et de calcul, mais la sensibilisation aux différentes formes d'exploitation et la motivation à l'action collective restent les principaux objectifs.
- L'action collective est mobilisée sur des questions telles que la revendication d'une part équitable des programmes gouvernementaux, la négociation de salaires plus élevés, de meilleures conditions de métayage et de bail foncier et la mise en place de dispositifs de contrôle sur les biens productifs.
- Les dispositifs « travail contre nourriture » comme le défrichement des terres collectivement louées pour l'exploitation sont planifiés et mis en œuvre sous la supervision de leurs propres leaders.
- Les activités des femmes mettent l'accent sur l'emploi productif, notamment sur les projets de culture et de terrassement, plutôt que sur des activités plus traditionnelle-

ment réservées aux femmes, comme la couture, susceptibles d'attirer des femmes de familles relativement plus nanties.

- Dans le cadre du programme Outreach, les agents de BRAC ne sont pas basés dans le village, de façon à minimiser la présence de l'institution.

L'approche du programme Outreach généra des processus dynamiques utiles. D'abord, les villageois plus à l'aise financièrement s'exclurent eux-mêmes naturellement de la participation au programme dès qu'ils surent que BRAC ne distribuait rien et que beaucoup des activités comprenaient des travaux manuels. Ensuite, lorsque les pauvres organisés d'un village voulurent négocier de meilleurs salaires journaliers, ils se rendirent rapidement compte qu'ils ne pouvaient être efficaces que si les villages voisins étaient aussi organisés. En conséquence, ils entreprirent de s'organiser eux-mêmes. Avec le bouche à oreille, des habitants vinrent d'autres villages à des kilomètres de là pour demander aux villages organisés de les aider à faire la même chose chez eux. Au fur et à mesure, le processus s'alimentant de lui-même, le personnel de BRAC intervint de moins en moins dans l'organisation des villages.

Lors de la phase III, fut également introduite une unité de recherche pour analyser les problèmes socioéconomiques fondamentaux. Le personnel de BRAC considérait la recherche comme un outil puissant au service de l'amélioration du programme, l'utilisant pour traiter des questions utiles au programme liées aux dynamiques de la pauvreté rurale. Par cet outil, il cherchait à répondre à des questions telles que : qui contrôle les biens du village et pourquoi ? Comment certaines familles parviennent-elles à faire progresser leur niveau de vie alors que d'autres s'appauvrissent encore davantage ? Comment les paysans perçoivent-ils la famine ? Le crédit ? Ces études ont permis de comprendre comment les pressions subies par les villageois, associées à de mauvaises récoltes, avaient conduit à anéantir les structures sociales traditionnelles de protection, conduisant à la conclusion qu'en période de crise l'accès au crédit à la consommation était plus important pour la plupart des familles que l'accès au crédit à la production. BRAC réexamina ses programmes de crédit à la lumière de ces conclusions.

Avec ce changement d'orientation, des techniques de « recherche participative » furent introduites. Celles-ci consistaient par exemple à réunir un groupe de paysans pour les inciter à discuter d'un thème donné et noter leurs observations. Un facilitateur maintenait la discussion dans un cadre préalablement défini, tout en autorisant le maximum de latitude aux participants pour explorer le sujet.

[...]

Le style de programme réactif de BRAC a émergé au sein de systèmes de gestion bien au point, conçus pour faciliter la décentralisation des opérations à l'intérieur d'un cadre politique fort mais évolutif. Le style de leadership d'Abed encourageait la discussion ouverte des questions difficiles et la reconnaissance des erreurs apparentes, mais celui-ci savait aussi prendre des décisions fermes lorsque c'était nécessaire. Chaque équipe se réunissait régulièrement pour discuter des différents problèmes en cours et chaque membre du personnel obtenait un appui pour développer sa capacité à diriger une discussion. En investissant continuellement dans le développement de nouvelles compétences et méthodologies, BRAC envoyait son personnel dans les villages avec de bien meilleures armes que leurs seuls idéaux.

Les répliques spontanées observées par BRAC constituent probablement la meilleure preuve que son programme répond véritablement aux besoins existants. Cependant, BRAC est confronté à de sérieux défis. De puissantes forces sociales œuvrant pour le changement ont été mises en mouvement par l'approche de BRAC. Le pari délicat consiste à maintenir cet élan sans risquer de déclencher une réaction brutale. [...]

4. Les Community Based Family Planning Services en Thaïlande

Toucher les pauvres des régions rurales ne requiert pas nécessairement d'impliquer les organisations communautaires, comme le montre l'exemple des Services communautaires de planning familial en Thaïlande (*Thailand Community Based Family Planning Services*, CBFPS), dirigé par Mechai Veravaidya, personnage controversé et haut en couleur. En 1979, il distribuait des pilules contraceptives par l'intermédiaire de volontaires communautaires dans 16 200 villages.

De 1965 à 1972, Mechai, alors chef du département d'évaluation du développement du Conseil national du développement économique, voyagea à travers toute la Thaïlande pour observer les programmes de développement gouvernementaux en action. Deux conclusions fondamentales en ressortirent : (1) presque tous les programmes de développement échouaient parce qu'ils étaient conçus par le haut, ne prévoyaient aucune participation de la population et effectuaient rarement un réel suivi des projets après leur terme ; (2) les gains obtenus étaient rapidement annulés par la croissance de la population. Il décida de se consacrer à ces deux problèmes.

En 1971, Mechai devint consultant à temps partiel pour l'association de planning familial PPAT (*Planned Parenthood Association of Thailand*) et fut nommé à sa tête en 1973. A cette date, les services de planning familial n'étaient accessibles que par l'intermédiaire des structures médicales publiques dans lesquelles les villageois se rendaient rarement. Mechai voulut rapprocher ces services des gens. En 1972, il envoya un homme dans un village pour parler aux habitants du planning familial et les prévenir qu'un médecin serait présent à l'école le dimanche suivant. Ce jour-là, plus de 100 femmes se présentèrent ; les trois-quarts d'entre elles ne s'étaient jamais rendues dans l'hôpital public situé à deux kilomètres de là. Une deuxième expérimentation, au cours de laquelle des étudiants s'efforçaient de diriger des villageois vers une structure de santé publique toute proche, ne fut guère probante. Mechai en conclut (1) que le médecin devait se déplacer jusqu'aux gens et (2) que l'environnement devait être familial.

Une troisième expérimentation conduisit à établir qu'en Thaïlande, la promotion du planning familial pouvait être faite publiquement et en s'amusant. Lors d'une fête locale, des animateurs furent embauchés pour porter des T-shirts aux couleurs du planning familial et gonfler des préservatifs comme ballons pour les enfants. Sur un stand, les villageois pouvaient tenter leur chance au tir en lançant des balles sur des piles de boîtes de conserve et gagner des préservatifs. Ceux-ci servirent aussi de tickets d'admission lors d'un spectacle de danse folklorique. Attirant l'attention par les réactions négatives qu'elles suscitaient, ces méthodes promotionnelles non conventionnelles devinrent par la suite la marque de Mechai.

Ces expérimentations ad hoc se poursuivirent jusqu'en janvier 1974. À ce moment, Mechai réalisa que si le planning familial devait venir jusqu'aux gens, ce devait être le fait de personnes y trouvant davantage d'intérêt que les médecins. Il lui manquait l'appui d'un médecin non conventionnel pour tester cette nouvelle idée. Il le trouva en la personne du Dr. Kom Pongkun, représentant médical du district de Banglamung. Ensemble, ils recrutèrent cinq petits commerçants connus du Dr. Kom dans chacun des cinq villages du district de Banglamung. Sans s'occuper de la réglementation prévoyant que les pilules contraceptives ne pouvaient être dispensées que sur prescription médicale, ils fournirent à ces commerçants un petit stock de pilules, ainsi que des explications sur leur utilisation. Le vendeur pouvait demander six bahts pour chaque cycle de pilules et garder un baht à titre de commission. Plusieurs semaines plus tard, les distributeurs annoncèrent de bonnes ventes. Mi-février 1974, Mechai et le Dr. Kom formèrent 70 nouveaux distributeurs lors d'un atelier d'une journée pour servir le reste du district.

Bien que l'opposition rencontrée par le projet ait suscité quelques batailles politiques difficiles, le 17 mai 1974, le Comité national de coordination du planning familial supprima la restriction légale concernant la vente des pilules et autorisa l'extension du système aux 23 autres districts. Ayant déjà obtenu un financement de la Fédération internationale pour le planning familial (IPPF), Mechai acheva cette première extension en décembre. L'opposition la plus forte étant venue de sa propre organisation, la PPAT, il agit par la suite dans le cadre des Services communautaires de planning familial (CBFPS), de manière largement indépendante de l'organisation mère.

Des phases de test et de modification se poursuivirent au début de l'extension. Différents types de distributeurs furent testés - notamment des chefs de village et des paysans - et les méthodes de sélection furent affinées. D'autres types de systèmes de supervision et de réapprovisionnement furent expérimentés. Dans un « modèle G », des médecins publics sélectionnaient et formaient les distributeurs, fournissaient un support logistique et collectaient les fonds. Dans un « modèle P », ces fonctions étaient toutes assumées par le personnel des CBFPS. Deux enseignements furent tirés : les médecins, dont la fonction première était d'assurer la gestion des activités des cliniques, ne pouvaient pas gérer simultanément un système villageois, mais leur coopération était très importante. Ainsi, les CBFPS traitèrent par la suite toutes les opérations, mais payèrent aux médecins des honoraires fixes afin qu'ils jouent le rôle de « superviseurs médicaux ». Plus tard, alors que le gouvernement avait créé un nouveau poste d'agent de santé publique du district pour superviser les sages-femmes villageoises, la responsabilité de la supervision médicale leur fut transférée. Des enseignements furent tirés concernant la promotion : les petits films sur le planning familial étaient populaires mais avaient peu d'impact sur le taux d'acceptation ; les préservatifs colorés permettaient une promotion haute en couleurs, mais la pilule restait la méthode de contraception privilégiée par les villageois.

Le développement de systèmes de gestion efficaces fut également source d'apprentissage. Les plaintes exprimées par les distributeurs établirent que le réapprovisionnement en pilules et en préservatifs par la poste était trop peu fiable. Un système fut finalement conçu pour permettre aux superviseurs de recevoir les fournitures lors de leur réunion mensuelle et les remettre aux distributeurs villageois. Ces derniers recevaient aussi des cartes postales préaffranchies et pré adressées à envoyer à Bangkok en cas de non réception des fournitures. Lors de la même réunion, des données statistiques furent collectées, les résultats analysés et de nouveaux objectifs fixés. Un système de commission fut introduit pour les superviseurs en 1978.

Au fur et à mesure du développement du programme, des niveaux hiérarchiques supplémentaires apparurent au sommet de l'organisation. Cependant, pour continuer à maintenir le contact avec les opérations de terrain, l'ensemble du personnel devait se rendre régulièrement dans les villages en compagnie des superviseurs locaux. De nouveaux employés furent introduits dans les districts établis pour acquérir une expérience, tandis que le personnel plus expérimenté partait ouvrir de nouveaux districts.

D'une manière générale, le processus d'apprentissage permettant de maintenir l'amélioration continue du programme ne vint pas des études formelles, mais de l'expérience immédiate des responsables du programme en contact direct avec les villageois et les activités sur le terrain. Mechai observa ceci :

« À mes débuts, j'ai tout fait - parler avec les médecins, choisir et former les distributeurs, assurer un suivi, gonfler des préservatifs pour offrir des ballons aux enfants. La seule chose que je n'ai pas faite moi-même était le réapprovisionnement. C'est ainsi que j'ai appris. Et je pense que c'est un bon moyen d'apprendre ».

Dans le même temps, une grande attention fut portée à exploiter l'information plus formelle à des fins de gestion, ce qui représentait un écart significatif par rapport aux procédures d'évaluation conventionnelles imposées par les bailleurs de fonds. Les obligations de reporting des distributeurs furent progressivement mais radicalement simplifiées, pour ne fournir que les données essentielles au suivi du programme. Des tableaux de planification soigneusement réalisés et continuellement mis à jour attiraient l'attention à chaque niveau du programme sur les tendances et mettaient en évidence les points de difficulté. Les études d'impact classiques furent jugées sans utilité car les résultats étaient trop longs à traiter et ne pouvaient pas s'appliquer à des unités administratives spécifiques. Une technique de « mini-étude » fut ainsi introduite en 1978. Chaque mois, le superviseur procédait à une enquête de porte à porte dans un certain nombre de villages, cherchant à connaître qui pratiquait le contrôle des naissances, par quelles méthodes, qui s'approvisionnait en produits et auprès de quelles sources. Non seulement ces enquêtes permettaient d'avoir un aperçu actualisé des pratiques dans chaque village, mais les résultats étaient immédiatement exploités. Les femmes ne pratiquant pas le contrôle des naissances étaient immédiatement encouragées à utiliser les pilules contraceptives vendues par le distributeur de leur village. Les femmes plus âgées ayant déjà plusieurs enfants et utilisant la pilule étaient informées sur la stérilisation. L'intérêt potentiel de nouveaux produits, tels que des injectables, était évalué. En passant ainsi de village en village, il était possible d'obtenir des résultats d'enquêtes sur l'ensemble d'un district donné en 12 à 18 mois. La recherche et les activités de terrain étaient totalement intégrées.

En 1980, avec les efforts des différentes agences publiques et privées, le besoin d'accès direct aux contraceptifs était largement couvert dans la plupart des villages thaïlandais. Anticipant ce développement, l'association de développement communautaire et de contrôle démographique (*Population and Community Development Association*), intégrant le CBFPS comme bureau, fut créée en 1977 pour entreprendre une gamme très diversifiée d'activités de planning familial et de développement communautaire sur la base de l'infrastructure du CBFPS. Des expérimentations furent initiées dans tous les domaines, depuis l'élevage de porcs et le financement de la construction de latrines jusqu'aux services de soutien aux réfugiés et la commercialisation des citrouilles. La plupart de ces activités posaient des questions techniques et organisationnelles assez différentes. En janvier 1980, la majorité d'entre elles se trouvaient toujours au stade de petit projet pilote, freinées par les difficultés à créer les systèmes de gestion adéquats pour soutenir la réplique à plus grande échelle.

5. Le Programme d'irrigation communautaire de la *National Irrigation Administration* aux Philippines

À travers toute l'Asie, les agences gouvernementales consentent de nouveaux efforts pour toucher les populations rurales pauvres et encourager la formation d'organisations locales pour soutenir les activités des programmes. Cependant, il est rare que ces efforts conçus par le pouvoir central aillent au-delà des déclarations d'intentions quand il s'agit d'apporter des réponses efficaces à des besoins locaux spécifiques ou d'analyser les systèmes de gestion sur lesquels reposent les programmes de l'agence pour vérifier qu'ils sont compatibles avec une approche participative. Quelques exemples constituent des exceptions bienvenues en Asie, dont celui de l'Administration nationale de l'irrigation des Philippines (NIA) et de ses efforts pour renforcer son action de soutien aux associations communautaires d'irrigation.

L'assistance fournie par le gouvernement aux systèmes d'irrigation de surface détenus et gérés par les petits paysans aux Philippines remonte au début des années 1900, mais elle se limitait alors généralement à la construction d'installations physiques. Durant les années 1950 et 1960,

elle fut dominée par des pratiques électoralistes, donnant lieu à la dispersion des fonds disponibles sur tant de projets différents que la planification et la construction étaient souvent inappropriées. Au début des années 1970, des efforts furent entrepris pour corriger les erreurs du passé. Cependant, même avec une allocation plus rationnelle des fonds, de nombreux systèmes achevés tombèrent rapidement en désuétude ou servirent beaucoup moins de paysans que prévu. L'une des théories formulées avançait que les paysans devaient être aidés à former des associations en mesure de réaliser les tâches de gestion et de maintenance une fois la construction achevée.

En conséquence, deux actions furent entreprises en 1976 par la NIA, laquelle était responsable du développement global des systèmes d'irrigation aux Philippines. L'une des deux consistait à conclure un accord avec la Société de développement des systèmes d'exploitation agricoles (*Farm Systems Development Corporation*, FSDC), une société publique spécialisée dans le développement de petits systèmes d'irrigation alimentés par pompe. Cet accord prévoyait que la FSDC aiderait les paysans à s'organiser pour faire fonctionner les systèmes d'irrigation construits par la NIA et en assurer la maintenance. La coordination devait être assurée par un comité central composé de représentants de chacune des deux agences. L'accord supposait implicitement que les sous-systèmes techniques et sociaux pourraient être créés séparément puis fusionnés.

La deuxième action consistait à initier un projet pilote à Laur, dans la région de Central Luzon, pour expérimenter une approche plus intégrée permettant le développement des capacités de l'association des usagers de l'eau, par son implication active dans les activités de planification et de construction : planification de l'agencement des systèmes, obtention des droits de captation d'eau et des droits de passage, organisation de la main-d'œuvre volontaire pour la construction des systèmes et contrôle des dépenses du projet.

L'intégration des activités de développement social et de développement technique s'avéra extrêmement délicate. Dans l'une des communautés, le projet apprit à quel point il était difficile de faire face aux luttes de pouvoir locales. Dans cet exemple, les plans de construction durent être abandonnés jusqu'à ce que l'association locale se réorganise deux ans plus tard. Dans une autre communauté, il apparut que la forte implication d'un groupe de paysans très uni ne rendait pas nécessairement les choses plus faciles pour les ingénieurs : les questions de planification et de conception du système conduisirent à de nombreux changements et retards ; l'organisation de la main-d'œuvre volontaire souleva des problèmes peu familiers qui ne se résolvaient qu'au terme de longues réunions ; et l'insistance des paysans à contrôler les dépenses et à limiter l'utilisation personnelle des véhicules utilisant du carburant payé par les paysans n'était pas toujours bien accueillie par les ingénieurs. Les petits agriculteurs allaient jusqu'à mettre en cause les décisions techniques des ingénieurs, telles que le choix du type de matériau pour la construction des barrages de retenue, avançant que la structure proposée ne supporterait pas la force des courants locaux. Pour finir, cependant, le nouveau barrage fut achevé selon les plans recommandés par les ingénieurs de la NIA - pour être emporté quelques mois plus tard.

L'expérience donnait à réfléchir sur les difficultés susceptibles d'être rencontrées par la NIA pour travailler efficacement en appui aux systèmes d'irrigation gérés par la communauté ; ses capacités à la fois techniques et institutionnelles devaient être améliorées et intégrées. Cela impliquait de nombreux changements dans les procédures opérationnelles. Cependant, il apparut aux responsables de la NIA qu'il y avait beaucoup d'avantages à gagner en retour. Non seulement la participation des paysans à la planification et à la construction du système se traduirait par une association des usagers de l'eau plus forte et mieux équipée pour faire fonctionner le système et assurer sa maintenance, mais elle pourrait aussi contribuer à la création

d'un système d'irrigation mieux conçu et mieux construit, plus à même de répondre aux besoins des paysans. Cela se traduit par l'engagement renforcé de l'une des plus grandes agences publiques des Philippines (43 000 employés) pour construire une nouvelle capacité d'action au niveau communautaire.

Bien qu'elle ne soit pas encore achevée, l'expérience de la NIA présente l'intérêt de fournir un modèle de changement organisationnel montrant comment une grande organisation publique bureaucratique bien établie peut parvenir à modifier la conception de ses programmes et structures par l'intermédiaire d'un processus d'apprentissage analogue à celui par lequel émergent les programmes d'organisations telles que le *National Dairy Development Board, Bangladesh Rural Advancement Committee* et *Community Based Family Planning Services*. Le modèle NIA se caractérisait par les éléments clés suivants :

- *Une série de laboratoires d'apprentissage*. Initialement, deux projets d'assistance communautaire de la NIA furent désignés comme des laboratoires d'apprentissage dans lesquels les équipes du personnel de la NIA : (a) travaillèrent les méthodes d'intégration des aspects sociaux et techniques de la réhabilitation des systèmes, par le biais de l'implication totale des paysans dans la planification et la construction, (b) acquirent une bonne connaissance des problèmes spécifiques posés par ces méthodes et des capacités requises pour les mettre en œuvre efficacement, (c) bâtirent un cadre d'ingénieurs, d'organiseurs et de managers compétents dans l'application de ces méthodes pour faciliter la diffusion dans le reste de l'organisation, et (d) identifièrent des conflits entre les nouvelles méthodes et les politiques et procédures plus générales de la NIA. L'évaluation des pilotes initiaux fut utilisée pour affiner les méthodes employées par la suite dans deux autres systèmes pilotes, également désignés comme laboratoires d'apprentissage. Ces améliorations permirent de raccourcir les délais d'exécution, de réduire le nombre d'organiseurs requis, d'améliorer la sélection des sites du projet et d'éviter beaucoup des conflits entre paysans, ingénieurs et organisateurs survenus lors des précédentes phases pilotes.
- *Un Comité national d'irrigation communautaire*. Un comité de travail de haut niveau, dirigé par l'administrateur adjoint de la NIA, Benjamin Bagadion, élément moteur de l'effort communautaire, coordonne le processus d'apprentissage. Les membres du comité comprennent des représentants du niveau central de la NIA, un représentant de la FSDC, et des universitaires représentant les disciplines de sciences sociales, de gestion et d'ingénierie agricole. La plupart des membres du comité ont des responsabilités au quotidien sur un aspect donné du processus d'apprentissage. Des réunions sont organisées chaque mois pour évaluer les progrès accomplis, interpréter l'expérience des différents sites laboratoires et d'autres recherches appuyées par le comité, initier de nouvelles études si nécessaire, prévoir la préparation de nouveaux supports de formation et planifier des stratégies pour la diffusion progressive des nouvelles méthodes.
- *Les processus au cœur de la recherche*. La recherche fait partie intégrante du processus d'apprentissage. La préoccupation centrale consiste à intégrer au sein de la NIA les nouvelles compétences, les nouvelles méthodes et les nouveaux systèmes adaptés à sa nouvelle approche participative. Les chercheurs externes sont des participants à part entière, dont le rôle se distingue de celui du personnel de la NIA par leur expertise spécifique plutôt que par leur présumée objectivité.
 - a. *Sciences sociales*. Les chercheurs en sciences sociales de l'Institut de la culture des Philippines (IPC) ont eu trois défis à relever : (1) le développement et le test opérationnel des directives relatives à la collecte et à l'évaluation ra-

pide, par le personnel de terrain de la NIA, des données socio-institutionnelles essentielles à la sélection et à la planification des projets ; (2) le traitement de la documentation fondée sur l'observation des participants dans les sites laboratoires pour fournir un retour factuel mensuel sur les événements clés des processus au personnel opérationnel, aux responsables provinciaux et régionaux et aux membres du Comité d'irrigation communautaire, (3) l'étude de l'organisation, de la maintenance et des méthodes de gestion de l'eau adoptées par les paysans dans les associations performantes afin de fournir une base à la NIA pour aider d'autres communautés à concevoir des méthodes adaptées à leur propre contexte, et (4) la formation du personnel de la NIA à l'utilisation des nouveaux outils développés.

- b. *Gestion*. Les experts en gestion de l'Institut asiatique de gestion : (1) évaluent l'adéquation entre les besoins des nouvelles méthodes d'appui aux communautés et les systèmes de gestion existants de la NIA, (2) offrent des conseils sur les nouveaux rôles et procédures de gestion, (3) aident à la planification du processus de changement organisationnel, et (4) coordonnent les ateliers sur les nouvelles méthodes destinés aux responsables et ingénieurs de la NIA.
 - c. *Gestion de l'eau*. Une équipe d'ingénierie agricole de l'Institut international de recherche sur le riz et de l'Université des Philippines à Los Baños met au point : (1) des méthodes simplifiées pour le diagnostic et la correction des problèmes courants de gestion de l'eau à l'intention des paysans et des ingénieurs de la NIA, et (2) des systèmes simplifiés de gestion de l'eau adaptés aux besoins des petites associations d'utilisateurs. Ceux-ci feront l'objet de tests opérationnels et d'améliorations sur les sites pilotes, puis serviront de base pour les programmes de formation destinés aux paysans, aux ingénieurs et aux organisateurs dans tout le pays.
- *Essaimage des pilotes*. Le Comité d'irrigation communautaire ayant jugé que les systèmes de laboratoires d'apprentissage avaient produit un modèle de programme et des méthodes d'appui satisfaisants, un atelier fut organisé en décembre 1979 à l'intention des administrateurs de chacune des 12 régions de la NIA pour expliquer la nouvelle approche. A chacune, il fut demandé de choisir un système à réhabiliter dans la région pour servir de pilote. Un laboratoire d'apprentissage a donc été « semé » dans chaque région, permettant au personnel régional d'acquérir de l'expérience dans l'utilisation des nouvelles méthodes et de les adapter à ses besoins. Une formation complémentaire était prévue pour l'ingénieur de chaque province accueillant un pilote, ainsi que pour les organisateurs qui lui seraient assignés. Des réunions de suivi régulières seraient tenues de façon à approfondir la formation et à partager l'expérience acquise dans la résolution des problèmes peu courants. Le personnel impliqué dans ces pilotes serait ensuite en mesure d'aider à la diffusion de la méthode dans sa région.

Le travail sur les premiers systèmes pilotes de la NIA a commencé en 1976. Trois ans et demi plus tard, les premiers jalons étaient posés pour une extension à l'ensemble de l'organisation. Trois ans et demi de plus seront au minimum requis avant que les nouvelles méthodes ne soient adoptées dans toute l'organisation. Ces sept années seront nécessaires car un tel processus de changement a des implications importantes, qui s'étendent bien au-delà des cycles de programmation de la plupart des bailleurs de fonds et des agences de planification. Cela exige de l'engagement, de la patience et une réelle continuité dans le leadership pour faire face aux difficultés survenant presque chaque jour. Bien que ces conditions aient été réunies dans le cas de la NIA, rien ne permet encore d'assurer que l'effort sera couronné de succès. Tous les sys-

tèmes pilotes dans lesquels la nouvelle approche est développée ont été l'objet d'une grande attention de la part de tous les niveaux de direction et de nombreux experts extérieurs. L'intensité des inputs requis par système est progressivement réduite et le futur processus de diffusion est préparé en détail avec soin. Reste à voir si le nouveau mode de travail avec les paysans peut être maintenu à plus grande échelle et si certains problèmes liés au système de gestion, dont quelques-uns sont sous le contrôle de la direction de la NIA, peuvent être résolus.

III. L'INTERVENTION SOCIALE COMME PROCESSUS D'APPRENTISSAGE

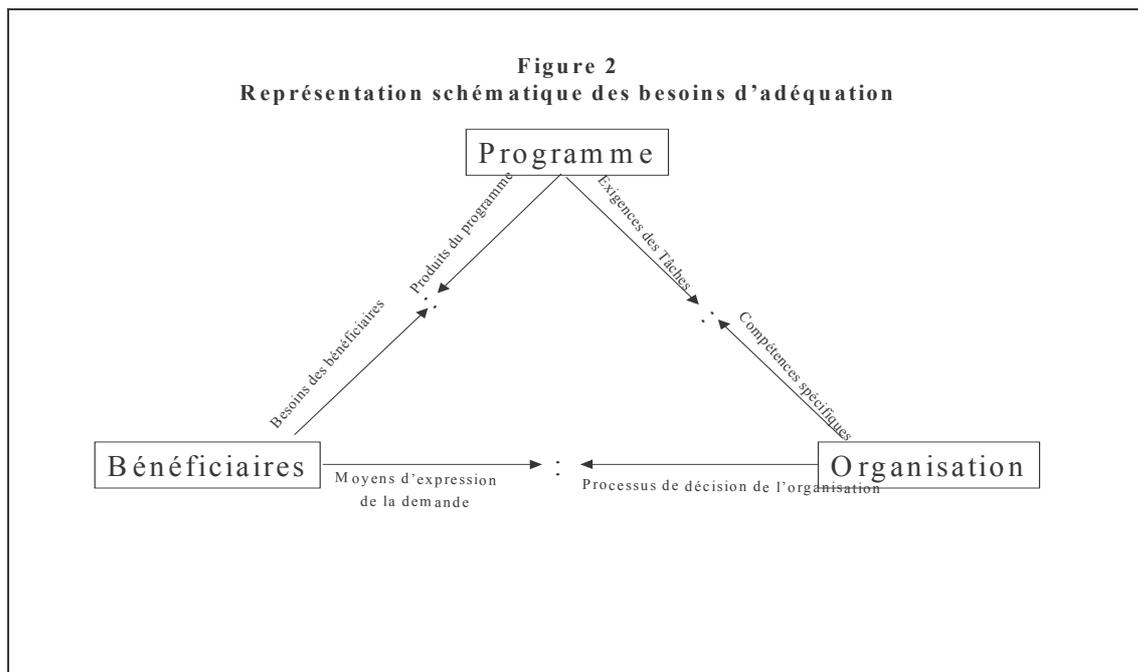
Ces exemples d'expériences plutôt prometteuses reflètent une remarquable diversité. Pour certaines, l'initiative provenait du gouvernement ; pour d'autres, elle était privée ou mixte. Certaines ont pris naissance dans le cadre d'une politique nationale, tandis que d'autres ont émergé de la base à la faveur d'un effort local, intégré dans un programme de visibilité internationale. Une partie d'entre elles traitait un aspect relativement pointu comme la production laitière, l'irrigation ou la distribution de contraceptifs, alors qu'une autre partie embrassait une approche plus globale prenant en compte l'ensemble des besoins d'une communauté villageoise donnée. Certaines procédaient d'un engagement spécifique envers les pauvres, alors que d'autres ne faisaient aucune distinction entre les différentes classes de la population rurale.

1. Atteindre le bon niveau d'adéquation : approche *blueprint* contre processus d'apprentissage

Les critères de réussite ne sont donc apparemment pas à chercher dans les variables de programme facilement reproductibles : privé ou public, à objectif unique ou multiple, d'approche globale ou restreinte... Chaque projet a été un succès parce qu'il a mis en œuvre un modèle de programme adapté aux besoins des bénéficiaires à un moment donné et dans un lieu donné et parce qu'il a mis en place une organisation solide capable de faire fonctionner le programme. En d'autres termes, ces projets ont trouvé la bonne adéquation entre conception du programme, besoins des bénéficiaires et capacités de l'organisation d'appui (voir figure 2).

Le concept d'« adéquation » (*fit*) a pris une importance centrale dans les domaines du management d'entreprise et de la conception organisationnelle, lorsque la recherche a mis en évidence les liens importants entre tâches, contexte et organisation, concluant que la performance d'une organisation est fonction de l'adéquation établie entre ces variables. Bien que le concept soit simple, les éléments qui permettent de l'atteindre sont variés et complexes, en particulier lorsque le concept est appliqué au développement rural participatif.

Entre les *bénéficiaires* visés et le *programme*, le bon rapport doit être établi entre les besoins et ressources particulières des bénéficiaires et les services offerts à la communauté via le programme. Les besoins des bénéficiaires sont naturellement fonction du contexte politique, économique et social dans lequel vivent ces derniers. Ils ne peuvent être correctement définis pour les besoins de conception du programme, indépendamment de ce contexte.



Entre les *bénéficiaires* et *l'organisation* d'appui, l'adéquation doit être recherchée entre les moyens par lesquels les bénéficiaires sont en mesure de définir et de communiquer leurs besoins et les processus décisionnels de l'organisation. Cela peut nécessiter des changements à la fois au niveau de la communauté - créer un moyen pour les pauvres d'exprimer leurs besoins - et au niveau de l'organisation d'appui - développer des moyens pour répondre à ces informations. Le degré d'adéquation déterminera en grande partie si l'intervention renforce ou diminue la capacité de la communauté à résoudre les problèmes locaux.

Entre le *programme* et *l'organisation*, l'adéquation doit être recherchée entre les besoins liés aux tâches du programme et la compétence propre de l'organisation. Les premiers renvoient à ce que les membres de l'organisation doivent faire pour produire des inputs et les mettre à disposition des bénéficiaires.

La compétence spécifique de l'organisation découle de sa structure, de ses routines et des normes qui gouvernent son fonctionnement, ainsi que des capacités techniques et sociales qu'elle met en œuvre pour mener à bien le programme¹².

Les solutions spécifiques mises en place par les différents programmes montrent que le besoin d'adéquation varie considérablement et que chaque solution est unique car conditionnée par le moment et les circonstances. Ainsi, ce n'est pas dans leurs programmes finaux ni dans leurs plans organisationnels qu'il faut chercher des points communs susceptibles de fournir des enseignements importants, mais plutôt dans le processus de développement simultané du programme et de l'organisation. Ces expériences aident à comprendre pourquoi il est très rare de parvenir à une adéquation satisfaisante dans les actions de développement rural lorsqu'on utilise l'approche théorique prévalent en matière de programmation des projets de développement.

¹² Frances F. Korten, « Community Participation: A Management Perspective on Obstacles and Options », in Alfonso and Korten eds, *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap* (Singapore: McGraw-Hill, à paraître). Passe en revue les éléments qui font obstacle au style participatif des actions de développement rural au sein des organisations bureaucratiques classiques. Voir également Derick W. Brinkerhoff, « Inside Public Bureaucracy: Empowering Managers to Empower Clients », *Rural Development Participation Review*, Vol. 1, n°1, été 1979, pp.7-9.

Leur succès se fonde sur un processus différent de programmation et de développement organisationnels, une approche par *l'apprentissage*¹³.

L'approche blueprint

L'approche *blueprint* - tiré des plans « bleus » des ingénieurs, plans d'un projet sorti de la table à dessin de son concepteur - fait référence au modèle théorique suivant lequel la programmation d'un projet de développement est supposée être établie. L'expression reflète l'importance accordée à une planification préalable soignée. Ses éléments clés sont décomposés dans la figure 3. Les chercheurs sont supposés fournir des données à partir de projets pilotes et d'autres études. Ces données permettent aux planificateurs de déterminer la conception de projet la plus efficace pour l'atteinte d'un résultat donné et de la traduire en un plan pour la mise en œuvre (*blueprint*). Les administrateurs de l'organisation de mise en œuvre sont supposés exécuter le plan du projet fidèlement, comme un entrepreneur suit le plan, les spécifications et le calendrier afférant à une construction. Un évaluateur est ensuite censé mesurer les changements réels intervenus au sein de la population cible et rédiger un rapport à l'intention des planificateurs mettant en évidence la différence entre les changements observés et les changements attendus à la fin du cycle de projet, de façon à ce que les plans puissent être révisés.

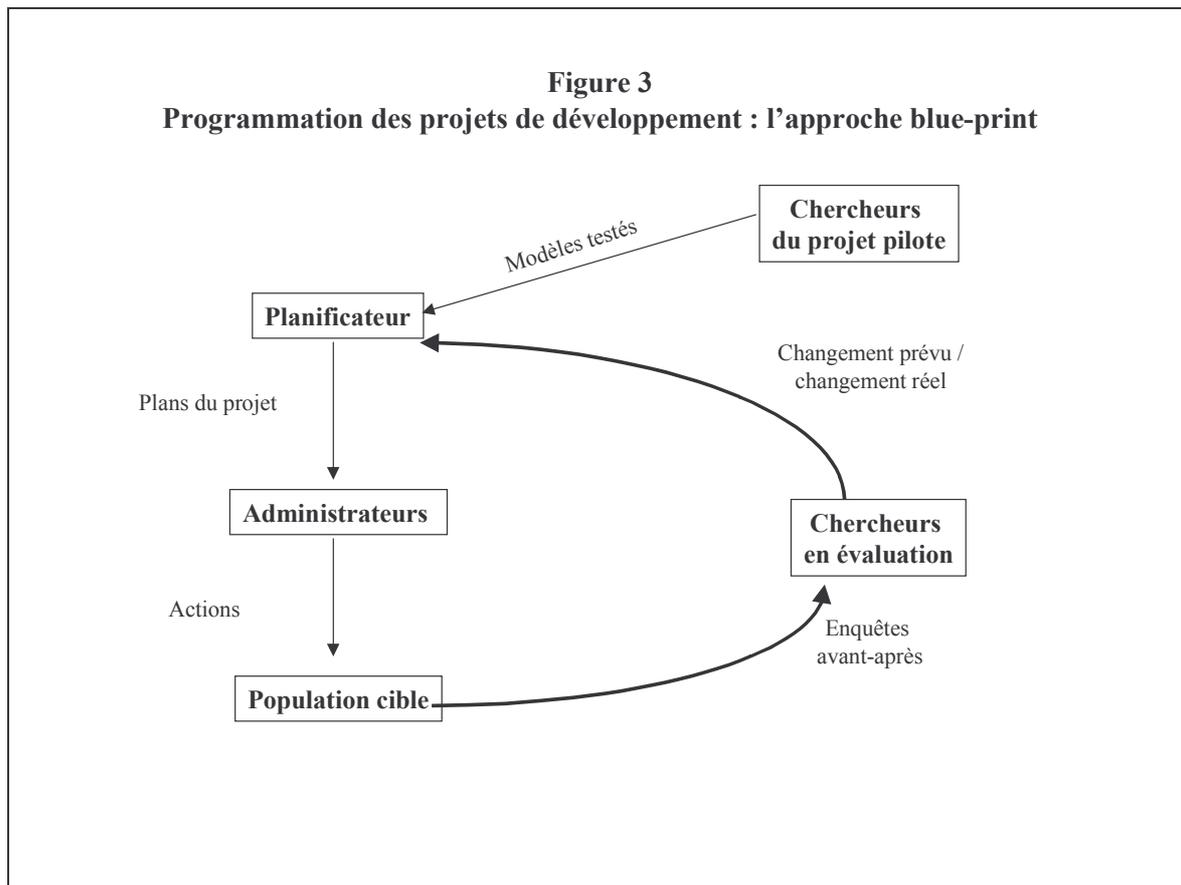
Le projet - identification, formulation, conception, évaluation, sélection, organisation, mise en œuvre, supervision, achèvement et évaluation - est traité comme l'unité de base de l'action de développement. Il devient l'instrument par lequel les changements développementaux planifiés sont introduits dans ce qui aurait été autrement le cours normal des événements. Ses caractéristiques distinctives peuvent être résumées comme suit :

« *Un projet a des objectifs définis, un cadre temporel défini et une spécification soignée des besoins en ressources* ». Les objectifs d'un projet peuvent prendre de nombreuses formes, mais ils partagent tous une caractéristique commune : ce sont des objectifs finaux, leur atteinte marque la fin du projet¹⁴.

L'approche *blueprint* est attrayante de par son aspect méthodique, sa spécialisation et le rôle dominant qu'elle accorde à l'intellect, ce qui la rend très facilement défendable lors de la présentation de budgets. De fait, cette approche caractérisée par la rigueur de la planification et la définition de projets produisant des résultats discrets mais visibles est parfaitement adaptée à la construction d'infrastructures physiques de grande échelle, associée à une tâche bien définie, un résultat final déterminé, un environnement stable et des coûts prévisibles. Cependant, dans le domaine du développement rural, les objectifs sont le plus souvent multiples, peu définis et sujets à des changements négociés, les tâches requises peu claires, les résultats sans échéance déterminée, l'environnement instable et les coûts imprévisibles.

¹³ L'approche « blueprint » et les processus d'apprentissage reflètent deux paradigmes fondamentalement différents de la prise de décision : rationnel dans un cas, cybernétique dans l'autre. La première approche de la programmation des projets de développement est dérivée du paradigme rationnel, qui détermine comment les décisions *doivent* être prises lorsqu'un seul acteur est impliqué. Le modèle du processus d'apprentissage est dérivé du paradigme cybernétique qui fournit une description plus précise de la façon dont les décisions sont *réellement* prises. Il est plus utile dans l'analyse et l'amélioration des systèmes complexes de prise de décision. Bien que non normatif en soi, le paradigme cybernétique sert de base à un certain nombre de modèles normatifs importants dans le domaine des processus d'apprentissage, de la conception organisationnelle et de l'analyse politique.

¹⁴ Il est à noter que la structure projet n'est pas en soi anti-développementale si elle s'inscrit dans un contexte institutionnel plus large et plus permanent spécifiquement adapté au mode opérationnel du projet. Cependant, c'est rarement dans ce contexte que les structures projet sont introduites dans les pays du Tiers monde.



Là où les connaissances sont quasiment inexistantes, l'approche *blueprint* implique de faire comme si les connaissances étaient presque parfaites.

Là où se fait sentir le besoin de développer les capacités de réalisation d'une action de développement continue, elle suppose que les actions de développement sont limitées dans le temps et s'achèvent avec la construction d'équipements, et que des organisations temporaires suffisent¹⁵. Là où se fait sentir le besoin d'une intégration étroite du développement des connaissances, de la prise de décision et des rôles de mise en œuvre, elle différencie fortement les fonctions et jusqu'aux terrains institutionnels des chercheurs, des planificateurs et des administrateurs.

Bien qu'il soit de plus en plus communément admis que l'approche *blueprint* n'offre pas de réponse adaptée au problème du développement rural, les hypothèses et procédures qui la caractérisent continuent de dominer la plupart des programmes de développement rural et d'alimenter les nombreuses formations en gestion des projets de développement. Cette situation a toutes les chances de perdurer tant qu'une attention plus grande ne sera pas accordée à l'exposé d'options alternatives viables.

¹⁵ Dans le domaine du développement rural, peu de résultats importants sont « finaux ». Construire une clinique est « final ». Améliorer et maintenir le niveau de santé d'une population rurale ne l'est pas. Construire un système d'irrigation est final. Améliorer et maintenir un accès à l'eau efficace, fiable et équitable ne l'est pas. Les campagnes du Tiers monde sont pour la plupart déjà suréquipées en cliniques et en systèmes d'irrigation sous-utilisés qui ne servent qu'une petite partie de leur zone de service et qui témoignent des limites d'une approche finale du développement.

L'approche du processus d'apprentissage

L'examen des exemples de réussite en Asie suggère que l'approche *blueprint* n'a jamais joué plus qu'un rôle ponctuel dans leur développement. Les cinq programmes concernés n'ont pas été conçus ni mis en œuvre au sens strict - ils ont plutôt émergé d'un processus d'apprentissage dans lequel les villageois et le personnel du programme ont partagé leurs connaissances et leurs ressources pour créer un programme. Celui-ci a atteint un bon équilibre entre les besoins et les capacités des bénéficiaires et des personnes extérieures ayant fourni une assistance. Leadership et travail d'équipe ont présidé à ce processus, laissant de côté les cadres théoriques. Souvent, les individus ayant émergé comme figures centrales des processus avaient été impliqués dès le stade initial de cette expérience villageoise, et étaient conscients très tôt de la nature des besoins des bénéficiaires et de la meilleure façon d'y répondre. La question de l'adéquation entre les bénéficiaires et le programme fait aujourd'hui l'objet d'un meilleur traitement, l'attention étant portée soit sur la création d'une organisation d'appui en mesure de réaliser les tâches requises par le programme, soit sur l'adaptation d'une organisation existante pour la rendre apte à ces mêmes tâches. Le programme et l'organisation ont tous deux émergé d'un processus d'apprentissage liant étroitement la recherche et l'action.

Le projet *National Dairy Development Board* (NDDB) est peut-être le prototype de ce processus de création de programme et d'organisation partant de la base. Les grandes lignes du modèle ont été largement développées par un groupe de petits producteurs laitiers villageois pour répondre à leurs propres besoins. Le jeune Kurien a apporté des compétences techniques et marketing. De ces connaissances et de cet engagement collectif est née une solide infrastructure d'appui, conduisant finalement à un programme officiel d'envergure nationale.

L'initiative de planification familiale *Community Based Family Planning Service* (CBFPS) fournit un exemple d'expérience du même type impliquant des techniques et des besoins d'appui moins complexes. Là aussi, un jeune homme de forte personnalité, doté d'une solide expérience villageoise, Mechai, a travaillé en collaboration avec les villageois pour trouver le moyen d'améliorer l'accès aux contraceptifs. Des premières expérimentations est né un modèle de programme et finalement une organisation d'appui bien définie, se développant et s'adaptant au rythme d'expansion du programme.

Le programme BRAC (*Bangladesh Rural Advancement Committee*) a rapidement évolué à travers trois phases distinctes après avoir tiré les enseignements de ses premières erreurs. Dans la première phase, il a mené des actions en faveur de la population ; au cours de la deuxième phase, la population a été invitée à participer aux programmes définis par BRAC ; dans la troisième phase, il a contribué à l'organisation des villageois et a apporté son appui à leurs initiatives propres. Les capacités organisationnelles développées à travers l'expérience des premières phases ont rendu possible la troisième phase, caractérisée par un degré d'adéquation inhabituellement élevé. Chercheurs, villageois et travailleurs sociaux se sont tous impliqués directement dans le processus de constitution et d'utilisation d'une base de connaissances visant à la conception d'un programme amélioré. Le résultat s'est avéré si efficace pour répondre aux besoins exprimés qu'il a fait naître un processus spontané de réplication.

L'exemple de *Sarvodaya Shramadana Movement* (SSM) offre une variante des trois stades de développement de BRAC, bien que la croissance ait été plus rapide et le degré d'adéquation plus faible. Au début, l'initiative visait à (1) faire vivre aux écoliers et collégiens une expérience censée les sensibiliser aux conditions de vie des villageois pauvres et (2) contribuer à faire tomber les barrières sociales isolant les castes victimes de la plus forte discrimination au Sri Lanka. Cette première expérience, au cours de laquelle s'est constitué un leadership, consistait essentiellement à sponsoriser des camps d'étude de courte durée. À ce stade, il exis-

tait un bon niveau d'adéquation entre les besoins des jeunes garçons, le programme et l'organisation d'appui. Cependant, lorsque les leaders de Sarvodaya ont été davantage sensibilisés aux besoins de la population rurale, ils ont réalisé le besoin d'une action de développement plus soutenue. Un changement substantiel a été apporté à l'objectif du programme, mais sans porter une attention suffisante aux détails de la mise en œuvre avant la création d'une organisation largement étendue pour accroître la couverture du programme. Cette lacune a conduit à une structure organisationnelle fortement centralisée et mal définie, peu adaptée aux besoins du programme, dotée de mécanismes peu susceptibles de répondre aux demandes des bénéficiaires et d'une direction perdant le contact avec les réalités opérationnelles. Lorsque ces faiblesses ont été finalement reconnues au terme de plusieurs années, un mécanisme de recherche a été introduit pour faciliter le feedback et les actions correctives en impliquant les villageois et le personnel dans la collecte, l'évaluation et l'utilisation des données de performance du programme.

Le nouveau programme communautaire participatif de la *National Irrigation Administration* (NIA) en était encore à un stade de développement précoce, mais il illustre un effort explicite de reproduction, au sein d'une grande organisation établie, du type de processus engagé par NDDDB, BRAC et CBFPS, à savoir un processus ascendant de conception d'un programme et de construction d'une organisation. Les membres du personnel de NIA ont d'abord travaillé avec les villageois pour élaborer un modèle de programme plus adapté, puis ils ont progressivement œuvré pour développer, à l'intérieur de l'organisation NIA plus large, les compétences nécessaires pour répondre aux besoins du nouveau modèle. Cela a impliqué une série de séminaires de formation, la réplique d'expériences pilote d'apprentissage, l'adjonction de nouveaux types de personnel tels que les organisateurs communautaires et enfin des changements dans la structure et les procédures organisationnelles.

Les données sur les mouvements paysans révèlent un parallèle notable au processus ascendant de développement des capacités fondé sur les connaissances et les besoins de base des individus. Celui-ci a conduit à la création de capacités institutionnelles plus à même de répondre à ces besoins et utilisant largement les ressources disponibles localement. Si le succès d'un seul de ces mouvements est dû aux documents projet, aux analyses coûts/avantages sociaux, aux rapports sur l'impact environnemental ou aux graphiques PERT, les documents source examinés n'en font pas état...

2. L'organisation apprenante

La recherche du bon degré d'adéquation via l'approche du processus d'apprentissage requiert l'implication d'organisations qui ont peu à voir avec les agences d'exécution adaptées à la mise en œuvre stricte des plans et termes de référence détaillés dans le cadre de l'approche *blueprint*. Les organisations impliquées dans la première approche doivent être dotées d'une forte capacité d'adaptation et d'anticipation. Elles doivent savoir : (1) accepter et exploiter l'erreur, (2) associer la population à la formulation des actions et (3) lier le développement des connaissances à l'action.

Accepter et exploiter l'erreur

Dans des systèmes socio-techniques diversifiés et en constante évolution, les interventions planifiées au préalable se traduisent presque toujours par une certaine marge d'erreur par rapport au résultat attendu. La réaction à cette erreur est l'un des meilleurs indicateurs de la qualité du leadership d'une organisation.

On peut distinguer trois réactions caractéristiques à l'erreur : le déni, le report sur une cause externe ou l'acceptation. Chaque individu présente une certaine tendance aux trois, mais les organisations développent des normes qui ont pour effet de renforcer l'une ou l'autre tendance, jusqu'à ce qu'elle devienne une caractéristique dominante.

La réaction dominante dans une *organisation qui s'aveugle* consiste à nier l'erreur. Si la direction considère l'erreur comme un signe d'incompétence, les membres de l'organisation vont rapidement passer maîtres dans l'art de dissimuler leurs erreurs. Cette situation peut s'avérer plutôt rassurante pour un dirigeant éloigné des réalités opérationnelles, puisqu'elle le conforte dans l'idée qu'il se fait de sa propre compétence. Il est en mesure d'impressionner ses visiteurs avec des présentations soignées, parfaitement confiant dans le fait que son programme à la gestion centralisée produit l'impact attendu sur les bénéficiaires. Ces présentations impressionnent quelquefois les observateurs non avertis, mais l'affirmation selon laquelle un programme se déroule exactement comme prévu initialement est à coup sûr, pour un observateur averti, le signe qu'un déficit d'information dissimule des erreurs et bloque tout processus d'apprentissage. Une visite sur le terrain est alors susceptible de révéler un programme largement inopérant, sachant à peine faire plus que consigner les réalisations sur les formulaires correspondants. Lorsque l'on rencontre une exception, elle est habituellement le fait d'un individu exceptionnellement affirmé, au sens communautaire développé, qui a pris l'initiative de faire émerger un nouveau programme répondant aux besoins des bénéficiaires. Celui-ci ne ressemble guère aux prescriptions imposées par les normes du programme initial et est réalisé envers et contre l'organisation plutôt que grâce à elle.

L'*organisation vaincue* présente habituellement une image publique assez différente, bien que la réalité opérationnelle qui la caractérise puisse être très similaire à celle de l'organisation qui s'aveugle. Ses membres parlent ouvertement et avec force détails des erreurs de leur organisation, mais pour souligner à quel point leur tâche est impossible dans un environnement aussi contrariant qui ne répond jamais comme ils le souhaitent. En d'autres termes, ils considèrent la source de l'erreur comme externe. L'erreur se traduit donc par une réaction d'impuissance. Les individus ayant tendance à renforcer mutuellement leurs perceptions, ils peuvent en arriver à se sentir tellement dépassés par les circonstances échappant à leur contrôle qu'ils ne font plus rien - excepté rendre compte de leurs problèmes à leur hiérarchie dans l'espoir que quelqu'un fera quelque chose. Mais chaque niveau hiérarchique étant tout aussi défaitiste, il se contente à son tour de porter le problème à l'attention de son supérieur. L'absence d'action contribue à renforcer l'impuissance et la démoralisation.

L'*organisation ouverte à l'apprentissage* accepte l'erreur. Conscients des limites de leurs connaissances, les membres de ce type d'organisation considèrent les erreurs comme une source précieuse d'informations pour guider les ajustements visant à une meilleure adéquation aux besoins des bénéficiaires. Une organisation dans laquelle l'apprentissage est ainsi valorisé se caractérise par la franchise et la finesse pratique avec lesquels leurs membres discutent de leurs propres erreurs, des enseignements qu'ils en ont tirés et des actions correctives qu'ils tentent de mettre en place. L'intégrité intellectuelle est associée à un dynamisme et à un sens de l'à-propos qui composent un climat révélateur de l'efficacité du leadership de l'organisation.

Associer la population à la formulation des actions

Les populations rurales ont beaucoup à apporter en contribuant à la conception des programmes. Non seulement elles sont dotées de réelles capacités d'apprentissage et d'adaptation, mais elles sont aussi les mieux placées pour opposer leur scepticisme aux idées d'étrangers sur la façon d'améliorer leur vie, jamais testées dans leur environnement. L'histoire du dévelop-

pement rural témoigne de la sagesse de leur circonspection. L'une des nombreuses faiblesses des programmes conçus loin du terrain tient au fait que les planificateurs agissent comme s'ils partaient d'une ardoise vierge et possédaient toutes les connaissances relatives aux conditions de vie des villageois et aux moyens de les améliorer. En réalité, leurs interventions s'inscrivent dans des systèmes socio-techniques bien établis à l'intérieur desquels les pauvres ont, des années durant, fait émerger les méthodes appropriées pour répondre à leurs besoins élémentaires de survie - au lieu de quoi ils ne seraient plus là. Ils ont parfois été confrontés à de rudes arbitrages, comme dans le cas de ces tribus en Inde qui ont appris à planter des cultures à faible rendement mais à maturation précoce plutôt que de prendre le risque de mourir de faim en attendant la maturation des variétés à fort rendement. Ce savoir, essentiel pour toute action menée par des agents extérieurs dans le but d'améliorer les conditions de vie des populations rurales pauvres, est possédé par les populations, mais largement négligé par les planificateurs qui n'ont pas, ou ne se donnent pas, l'occasion d'en interroger les détenteurs.

S'appuyer sur ce que la population sait déjà et sur les ressources qu'elle possède présente de nombreux avantages. Les changements qui lui sont demandés sont plus faciles à mettre en œuvre et le risque d'imposer de nouvelles méthodes inadaptées à ses besoins est fortement réduit. En outre, les technologies locales sont généralement sous le contrôle de la communauté. S'appuyer sur les technologies existantes plutôt que de chercher à les remplacer réduit le risque que le programme ne conduise à appauvrir le savoir-faire des villageois et ainsi à accroître leur dépendance aux experts et prestataires externes sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle social. Les projets couronnés de succès impliquent fortement les bénéficiaires dans la planification, notamment lors des premières phases de développement du modèle du programme. Généralement, ils s'appuient sur les compétences de la communauté et les enrichissent tout en ouvrant la voie à de nouvelles options. Lorsque le projet implique une dépendance à l'assistance externe, comme c'est inévitablement le cas dans une certaine mesure, des efforts sont réalisés pour réduire autant que possible les risques associés.

Lier les connaissances à l'action

L'approche *blueprint* suppose généralement que la connaissance nécessaire pour concevoir le programme peut être produite indépendamment de la capacité organisationnelle requise pour l'utiliser. Cette hypothèse se reflète dans une forte différenciation des rôles entre chercheur, planificateur et administrateur¹⁶ - souvent assumés par des organisations distinctes - qui conduit inévitablement à séparer savoir, décision et action. Les personnes en contact quotidien avec la réalité communautaire et les fonctions organisationnelles - administrateurs, personnel de terrain et villageois - n'ont pas de rôle défini dans la définition des besoins ou la prise de décision relative à la conception du programme. Le rôle décisionnel revient au lieu de cela aux individus les plus éloignés des sources d'information pertinentes : les planificateurs professionnels.

Cette séparation est absente des exemples de réussite étudiés. Dans les premières phases particulièrement, les trois rôles ont été assumés par une seule et même personne ou combinés au sein d'une équipe travaillant à l'unisson. Même avec la croissance des organisations, le mode opératoire n'a pas cessé de mettre l'accent sur l'intégration de ces trois fonctions. Les chercheurs ont travaillé en étroite collaboration avec le personnel opérationnel, la planification a été assurée par les personnes responsables de la mise en œuvre et la direction a passé beaucoup de temps sur le terrain pour garder le contact avec les réalités opérationnelles. Le proces-

¹⁶ Ou consultant chargé de l'identification, concepteur du projet chez le bailleur, et structure de mise en œuvre (NdT)

sus d'adaptation rapide et créatif, essentiel pour atteindre et maintenir le degré d'adéquation dont dépend l'efficacité de la performance, exige quasiment une telle intégration.

Bien que son importance soit rarement soulignée, il est intéressant de noter que cette étroite association des rôles est également caractéristique des exemples de réussite des projets pilotes destinés à fournir aux planificateurs professionnels des indications utiles à la conception. Malheureusement, la ressemblance de ces projets pilotes avec les expériences de terrain précoces sur lesquelles ont été fondés les principaux programmes couronnés de succès s'arrête là. Menés comme des études, ces projets pilotes sont généralement placés sous la direction d'une équipe de recherche spécifique, parfois détachée d'une université ou d'un institut de recherche, et sont réalisés hors du contrôle direct de la structure opérationnelle susceptible d'appliquer ses conclusions à plus large échelle. Au terme d'une période prédéterminée, l'équipe projet est dissoute et ses responsables retournent à l'université pour analyser et publier leurs données en se fondant sur l'hypothèse que le schéma final de conception est la clé des résultats obtenus, quels qu'ils soient. Qu'en reste-t-il ? Une idée réduite à son expression sur le papier, tandis que la structure opérationnelle - l'organisme social dynamique détenant les compétences, l'engagement, le savoir et les systèmes requis pour donner corps à cette idée et l'adapter au contexte local [c'est-à-dire sa capacité à se traduire effectivement en actions et en pratiques, NdT] - est quant à elle mise à l'écart.

En réalité, l'effectivité de la conception d'un programme donné dépend au moins autant de la présence d'une organisation dotée d'une bonne capacité à le faire fonctionner que des détails de la conception elle-même. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles les résultats d'un projet pilote produits par une organisation donnée peuvent rarement être répliqués par une autre. L'approche *blueprint* suppose implicitement que tout déficit d'adéquation entre les tâches requises par la conception du programme et les capacités de l'organisation finalement retenue pour les mener à bien peut facilement être corrigé par une action de formation à court terme et éventuellement par l'introduction de nouvelles catégories de personnel, comme des agents de terrain, à la base de la structure existante. Peu d'attention est accordée aux implications de ce constat d'inadéquation pour les niveaux organisationnels supérieurs, ce qui contraint parfois les nouveaux employés à se conformer à des procédures inappropriées et à dépendre de dispositifs d'appui inopérants qui les laissent dans l'incapacité de mener à bien les tâches qu'on leur a confiées.

À l'opposé, NDDDB, BRAC, CBFPS et SSM étaient toutes des organisations constituées à partir des équipes responsables de la création du programme initial. Le programme éprouvé *et* la capacité organisationnelle requise pour le faire vivre ont été tous deux préservés sous forme dynamique et ont tous deux continué à évoluer en réponse aux expériences ultérieures et aux besoins d'expansion. Dans le cas de NIA, les laboratoires d'apprentissage de terrain ont été parrainés par l'agence censée appliquer leurs enseignements, et placés sous son contrôle opérationnel. Ces laboratoires ont été conçus non seulement pour produire un modèle de programme, mais aussi pour constituer progressivement une expérience au sein même de l'organisation élargie nécessaire pour le faire fonctionner. Lorsque les chercheurs ont été impliqués, ils ont endossé un rôle d'appui plutôt que de contrôle.

Dans chacun des cas, les méthodes opérationnelles développées lors des premières phases du programme ont été progressivement traduites en systèmes de gestion d'un soutien très utile. Les individus qui avaient créé et maintenu l'adéquation nécessaire à la bonne marche du programme ont été désignés pour guider les expériences d'apprentissage d'autres personnes, jusqu'à ce que ces dernières acquièrent à leur tour le savoir, l'engagement et les compétences requises pour faire fonctionner le programme. Lorsque le programme s'est étendu à de nouvelles communautés, de nouveaux enseignements ont été tirés, notamment sur les moyens de

maintenir le bon degré d'adéquation entre le programme et la population en période de croissance de l'organisation. Les connaissances nouvelles et les capacités organisationnelles requises pour les appliquer ont été créées simultanément par un seul et même processus.

3. Les trois étapes des processus d'apprentissage

Dans sa représentation idéale, le développement de programmes par l'apprentissage se décompose en trois étapes. A chaque étape, l'accent est porté sur une tâche d'apprentissage différente, à savoir, successivement : l'efficacité, l'efficience et l'expansion (voir figure 4).

Lors de l'étape 1 - *apprendre à être efficace* - l'accent est mis sur le développement d'un modèle de programme fonctionnel dans le cadre d'un « laboratoire d'apprentissage » placé au niveau villageois, caractérisé par un degré élevé d'adéquation avec les besoins des bénéficiaires. Normalement, cette phase est marquée par des moyens importants, en particulier par des besoins élevés en apports intellectuels, et requiert une marge de liberté substantielle vis-à-vis des contraintes administratives courantes. Il s'agit d'une période d'investissement dans le développement des connaissances et le renforcement des capacités - le temps d'apprendre ce qui est nécessaire pour atteindre le degré d'adéquation requis en une période et un contexte donnés. Cette étape ne vise pas seulement à comprendre les dynamiques communautaires et identifier les bonnes questions à poser, mais aussi à déterminer « comment apprendre » via un processus de recherche-action. Comme au début de tout processus d'apprentissage, il faut considérer comme normal un taux d'erreur élevé - tant qu'il suit une tendance dégressive - et un taux d'efficience faible. Le programme entame la transition entre l'étape 1 et l'étape 2 lorsqu'il démontre son efficacité à répondre à un besoin identifié et qu'il atteint un degré d'adéquation acceptable entre les bénéficiaires, le modèle de programme et les capacités de l'équipe de recherche-action.

Lors de l'étape 2 - *apprendre à être efficace* - l'accent est déplacé sur la réduction du volume d'inputs requis pour une unité d'output. Grâce à l'analyse soignée de l'expérience accumulée à l'étape 1, les activités superflues n'ayant pas d'incidence notable sur l'efficacité sont progressivement éliminées, tandis que les activités importantes sont inscrites dans la gestion courante. Bien qu'il puisse encore apparaître quelques gains d'efficacité à ce stade, il est plus probable qu'une certaine perte d'efficacité sera le prix à payer pour l'amélioration de l'efficience. Durant l'étape 2, il faut également porter une grande attention au problème du maintien de l'adéquation entre les besoins du programme et les capacités qu'il est réaliste d'attendre de l'organisation, étant donné les contraintes organisationnelles qui ne manqueront pas de se présenter au cours de l'expansion du programme. Une expansion modeste du programme lors de la deuxième phase permettra d'augmenter le pool de personnes expérimentées - habituées à faire fonctionner le programme - disponibles pour aider à développer les capacités organisationnelles étendues requises à l'étape 3. Une fois que des niveaux d'efficacité et d'efficience acceptables ont été atteints, que le modèle de programme a été raisonnablement stabilisé, qu'une équipe étendue a été formée et que les besoins élémentaires en systèmes de gestion ont été satisfaits, la transition peut s'opérer vers l'étape 3.

Lors de l'étape 3 - *apprendre à changer d'échelle* - la préoccupation centrale est l'expansion progressive du programme. L'accent est porté sur l'expansion de la capacité organisationnelle, bien que des ajustements continus puissent également être requis au niveau du programme pour répondre aux exigences d'une échelle d'activité accrue. Il est nécessaire de s'assurer de manière permanente qu'un niveau acceptable d'adéquation est maintenu, même si l'expansion implique inévitablement une certaine perte d'efficacité et d'efficience. Le rythme d'expansion sera largement dépendant de la rapidité avec laquelle les capacités organisationnelles nécessai-

res pour le soutenir peuvent être développées. Au terme de la troisième étape, le programme doit avoir atteint une échelle d'activité accrue d'un niveau relativement stable.

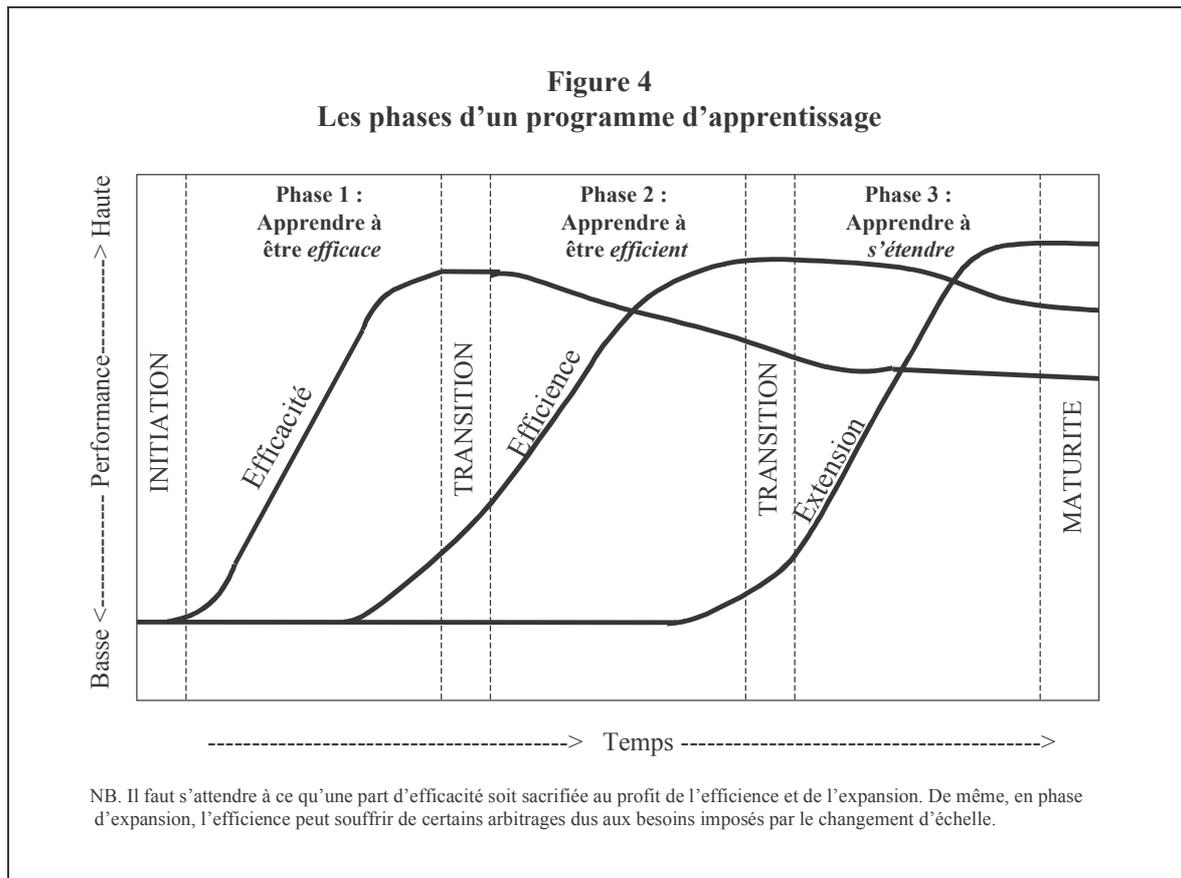
Une fois l'étape 3 réalisée, l'organisation peut se tourner vers la recherche de solutions à de nouveaux problèmes, comme ont commencé à le faire plusieurs des organisations étudiées. Ou bien, si à ce stade la population bénéficiaire a connu une évolution susceptible de remettre en cause l'adéquation initialement atteinte, il peut être nécessaire de réitérer le cycle d'apprentissage pour redéfinir le programme et réaligner les capacités organisationnelles en conséquence.

Le détail de la structuration de chaque étape est très différent selon que la tâche consiste à créer une nouvelle organisation ou à constituer une nouvelle capacité adéquate au sein d'une organisation existante, comme dans le cas de NIA.

Au moment de la préparation de l'étude de cas, NIA se situait à l'étape 2 du développement de son nouveau programme communautaire. Le degré d'apport des chercheurs et organisateurs avait été progressivement réduit dans les schémas pilotes, certaines procédures éprouvées avaient été standardisées et l'attention était tournée vers les problèmes potentiels soulevés par la recherche de l'adéquation entre l'organisation étendue et les besoins du programme. Avec la mise en œuvre de la Phase III de son programme, BRAC se trouvait également bien engagée dans l'étape 2 : le processus de changement initié au niveau villageois prenait son propre essor, augmentant ainsi les outputs du programme pour chaque unité d'input fournie par le personnel de BRAC. Le système de distribution de contraceptifs du CBFPS avait accru son efficacité jusqu'à atteindre une autonomie financière quasi complète et sa phase d'expansion était déjà achevée. Arrivée au terme de l'étape 3, la direction de l'organisation se préparait à faire face à de nouveaux défis. Le NDDDB était bien engagé dans l'expansion de la phase 3 et commençait également à explorer de nouveaux champs.

L'expérience de SSM offre un parallèle à celle de BRAC dans le sens où elle a introduit des changements fondamentaux dans l'orientation du programme au cours de son histoire, mais sans réinitier le cycle du processus d'apprentissage. Au lieu de cela, elle s'est engagée presque directement dans une expansion rapide. En conséquence, elle s'est retrouvée dans une situation analogue à celle de NIA, c'est-à-dire confrontée à une large bureaucratie instaurée au sein d'un programme établi ne produisant pas les résultats souhaités. Finalement, ayant pris conscience de la nature du problème, l'organisation a initié un processus d'apprentissage interne destiné à atteindre le degré d'adéquation voulu.

L'examen des courbes d'apprentissage des programmes performants met en évidence une caractéristique importante de leur succès. Ils n'ont pas été « conçus puis mis en œuvre ». Ces programmes, et les organisations qui les appuyaient, ont « évolué et grandi ».



4. Les spécialistes des sciences sociales, agents du renforcement des capacités

Les spécialistes des sciences sociales devraient logiquement avoir un rôle central à jouer dans le développement rural participatif, étant donné le besoin conséquent de nouvelles capacités pour intégrer les variables sociales. De fait, ceux-ci font face à une demande sans précédent pour leurs services dans les pays en voie de développement. Pourtant, ils semblent n'avoir eu jusqu'ici que peu d'influence sur la conception ou la performance des programmes habituels de développement rural. Ceci n'est pas surprenant si l'on considère le type d'activités qui leur sont généralement confiées.

- *Evaluation ex post.* Consiste généralement à documenter les échecs longtemps après que le moment de l'application des mesures correctives soit passé.
- *Projets pilote.* Habituellement menés sans l'implication de l'agence détenant la responsabilité du programme, et conçus pour produire un plan de programme destiné à être appliqué par d'autres, l'accent est mis sur le mauvais produit : une idée qui n'est pas adossée à la capacité opérationnelle correspondante.
- *Etudes préalables.* Un grand nombre de données de sciences sociales peuvent être réunies, idéalement pour servir de base aux décisions de planification. Mais les données sont souvent inadaptées pour servir cet objectif et même si elles ne l'étaient pas, les organisations auxquelles les résultats sont destinés ont rarement la capacité de les utiliser autrement que de façon sélective pour justifier des décisions prises sur la base d'autres critères.

Ainsi, les produits que les spécialistes des sciences sociales sont communément appelés à fournir sont soit fournis au mauvais moment, soit inutilisables pour les utilisateurs à qui ils sont supposés être destinés.

Le sociologue est rarement sollicité pour aider une organisation à créer une capacité lui permettant d'exploiter véritablement les connaissances et données en sciences sociales, d'une manière qui contribue directement à l'amélioration des performances. On trouve néanmoins quatre exceptions parmi les exemples de succès : BRAC, NIA, SSM et CBFPS.

Ces quatre organisations se caractérisaient par un scepticisme sain vis-à-vis des méthodes de recherche et des rôles classiques des chercheurs. Elles ont expérimenté des méthodes et des rôles nouveaux permettant au chercheur de fournir au personnel de l'agence d'exécution des outils simples pour faciliter la collecte et l'interprétation *rapides* des données sociales directement *pertinentes pour guider les actions*. Pour être efficaces dans ce rôle, les experts en sciences sociales ont été amenés à développer une connaissance intime des opérations de l'organisation, s'engageant eux-mêmes dans un processus d'apprentissage sur la façon d'être encore plus pertinents pour leurs « clients ».

Ils ont cherché à démystifier les sciences sociales, les traduisant en outils appropriables par tous, transformant le personnel de l'organisation et, dans certains cas, les villageois eux-mêmes en agents de recherche-action plus efficaces. Ils ont mis l'accent sur l'observation raisonnée, les entretiens guidés et les panels d'informateurs plutôt que sur les enquêtes formelles ; sur la ponctualité plutôt que sur la rigueur ; sur la communication orale plutôt qu'écrite ; sur l'interprétation informée plutôt que sur l'analyse statistique ; sur la présentation textuelle plutôt que chiffrée. Ils ont également souligné l'importance des processus et l'intérêt des résultats intermédiaires pour procéder à des adaptations rapides, par rapport à l'évaluation détaillée des résultats « finaux ». Plutôt que de chercher à obtenir des profils statiques tels que ceux fournis par les études socioéconomiques classiques, ils se sont efforcés de comprendre les dynamiques des systèmes sociotechniques régissant la vie villageoise, pour améliorer leurs prévisions concernant les effets de telle ou telle intervention de développement. Ils ont cherché à cerner le profil et le comportement spécifique des membres du groupe cible en des termes pertinents pour l'action du programme.

Il n'est pas rare que les responsables de programmes, ayant appris à faire un usage pertinent des études en sciences sociales, opèrent une forte distinction entre les études préliminaires et évaluations formelles produites par leurs organisations « parce que les bailleurs le demandent », et la recherche intégrée à l'action qui oriente le processus de développement de l'organisation et du programme. Leur manque d'enthousiasme pour les premières ne provient pas de leur crainte de se « dévoiler », mais de leur sentiment que ce type d'études contribue peu à l'amélioration des performances, tout en exigeant de l'attention et des ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.

Que les administrateurs et le personnel opérationnel soient en mesure d'apporter une véritable contribution à la recherche, lorsque sa nature et ses méthodes sont adaptées à leurs besoins, est une découverte peut-être aussi fondamentale que de réaliser que des villageois sans éducation détiennent un savoir utile sur les structures sociales de leur communauté et les choix techniques pertinents pour leur propre bien-être. Certains experts en sciences sociales ont trop rapidement présumé que le personnel des programmes était par nature incapable d'évaluer ses propres performances et d'apporter des adaptations créatives à ses propres opérations, ou peu enclin à le faire. Ni les chercheurs, ni les administrateurs, ni les villageois ne sont susceptibles de réaliser leur potentiel de contribution au développement avant d'avoir été associés au sein

d'un processus d'apprentissage mutuel, dédié non pas à la recherche de plans d'intervention clé en main, mais à la construction de nouvelles capacités d'action.

CONCLUSION : LA NECESSITE D'UN RENFORCEMENT DES CAPACITES FONDE SUR L'ACTION

Les concepts et méthodes propres à l'approche *blueprint* sont susceptibles de constituer un obstacle plus qu'un appui pour la programmation d'une action de développement rural efficace. Celle-ci nécessite un processus de développement organisationnel et de développement de programme souple et partant de la base, à même de parvenir au degré d'adéquation requis entre les besoins des bénéficiaires, les outputs du programme et les compétences de l'organisation. Ceci n'implique pas de compétences plus sophistiquées dans la préparation de plans de projet détaillés mais plutôt de compétences en renforcement de capacités pour l'action par l'action.

Naturellement, de même que très peu de programmes de développement rural conçus sur une planification centralisée parviennent à l'adéquation requise pour atteindre la performance à travers les trois étapes décrites, de même peu d'interventions de développement villageoises parvenant à ce degré d'adéquation localement ont développé des capacités d'action durable à grande échelle. Peut-être leur manque-t-il une stratégie pour les guider successivement à travers les trois étapes de base de l'apprentissage : apprendre à être efficace, apprendre à être efficient, apprendre à changer d'échelle. Même s'ils ont atteint l'efficacité à un moment donné, ils peuvent en être restés à ce stade sans chercher à répondre à des questions telles que : à quoi a tenu notre réussite à ce moment là ? Dans quelle mesure le résultat atteint était-il dépendant du contexte ? Quels sont les enseignements susceptibles d'être appliqués plus largement ? Dans quelles circonstances ? Ou bien, s'ils se sont interrogés, peut-être ont-ils négligé l'étape suivante consistant à traduire les réponses à ces questions en des dispositifs récurrents de résolution de problèmes permettant une application plus efficiente, ou à se demander quel type d'organisation serait nécessaire pour mettre en œuvre ces dispositifs à plus grande échelle. Et, bien sûr, peut-être ont-ils mené à terme cette deuxième étape mais sans pouvoir, ou sans vouloir, progresser à l'étape 3. Où le cycle s'arrête-t-il le plus souvent, et pourquoi, est une question importante qui mérite d'être étudiée de près. Peut-être qu'une vision plus claire du processus d'apprentissage comme base de formulation de stratégies de développement de programme et d'organisation contribuerait déjà à supprimer le blocage dans les organisations dotées d'un potentiel d'expansion.

Une meilleure compréhension, de la part des bailleurs de fonds, des conditions requises par l'approche du processus d'apprentissage serait probablement de première importance, étant donné leur influence dominante sur les stratégies et méthodes de programmation, même si les changements à opérer à leur niveau seraient substantiels s'ils devaient en appliquer les enseignements. Par exemple, une part de leur portefeuille pourrait être construite non pas autour de secteurs particuliers, mais autour d'individus dotés de qualités de leadership, des idées et de l'engagement nécessaires pour faire progresser la cause des populations rurales, susceptibles de servir de pivots à des programmes d'importance. Cela permettrait de fournir aux agents de changement des financements souples grâce auxquels ils pourraient faire progresser leur idée sur une période de cinq à dix ans, à travers les trois étapes de développement, jusqu'à la mise en place d'un programme mature d'échelle significative.

Le détail de ce schéma varierait substantiellement tant au niveau de l'agence opérationnelle que du bailleur, selon l'objectif, le contexte, la nature du financement (public ou privé), le statut de l'organisation (nouvellement créée ou déjà établie), la provenance des fonds (locaux ou internationaux) et en fonction de l'étape d'apprentissage du programme. Cependant, la nature fondamentale du processus resterait la même. Parmi les éléments constants, le besoin de leadership, la discipline intellectuelle, la marge de liberté vis-à-vis du plan et du budget initiaux et l'attention continue au développement du personnel par l'apprentissage fondé sur l'action.

Les investissements liés à l'étape 1 représentent un risque élevé pour l'agence de financement ; ce premier investissement est assimilable à une intervention en capital risque. Seuls 10 à 20 pour cent des programmes ayant obtenu un financement pour l'étape 1 seront susceptibles de mériter un appui pour l'étape 2, particulièrement si l'agence de financement est elle-même en plein apprentissage sur la manière d'identifier des initiatives prometteuses et de les appuyer correctement. Cependant, si ne serait-ce qu'une sur dix se révélait finalement une BRAC, une NDDDB, une CBFPS ou une agence telle que NIA, constituant une nouvelle entité nationale capable de gérer efficacement un programme de 100 millions de dollars annuels d'une manière qui intègre le soutien aux organisations et initiatives paysannes, cela représenterait un retour sur investissement très honorable, et un progrès significatif par rapport aux performances actuelles des agences de financement.

L'un des principaux obstacles qui empêchent les agences de financement soumises à l'impératif bureaucratique de décaissement de montants élevés d'apporter une réponse appropriée tient au fait qu'aucun programme n'est en mesure d'utiliser efficacement de gros volumes de financement sur une base durable avant la fin de l'étape 3. Un grand bailleur de fonds pourrait bien rencontrer des difficultés pour placer en une année plus de 5 pour cent de ses fonds dans des programmes prometteurs au premier stade de développement. Cependant, afin d'assurer le suivi étroit requis pour garantir la pertinence de l'appui technique et financier et pour prendre les décisions difficiles relatives à la poursuite ou à l'arrêt du financement d'une initiative donnée, il est probable que 10 à 15 pour cent du personnel du bailleur devra être impliqué dans cet effort. Cet investissement exigera donc de l'agence de financement un effort interne conséquent.

Les procédures de programmation existantes constituent un deuxième obstacle. L'exigence d'une planification préalable détaillée et du respect des budgets, plans de projets et calendriers de mise en œuvre préétablis rend impossible le processus d'apprentissage. En effet, elle impose que le leadership de l'intervention initiale agisse comme s'il savait ce qu'il faisait, avant même toute amorce d'apprentissage.

Au vu de ces obstacles et d'autres difficultés, telles que le manque de recherche et de capacités de formation en management et sciences sociales tournées vers ces besoins, le défi n'est pas mince si l'on veut chercher à travailler sur les propositions faites ici. Mais sans cela, il est probable que l'on continuera à compter les échecs dans la lutte contre la pauvreté rurale, quels que soient les montants d'argent investis.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est dirigée par Philippe Lavigne Delville.

► Derniers titres parus

n° 44. « Les enjeux du management interculturel dans les projets de coopération au développement. Une question sous-estimée ? » (Sylvie Chevrier [Université Marne-la-Vallée] et Philippe Lavigne Delville [Gret], Gret/Direction scientifique, juin 2005, 24 pages).

n° 45. « Concevoir une démarche de développement local. L'élaboration de la stratégie initiale du volet 'développement local' d'un projet de sécurité alimentaire dans l'Androy (sud de Madagascar) » (Jean-François Kibler, Catherine Perroud [Gret], Gret/Direction scientifique, juin 2005, 76 pages).

n° 46. « Pour des démarches qualité dans les Organisations de Solidarité Internationale. Réflexions et éléments méthodologiques pour mettre en place une démarche qualité appropriée au secteur » (Anne-Catherine Yon [COMETE International], Gret/Direction scientifique, février 2006, 57 pages).

n° 47. « Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets. Faciliter la mise en débat et se référer aux objectifs initiaux à chaque étape d'un projet. Les "tableaux logiques simplifiés", Tome 2 » (Daniel Neu [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2006, 78 pages).