Les documents de travail
de la Direction scientifique

avril 2008

Coopérer aujourd'hui n° 58

➤ Lavigne Delville Ph. et Rosner P.-M. (Gret)
avec la collaboration de Kuhn R., Thibault D. (Gret), Thi Thai Bui (Vasi)

Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité

Grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam)

De nombreuses interventions de développement ont pour vocation d'apporter un service aux populations en termes d'accès au crédit, à la santé, à l'information, etc. On cherche à définir les actions qui sont pertinentes et utiles, à assurer la viabilité économique du service, à définir l'organisation capable de le mettre en œuvre. On s'interroge avec plus ou moins de bonheur en termes de viabilité économique, d'organisation, mais rarement de « service » en tant que tel.

Ce texte propose un cadre conceptuel pour l'analyse des services de proximité et des repères opérationnels afin de définir les choix organisationnels et institutionnels permettant de mettre en place ou de stabiliser un service.

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Développement institutionnel et associations locales pour l'organisation et la gestion de services collectifs

GRET

Dialogs

Ce texte s'appuie sur l'expérience du projet Dialogs (Développement institutionnel et associations locales pour l'organisation et la gestion de services collectifs) conçu et mis en œuvre par un consortium d'organisations vietnamiennes (ASD-VASI [Agrarian System Department - Vietnam Agricultural Science Institut] et HAMU [Hanoi Medical University]) et d'ONG européennes (le Gret [Groupe de recherche et d'échanges technologiques], l'AFDI-HN [Association française pour le développement international, section de Haute-Normandie], MdM [Médecins du Monde] et VeCO [Vredeseilanden Coopibo]) sous la coordination du Gret, de 2002 à 2005.

À partir de l'expérience acquise antérieurement, le projet Dialogs a appuyé l'émergence et l'institutionnalisation de services locaux et de proximité.

Dans le cadre de la capitalisation de ce projet, une série de fiches méthodologiques et un ouvrage d'analyse ont été produits. Ils sont disponibles sur le site du Gret (pour l'analyse, *http://www.gret.org*) et du Gret Vietnam (*http://www.gret.org.vn/FR*).

Ce document est composé pour l'essentiel d'extraits du document d'analyse : Lavigne Delville Ph., Kuhn R., Rosner P.-M., Thibault D., Thi Thai B., 2006, *Organisations locales et services de proximité. L'expérience du projet Dialogs en appui au développement économique et social de zones rurales du Nord Vietnam*, Consortium Dialogs/Gret, Hanoi, 192 p. (téléchargeable sur le site du Gret, versions anglaise et vietnamienne).

Coopérer aujourd'hui

est disponible sur le site du Gret : www.gret.org/ressources en ligne

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 élective. 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° 54. « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur les modalités d'organisation de la 'participation des habitants' dans les quartiers d'habitat social » (Marion Carrel, Université Lille 3 [GRACC], Gret/Direction scientifique, septembre 2007, 20 pages).

n° 55. « Entrepreneurs politiques ou agents de développement. Entre résistance et consentement, l'histoire d'une ONG du Madhya Pradesh, Inde » (Vasudha Chhotray [University of East Anglia], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 27 pages).

n° 56. « Valoriser la dimension interculturelle dans le management des projets de coopération. Leçons d'expériences franco-vietnamiennes » (Sylvie Chevrier [Université Paris-Est], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 33 pages).

n° 57. « CEDAC & GRET: the History of a Partnership. Viewpoints and Prospects » (Pierre-Yves Le Meur [Gret], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 30 pages).

n° 57. *Version française*. « Cedac & Gret : histoire d'un partenariat. Points de vue et perspectives » (Pierre-Yves Le Meur [Gret], Gret/Direction scientifique, janvier 2008, 32 pages).

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France.
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00. Fax : 33 (0)1 70 91 92 01.
gret@gret.org - http://www.gret.org

Développement institutionnel et associations locales pour l'organisation et la gestion de services collectifs
Groupe de recherche et d'échanges technologiques
R 307+308, Bâtiment A1 du Domaine diplomatique Van Phuc,
298 Kim Ma, Ba Dinh, Hanoi, Vietnam.
Tél. : (84-4) 84 64 491/84 64493. Fax : (84-4) 84 64 514.
Email : gretvn@gret.org.vn

GRET
Dialogs

Sommaire

SOMMAIRE 1

SYNTHESE 3

INTRODUCTION 5

I. DECRIRE ET ANALYSER UN SERVICE 7

1. Qu'est-ce qu'un service ? 7
2. Décrire la production d'un service 9
3. Services, coordination entre acteurs et organisations 10
4. Qualité et régulation du service 12
5. Des services de nature différente, des modes de régulation cohérentes avec la nature du service 15
6. Représenter graphiquement l'organisation des services 17
   6.1 Le principe des schémas de service 17
   6.2 Visualiser le positionnement du service en termes de régulation 19
   6.3 Décrire les évolutions institutionnelles et le positionnement de nouveaux acteurs 21

II. ACCOMPAGNER L'EMERGENCE ET L'INSTITUTIONNALISATION DE SERVICES DE PROXIMITE 25

1. Combler les vides institutionnels, grâce à des organisations assurant des services de proximité 25
2. Une démarche en trois phases 25
   2.1 Assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs 27
   2.2 Travailler la viabilité organisationnelle 29
   2.3 Construire la pérennité institutionnelle 31
3. Structurer et organiser les services : les facteurs déterminants des choix organisationnels 32
   3.1 Identifier les sous-services pour mettre en évidence les enjeux organisationnels 32
   3.2 L'organisation et sa fonction : l'action collective pour un service effectif 33
   3.3 Identifier et définir des synergies entre les parties prenantes du service 34
4. L'institutionnalisation : assurer la durabilité des activités 38
   4.1 L'enjeu de la stabilisation institutionnelle 38
   4.2 La forme de l'institutionnalisation : au carrefour de trois ensembles de facteurs 40
   4.3 Négocier le mode d'institutionnalisation avec son environnement institutionnel 48

CONCLUSION 52
1. L'intérêt conceptuel et méthodologique d'une approche en termes de service 52
2. Des processus contingents à accompagner, des savoir-faire d'appui à développer . 53
3. Répliquer permet de gagner du temps mais ne supprime pas l'apprentissage 53

BIBLIOGRAPHIE 55

Synthèse

De nombreuses interventions de développement ont pour vocation d'apporter un service aux populations en termes d'accès au crédit, à la santé, à l'information, etc. On cherche alors à définir les actions qui sont pertinentes et utiles. Dans une perspective de pérennité, on travaille à assurer la viabilité économique du service, à définir l'organisation capable de le mettre en œuvre. On s'interroge avec plus ou moins de bonheur sur les questions de viabilité économique, d'organisation, mais rarement de « service » en tant que tel. Or, une approche en termes de service a l'avantage :

- ▷ de se placer du point de vue des utilisateurs (qu'ils soient « bénéficiaires », « usagers », « clients ») et de s'interroger sur les différentes dimensions du « service » (les « sous-services ») qui peuvent être de nature différente (des vaccins, du conseil, des médicaments par exemple pour la santé) ;
- ▷ de s'interroger sur la *nature* du service (ou des sous-services qui le composent), et du mode de *régulation* cohérent avec lui : comment assurer une qualité du service et une réponse aux besoins et demandes des usagers/clients ? Quel est le mode de financement cohérent avec la nature du service ? Est-on dans une logique marchande, régulée par l'offre et la demande, dans une logique publique, communautaire ?
- ▷ de raisonner les choix organisationnels et institutionnels par rapport à ces services en se posant les questions de base : qui produit le service ? Qui le paie ? Qui le régule ? Et non pas *a priori*, en fonction de choix idéologiques sur la nature de l'organisation apte à le fournir ;
- ▷ de raisonner le service dans son environnement institutionnel et dans les relations (de prestation, d'appui, de contrôle, etc.) qu'il entretient avec son environnement.

Raisonner en termes de service donne donc des outils pour penser les stratégies *d'institutionnalisation*, c'est-à-dire de stabilisation et d'inscription du service dans le paysage institutionnel.

Deux axes de réflexion sont proposés dans ce texte, issus de l'expérience du Projet Dialogs (Développement Institutionnel et Associations Locales pour l'Organisation et la Gestion de Services collectifs), coordonné par le Gret au Nord Vietnam entre 2000 et 2005.

Le premier porte sur un cadre conceptuel sur la notion de service et propose une façon de représenter de façon schématique les services, sous l'angle institutionnel et sous un angle fonctionnel. Positionner les acteurs (publics, privés, collectifs) qui sont partie prenante du service, identifier leurs principales relations, permettent de visualiser la façon dont un service nouveau s'intègre dans un cadre existant et le recompose de façon plus ou moins forte, et aussi d'identifier les acteurs avec qui des relations stabilisées sont nécessaires.

Le second propose une démarche pour la mise en place de services locaux de proximité. Il ressort de l'expérience de Dialogs que la réussite tient à la combinaison de :

- ▷ la participation des producteurs et des usagers/clients/bénéficiaires dans la construction du service, à partir d'un problème identifié et par essais-erreurs ;
- ▷ le partage d'expériences entre organisations voisines ;

- la négociation de l'appui des autorités et des organes locaux à la fois dans les domaines politiques, techniques et financiers ;

le tout aboutissant à la stabilisation d'un dispositif institutionnel, répondant aux attentes des usagers/clients, viable économiquement et consolidé institutionnellement.

Ceci dans une démarche en trois temps :

- assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs ;
- travailler la viabilité organisationnelle ;
- construire la pérennité institutionnelle.

En fonction des contextes, de l'expérience existante sur le secteur et dans le pays, les processus d'émergence et plus encore les modes d'institutionnalisation des services seront différents. Il n'y a pas de « one best way », mais des solutions contingentes que les acteurs inventent et négocient pour faire face aux problèmes auxquels ils veulent apporter une réponse, en fonction de leur expérience, de leur façon de gérer l'action collective, des rapports entre État, société et marché. L'enjeu pour les appuis externes (qu'ils soient publics ou d'ONG) n'est ainsi en aucun cas de transférer des modèles, mais d'accompagner les acteurs locaux dans l'invention de leurs solutions, en mobilisant les références (cadres conceptuels, expériences) utiles à leur réflexion et en prenant en charge une partie des coûts d'intermédiation.

En effet, l'expérience montre que l'action collective et les services n'émergent pas spontanément, même s'ils répondent à de réels intérêts et s'ils sont viables. Il y faut des initiatives, de l'expérimentation, du temps de mise au point, d'apprentissage et de négociation, qui sont coûteux pour les acteurs. Les relations établies entre acteurs ne rendent pas toujours aisés le dialogue et la négociation. L'aide extérieure peut jouer ici un rôle important en prenant en charge une partie de ces coûts (coûts financiers et coûts d'intermédiation) et en réduisant les risques (financiers, sociaux, politiques) que prennent les acteurs qui s'engagent dans ces processus.

Plus le thème est nouveau et manquant de références, plus il est en rupture avec l'existant, plus il faut accepter un temps d'innovation et de calage qui peut durer plusieurs années et demande un effort significatif, des ressources humaines et financières qui ne sont plus nécessaires ensuite. Mélanger mise au point et extension est souvent problématique. Il ne sert à rien de vouloir institutionnaliser et/ou autonomiser trop tôt (même s'il est utile d'anticiper cette perspective dès le début). Des expériences très novatrices peuvent se trouver en échec faute d'avoir su gérer ces dilemmes.

Ce constat oblige à s'interroger suffisamment en amont sur la pertinence de l'action, sur l'opportunité de la pérenniser, sur les conditions économiques et institutionnelles de viabilité des services, avant de s'engager dans ce type d'action.

******

Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité

Grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam)

Lavigne Delville Ph. et Rosner P.M.,
(avec la collaboration de Kuhn R.,
Thibault D., Thi Thai Bui)

« Si l'action collective constitue un problème si décisif pour nos sociétés,
c'est d'abord et avant tout parce que ce n'est pas un phénomène naturel.
C'est un construit social dont l'existence pose problème
et dont il reste à expliquer les conditions d'émergence et de maintien »
(Crozier et Friedberg, 1977 : 15-16)

INTRODUCTION

De nombreuses interventions de développement ont pour vocation d'apporter un service aux populations en termes d'accès au crédit, à la santé, à l'information, etc. On cherche alors à définir les actions qui sont pertinentes et utiles. Dans une perspective de pérennité, on travaille à assurer la viabilité économique du service, à définir l'organisation capable de le mettre en œuvre. On s'interroge avec plus ou moins de bonheur sur les questions de viabilité économique, d'organisation, mais rarement de « service » en tant que tel. Or, une approche en termes de service a l'avantage :

- de se placer du point de vue des utilisateurs (qu'ils soient « bénéficiaires », « usagers », « clients ») et de s'interroger sur les différentes dimensions du « service » (les « sous-services ») qui peuvent être de nature différente ;
- de s'interroger sur la nature du service (ou des sous-services qui le composent) et du mode de régulation cohérent avec lui : est-on dans une logique marchande, régulée par l'offre et la demande, dans une logique publique, communautaire ?
- de raisonner les choix organisationnels et institutionnels par rapport à ces services en se posant les questions de base : qui produit le service ? Qui le paie ? Qui le régule ? Et non pas *a priori*, en fonction de choix idéologiques, sur la nature de l'organisation apte à le fournir ;
- de raisonner le service dans son environnement institutionnel et dans les relations (de prestation, d'appui, de contrôle, etc.) qu'il entretient avec son environnement.

Raisonner en termes de service donne donc des outils pour penser les stratégies d'institutionnalisation.

Ce texte propose un cadre conceptuel pour l'analyse des services de proximité et des repères opérationnels afin de définir les choix organisationnels et institutionnels permettant de mettre en place ou de stabiliser un service. Il s'appuie sur l'expérience du projet Dialogs au Vietnam (voir le document de capitalisation (Lavigne Delville et al, 2006) pour une analyse plus complète, fondée sur une expérience de terrain). Ce texte est pour une large part constitué d'extraits de ce document.

Le projet Dialogs

Au Vietnam, la décollectivisation a permis une spectaculaire renaissance de l'agriculture familiale. Les services techniques se sont réorganisés au niveau du district. Le secteur privé assure l'approvisionnement en intrants pour les paysans aisés. L'évolution économique risque de laisser sur le bord du chemin la majorité des ménages ruraux. Pour permettre un développement agricole et rural inclusif, Dialogs (Développement Institutionnel et Associations Locales pour l'Organisation et la Gestion de Services collectifs) s'est donné pour but d'appuyer l'organisation des filières agricoles, intégrant l'amont et l'aval de la production, structurant des services collectifs, gérés par des organisations locales.

L'objectif global du projet Dialogs, conçu et mis en œuvre par un consortium d'organisations vietnamiennes[1] et d'ONG européennes[2] sous la coordination du Gret, était ainsi *« d'améliorer les services aux populations rurales dans les domaines de la santé primaire, de l'agriculture et de l'élevage, en s'appuyant sur la promotion d'organisations professionnelles et locales tournées vers un développement équilibré et durable qui favorisent la participation des catégories sociales vulnérables et des populations des zones défavorisées»*[3].

Il s'agissait, s'appuyant sur les acquis des programmes antérieurs, d'appuyer les techniciens paysans pour consolider les services qu'ils rendent, structurer une organisation lorsqu'elle est nécessaire, et négocier leur reconnaissance institutionnelle. Les actions ont été organisées en deux grands thèmes : agriculture, élevage et développement local, et santé communautaire.

1 ASD-VASI (Agrarian System Department - Vietnam Agricultural Science Institut) et HAMU (Hanoi Medical University).

2 Le Gret (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques), l'AFDI-HN (Association française pour le Développement International, section de Haute-Normandie), MdM (Médecins du Monde) et VeCO (Vredeseilanden Coopibo).

3 Objectif tiré du document de projet.

I. DECRIRE ET ANALYSER UN SERVICE

Permettre l'accès à l'eau potable, au crédit, à la santé, à l'information technique ; apporter un appui à l'émergence de vétérinaires ruraux ou de centres de services aux organisations paysannes : ces actions, et bien d'autres, peuvent être décrites et analysées en termes de *biens* fournis ou échangés (de l'eau potable ou d'irrigation, de l'argent, des vaccins, etc.) et en termes *d'organisation* pour les fournir : des coopératives, des services techniques déconcentrés, des entreprises, des ONG, etc. En quoi une approche en termes de *services* est-elle utile ?

1. Qu'est-ce qu'un service ?[4]

Dans toutes ces actions, ce sont rarement seulement des biens matériels qui sont fournis ou échangés. Ce qui est en jeu n'est pas seulement le bien matériel (les semences améliorées, les aliments de complément, les vaccins, l'eau potable, etc.), mais aussi des savoirs, des conseils, une relation de dialogue et de proximité. Le service est parfois complètement immatériel, comme l'éducation nutritionnelle ou le conseil technique. Parler de service inclut la dimension immatérielle de la prestation. Dès lors, si la question du paiement est essentielle (quelle que soit la façon dont elle se fait : paiement à la prestation, paiement forfaitaire via des cotisations ou la fiscalité, etc.), elle ne se pose pas seulement pour le coût des biens matériels mis en jeu, mais également pour cette dimension immatérielle.

Biens matériels et services

La différentiation entre la production d'un « service » et d'un « bien matériel » est essentielle. Les biens matériels « purs » sont de simples objets, transmis par une relation de don ou marchande. Il n'y a guère d'interaction entre le producteur et l'usager. À l'inverse, les services « purs » sont immatériels, ils prennent corps dans l'interaction, dans la relation entre le producteur et l'usager. C'est le cas du conseil par exemple.

Biens matériels « purs »	Services « purs »
• tangibles • stockables • la production demande travail, capital et inputs • le produit du processus de production est la propriété du producteur • la production peut être indépendante du lieu d'utilisation	• non matériels • non stockables • la production demande surtout du temps de travail • le produit du processus de production n'est pas la propriété du producteur • la production est sur le lieu d'utilisation, fortes interactions producteur/utilisateur

Source : Huppert et Urban, 1998.

[4] Cette section s'appuie largement sur : Huppert W. et Urban K., 1998, *Analysing Service Provision - Instruments for Development Cooperation ITZ,* Publication Series n° 263, GTZ, Eschborn, p. 19.

En pratique, il y a peu de biens matériels purs et de services immatériels « purs » : les services comportent fréquemment une part matérielle et une part immatérielle plus ou moins grandes et se situent quelque part sur un continuum entre les deux. « Il y a transition d'une pure production de biens matériels à un service fondé sur des produits lorsque le consommateur commence à être directement impliqué dans la fourniture du service. […] Cela peut être le client qui informe le producteur de certaines exigences ou préférences, permettant au producteur d'individualiser le produit. Il y a ainsi introduction d'un facteur extérieur lié au consommateur dans le processus de production lui-même : des informations, des biens matériels à transformer, voire son corps lui-même (par exemple pour le massage) »[5].

> Un service est donc « la fourniture d'un bien matériel et/ou immatériel, propre à améliorer les conditions de vie ou de favoriser l'activité économique de ceux qui l'utilisent. Il s'agit d'une prestation qui met en relation un fournisseur de service et un bénéficiaire/usager en interactions directes » (Huppert et Urban, 1998).

Services et sous-services

Une prestation regroupe souvent un ensemble de sous-services, de nature différente, plus matériels ou plus immatériels. Ainsi, un service vétérinaire se compose (par exemple) d'un sous-service de vaccination (qui comporte lui-même la fourniture du vaccin et l'acte d'injection), de la formation, des soins (diagnostic et fourniture des médicaments), etc. La vente d'engrais peut comprendre du conseil technique, voire du crédit.

Dans les prestations complexes, identifier les sous-services est indispensable pour bien caractériser la nature du service global rendu. On ne peut ainsi comparer des services qu'en veillant à bien prendre en compte les différents sous-services fournis. C'est en particulier indispensable pour comparer les services offerts par des structures publiques et ceux, plus personnalisés, offerts par des acteurs privés ou associatifs. Certains sous-services, et pas forcément les plus apparents, peuvent en effet être déterminants dans la satisfaction du consommateur. Ainsi, la dimension de crédit offert par les commerçants est souvent sous-estimée, alors qu'elle peut être essentielle pour les paysans.

Enfin, ces différents sous-services ne se rémunèrent pas forcément de la même façon.

Chaînes de services et filières

Pour réaliser sa prestation, un producteur de service mobilise souvent lui-même des biens matériels ou immatériels de la part d'autres acteurs (les vaccins, les semences Super Élite qu'il multiplie, les aliments de lutte contre la malnutrition qu'il achète à une entreprise, etc.). Un producteur de service « final », directement en relation avec les usagers finaux, est lui-même en lien, en tant que consommateur/usager, avec d'autres producteurs de service amont. L'analyse de la qualité d'un service doit remonter l'ensemble de la chaîne de services reliés, dans une logique de filière, car c'est de la cohérence et de la fonctionnalité de l'ensemble de la chaîne que dépend la qualité globale du service, pour l'usager final.

Cette qualité ne dépend pas que du schéma théorique sur les relations entre acteurs, mais de leurs relations concrètes, de leur volonté et capacité à assumer leurs rôles, des relations de collaboration, de concurrence ou de conflits qu'ils établissent entre eux, de la structure des rapports de force.

---

[5] Huppert W. et Urban K., 1998, Op. Cit., p. 19.

Pourquoi raisonner l'organisation en termes de services ?

Si la production de service s'appuie sur des organisations (des entreprises, des associations, etc.), il est utile de ne pas mettre l'accent *a priori* sur l'organisation, mais bien de la penser en tant que moyen pour la fourniture durable d'un service de qualité. Raisonner l'organisation autour de services met l'accent sur : 1) les fonctions remplies ; 2) les relations entre les acteurs ; et 3) les modes de régulation. Elle oblige à s'interroger sur les liens entre l'organisation productrice du service et son environnement institutionnel.

2. Décrire la production d'un service

Analyser un service commence donc par décrire les différents services et sous-services en jeu, les acteurs impliqués, les organisations concernées et les rapports qu'ils ont entre eux et avec les utilisateurs du service.

Dans une relation marchande classique, il n'y a que deux acteurs : le consommateur qui paie et consomme, et le vendeur. La régulation se fait par la concurrence : si le consommateur n'est pas satisfait, il ira voir un autre vendeur la fois suivante.

Dans le cas de services publics ou non purement marchands, la relation est plus complexe :

- car il n'y a pas toujours concurrence, et donc possibilité pour le consommateur de choisir (c'est aussi le cas de nombreuses situations « marchandes » relevant en pratique, dans une zone donnée, de monopoles de fait ou d'oligopoles) ;
- mais surtout le service peut être partiellement ou totalement payé par d'autres agents que l'usager proprement dit (c'est ainsi le cas des services techniques publics : le service est payé sur le budget de l'État, et non par le consommateur) ;
- de ce fait, il est indispensable de définir un système de régulation qui définit, supervise et contrôle l'application de règles communes dans la production et la consommation du service (définition de normes, fixation d'un prix ou tarif, contrôle de la qualité, du respect des règles convenues, etc.).

Les questions de qualité et de régulation du service ne se posent donc différemment que dans une relation marchande classique.

L'analyse de services non purement marchands nécessite alors de répondre à un ensemble de questions clés :

- Qui produit le service (éventuellement au sein d'une chaîne de service) ?
- Qui le consomme/l'utilise ?
- Qui le paie ?
- Qui le régule ?[6]

[6] La liste de ces questions peut évidemment être étendue et affinée. Il convient par exemple souvent de s'interroger sur « qui décide du service ? ». La notion générale de régulation mérite souvent également d'être scindée entre « qui gère ? » et « qui contrôle (pendant après) ? », etc. Les quatre questions retenues sont essentielles pour une première approche.

3. Services, coordination entre acteurs et organisations

Un service met ainsi en jeu un nombre plus ou moins grand d'acteurs, en interdépendance dans la chaîne de production du service ou impliqués dans des fonctions de contrôle ou de régulation. Un service efficace et de qualité suppose que cet ensemble d'acteurs agisse de façon cohérente et réactive par rapport à la demande des clients/usagers/bénéficiaires.

Des fonctions à remplir

Raisonner en termes de services met l'accent sur la prestation et la relation entre le fournisseur et l'utilisateur. C'est l'intérêt essentiel de ce type d'approche. Cela ne présage en rien de la nature du fournisseur de service (acteur public, privé, collectif), ni de son organisation : le raisonnement s'appuie sur la ou les fonction(s) à remplir, les acteurs susceptibles de les remplir et les conditions pour qu'ils puissent le faire de façon satisfaisante et dans la durée, et les types de relations entre tous les acteurs impliqués, à un titre ou un autre, dans la fourniture du service ou sa régulation.

On échappe ainsi tant aux débats *a priori* sur la nature du producteur (faut-il qu'il soit public ou privé ?) qu'aux raisonnements qui mettent l'accent sur une approche *organisationnelle* (quelle organisation ?) avant un questionnement *fonctionnel* (quelles sont les fonctions à remplir ou remplies), puis un questionnement *institutionnel* : quelles règles du jeu, quels mécanismes de coordination entre acteurs, pour assurer dans la durée ces fonctions ?

Cela favorise un questionnement sur les **finalités** en termes d'effectivité (le service existe-t-il vraiment, qui y a accès ?), de qualité (répond-il aux attentes des usagers ?), et de viabilité (est-il viable dans la durée ?) ; la nature du producteur, son statut juridique et son organisation interne n'étant que des **moyens** pour assurer un service de qualité.

Des coordinations entre acteurs

L'existence et la fourniture d'un service supposent donc une coordination entre différents acteurs, à savoir :

- ▷ entre le(s) producteur(s) du service et les usagers ;
- ▷ parfois entre les producteurs de service eux-mêmes ;
- ▷ entre le(s) producteur(s) et les fournisseurs amont de biens et services ;
- ▷ parfois avec les acteurs publics lorsqu'ils définissent, paient ou régulent le service.

Un service fonctionnel et efficace repose donc sur une bonne coordination et coopération entre un ensemble d'acteurs. Cette coordination peut prendre différentes formes :

- ▷ des habitudes de fonctionnement entre acteurs qui sont fréquemment en interactions mutuelles ;
- ▷ des règles explicites, formulées dans des contrats, des règlements intérieurs, etc. ;
- ▷ une organisation au sein de laquelle les rôles et responsabilités sont définis.

L'organisation n'est donc qu'un des moyens possibles pour assurer une coordination. Comme le montre la sociologie des organisations, elle permet une action collective dans une organisation structurée vers un but, et dont les membres sont interdépendants et agissent – en principe – au service des finalités de l'organisation. Ce n'est pas toujours la plus efficace. En économie, les théories de la firme montrent que l'organisation (embaucher des salariés plutôt que d'acheter leurs services) est une façon de stabiliser les rapports entre acteurs en réduisant la part d'incertitude et les coûts de transactions liés au contrat. Par contre, l'organisation pose la

question de la cohérence des stratégies et intérêts de ses membres (que l'organigramme et la hiérarchie ne suffisent pas à résoudre), et certaines activités gagnent à être externalisées.

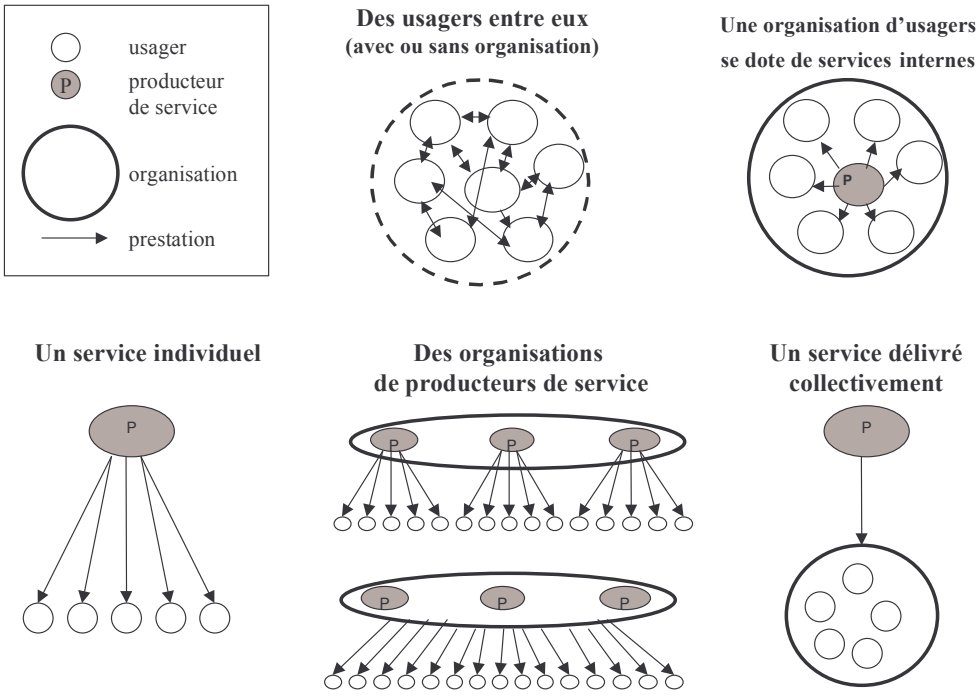
La définition des fonctions à remplir au sein de l'organisation ou à réaliser en dehors, par contrat ou achat de service, est donc une question empirique.

Les formes de l'organisation

L'organisation peut prendre forme :

- **autour d'usagers** ayant eux-mêmes un rôle de « producteurs » : des paysans se regroupent pour bénéficier de services leur faisant réaliser des économies d'échelle et des achats groupés, avoir un meilleur accès au marché pour mieux organiser la production, pour produire de façon plus adaptée aux conditions locales ; des parents d'élèves se regroupent pour améliorer le fonctionnement de l'école, etc.
- **autour d'usagers se dotant d'une organisation et employant du personnel** : une coopérative agricole embauche des techniciens pour réaliser du conseil technique à ses membres ;
- **autour de producteurs de service** qui se réunissent pour améliorer la qualité et l'accès de ce service : une association d'agents vétérinaires, un cabinet médical ou un cabinet d'avocats en France, etc. ;
- **autour d'usagers ou bénéficiaires finaux du service**, qui s'organisent – ou à qui l'État demande de s'organiser – pour rendre le travail du producteur du service (et donc la provision du service) plus efficace : des « groupes de vulgarisations » en agriculture ; des associations de mères pour l'éducation sanitaire, etc.

L'organisation dans son environnement institutionnel



L'organisation s'inscrit dans un environnement institutionnel plus large, en amont et aval. En amont, elle a besoin de mobiliser des biens et des services fournis par d'autres (les vaccins, les médicaments, etc., mais aussi de la formation, de l'appui en comptabilité, etc.). Elle relève d'une politique publique qui définit, de façon plus ou moins stricte, ses conditions d'exercice et de régulation.

En aval, elle établit des relations avec ses clients/usagers/bénéficiaires, à titre bilatéral ou à travers leurs organisations.

4. Qualité et régulation du service

La qualité d'un service se mesure à son adéquation à la demande de l'usager : contenu, modalités de fourniture, coût. Au-delà des aspects techniques (de bonnes semences, des vaccins non périmés, un coût raisonnable), les modalités d'accès au service sont importantes : proximité, facilité d'accès, possibilité de dialogue, confiance, etc.

Atteindre et maintenir un service de qualité demande des mécanismes d'interactions entre fournisseur et utilisateur, de façon à ce que les souhaits, attentes, critiques, soient pris en compte. Cela peut passer par du dialogue direct, mais celui-ci ne suffit pas.

On appelle ici **régulation** le mécanisme selon lequel le service est défini et son mode de mise en œuvre est supervisé, afin d'en garantir durablement la qualité et la satisfaction de l'usager. La régulation est fortement (mais pas exclusivement) liée au mode de paiement, car c'est là le « nerf de la guerre » et c'est souvent le contrôle du financement qui donne un réel pouvoir sur le service.

En pratique, la façon dont un service est (ou non) régulé, la façon dont les usagers peuvent ou non, directement ou indirectement, influer sur la manière dont le service est rendu, doivent être étudiées empiriquement.

Exit, voice and loyalty

L'économiste Albert Hirschman[7] définit trois grands types de réactions possibles en cas d'insatisfaction :

- « **Exit** » : l'acteur sort du jeu. C'est la logique de la concurrence : si je ne suis pas satisfait, je vais voir le concurrent (l'autre commerçant, l'autre candidat, l'autre coopérative du village…). Je n'ai pas même besoin de me justifier.
- « **Voice** » : la prise de parole, la revendication. Elle fonctionne au sein d'organisations, de partis politiques, dès lors que le débat interne est suffisamment ouvert. Je dis quel est mon besoin et mon insatisfaction. S'ils sont pris en compte, je n'ai pas besoin de « sortir ».
- « **Loyalty** » : la loyauté, en se conformant au groupe qui est le sien, même si on n'est pas satisfait. Bien qu'insatisfait, je « reste » et je « me tais », car je considère que l'appartenance au groupe ou sa préservation sont essentielles.

[7] Hirschman A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States,* Harvard University Press, États-Unis.

On peut schématiquement distinguer **quatre modes de régulation** différents :

- marchande,
- publique,
- communautaire, et
- associative.

Dans une **logique de régulation marchande :**

- l'usager est à la fois celui qui demande, celui qui reçoit et celui qui paie ;
- la régulation se fait par l'offre et la demande, ce qui nécessite une situation de concurrence et permet alors à l'usager de s'exprimer par « exit » ;
- *a priori*, il n'y a pas de relation sociale entre le client/usager et le fournisseur.

Ce type de régulation est souple et efficace lorsque la concurrence est réelle et que l'offre peut être suffisamment standardisée et effectivement accessible à ceux qui le souhaitent. Néanmoins, il y a une possibilité d'exclusion par les prix ou par une offre insuffisante dans une zone donnée lorsque celle-ci s'avère insuffisamment rentable pour les structures privées.

Dans une logique de **régulation publique** :

- l'offre est homogène sur un espace ou un secteur, et est assurée par une instance publique ;
- l'État paie le service via le budget de la nation (que le service soit mis en œuvre par une structure publique, privée ou associative) ;
- les règles du jeu sont définies, de façon plus ou moins claires, par l'administration ou le pouvoir administratif ;
- les usagers n'ont pas de moyen direct d'agir sur ces règles. Par contre, ils peuvent agir indirectement via les élections ou les pressions politiques, ce qui leur donne une possibilité de régulation par « voice ».

Ce type de service est théoriquement accessible à tous sans conditions, mais en pratique il est parfois, voire souvent, sélectif. Il y a un risque que la logique technocratique ou bureaucratique l'emporte sur l'adéquation aux usagers. La régulation est souvent difficile puisque l'efficacité de la médiation politique est très variable.

Dans une logique de **régulation communautaire** :

- le service est produit et consommé au sein d'un groupe social donné, parfois avec une logique de réciprocité ;
- le « paiement » du service a lieu au sein du groupe mais peut prendre de multiples formes, monétaires et non monétaires, car il inclut l'entretien et/ou l'élargissement des réseaux sociaux, et donc du prestige social interne.
- la régulation se fait par réputation, l'interconnaissance ou une notion d'honneur, parfois par l'intervention des autorités politiques ou morales de la communauté.

Ces systèmes sont souvent exclusifs, réservés aux membres du réseau social concerné. La régulation n'est pas toujours efficace lorsqu'il y a une absence d'alternatives ou de concurrence : la dimension communautaire peut garantir une qualité du service, ou au contraire (si le producteur est à la tête de réseaux hiérarchisés par rapport aux usagers) aboutir à une incapacité de régulation (la « loyalty » est obligée, les usagers ne peuvent influer sur le service).

Dans une logique de **régulation associative** :

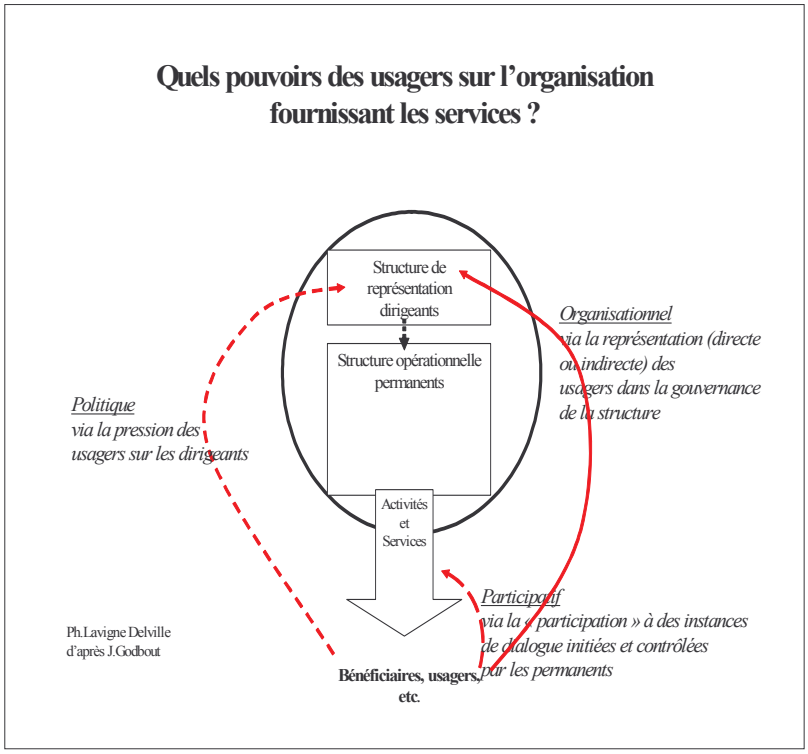
- le fait d'être membre de l'organisation productrice de service donne à la fois accès au service et – en théorie – à un pouvoir de décisions sur le service, son contenu et la façon dont il est délivré (par exemple dans une assemblée générale) ;
- le « paiement » peut, comme dans la logique communautaire, recouvrir de multiples formes, monétaires et non monétaires, et inclure éventuellement l'entretien et/ou l'élargissement des réseaux sociaux, et donc du prestige social interne. Rien n'oblige cependant à ce qu'il soit limité aux seuls membres, notamment dans le cas de financements publics ;
- le contrôle se fait – en théorie – par le concept de « voice » en interne à l'association et en lien éventuellement avec les financeurs externes.

Dans ce cas de service, les usagers du service sont membres du groupe, et ont donc le pouvoir de le définir et de l'organiser. Ce pouvoir n'est pas toujours effectif du fait du leadership des élites et/ou du poids des professionnels salariés lorsqu'il y en a.

Un pouvoir des usagers ?

Analysant la participation dans les structures d'aide sociale au Québec, le sociologue J. Godbout[8] montre que l'existence d'une équipe de salariés déplace radicalement les rapports aux usagers dans les services sociaux et les organisations locales issues des populations. Fréquemment, ce sont les permanents qui détiennent la réalité du pouvoir, par rapport à des usagers faiblement en situation de peser sur les décisions et la gouvernance formelle de l'organisation, moins au fait des situations. Pour Godbout, les salariés cherchent à court-circuiter le politique. Ils arguent de leur connaissance des usagers (qui peut être très réelle) pour revendiquer le monopole de la définition des actions à mener. Parfois, ils s'appuient sur des instances de « participation » réduisant le pouvoir des usagers à une capacité à s'exprimer, sans pouvoir de décision. On peut ainsi identifier trois façons par lesquelles les usagers peuvent influer les services produits : 1) par la participation, c'est-à-dire l'organisation par l'équipe permanente de lieux de dialogue, définis et contrôlés par elle (les usagers n'ayant pas de prise sur les décisions qui en résultent ; 2) par la présence directe dans les instances de gouvernance, avec le risque que les représentants des populations y soient marginalisés par rapport aux politiques ou aux représentants de l'État ; et 3) indirectement, par l'influence politique qu'ils peuvent avoir sur leurs représentants politiques (élus, etc.) présents dans les instances de gouvernance.

[8] Godbout J., 1983, *La participation contre la démocratie,* Montréal, Éditions Saint Martin, 190 p.



De manière générale, il convient de souligner que ces quatre modes de régulation sont schématiques. De nombreuses **formes hybrides** sont possibles et existent en pratique. De plus, il n'y a pas de lien mécanique entre la nature de la régulation et le statut juridique du producteur de service. Il existe ainsi :

- des services publics délivrés par contrat par des acteurs privés ou associatifs, financés par l'État pour cette fonction ;
- des services étatiques mais payants ;
- des associations fournissant avec une dimension marchande des services dans une logique issue du « communautaire » ;
- etc.

5. Des services de nature différente, des modes de régulation cohérentes avec la nature du service

La nature du service dépend en partie de la nature du ou des bien(s) fourni(s) dans le cadre du service considéré, car elle conditionne en partie les modes de rémunération et de régulation possibles.

La nature des biens ou services fournis : un cadrage théorique[9]

Qu'un bien produit soit matériel ou immatériel, sa nature détermine en grande partie les modalités selon lesquelles celui-ci peut être délivré. On distingue ainsi :

- les **biens exclusifs**, ou biens dont il est possible de contrôler l'utilisation ou la consommation et/ou d'exclure certains utilisateurs potentiels (ex. : autoroute à péage, eau potable dans un réseau, etc.). Des biens non exclusifs sont par exemple une route, l'éclairage public, etc. ;
- les **biens rivaux**, dont l'utilisation par certains exclut par nature les autres utilisateurs potentiels (ex. : un sac d'engrais, un vaccin, etc.). Des biens non rivaux sont utilisables par différents usagers, simultanément ou successivement (une route, etc.).

Les biens rivaux ou exclusifs se financent aisément par un paiement lié à l'utilisation : je paie le nombre de vaccins ou de sacs d'engrais que j'utilise ; je paie mon trajet sur l'autoroute en fonction de celui-ci, ma facture d'eau en fonction de ma consommation. Des biens non exclusifs et non rivaux relèvent fréquemment de financements publics : on ne peut pas faire payer l'éclairage public en fonction de ce que chacun en consomme ! Buchanan sépare la propriété de non-exclusion et celle de non rivalité : les biens collectifs, ou non rivaux, n'ont pas forcément à être offerts à tous gratuitement. Dès lors que l'exclusion de la consommation est possible (par exemple par un dispositif technique comme le cryptage d'un programme de télévision), ou que l'on peut techniquement identifier l'utilisation qu'en font les différents usagers (par exemple en pesant les ordures de chaque ménage), un financement par les bénéficiaires peut être envisagé au lieu d'un financement par les contribuables[10].

Sur cette base, on peut distinguer :

- les **biens publics**, *a priori* peu exclusifs et peu rivaux. Ils profitent à tous les membres de la société et sont en général fournis par les pouvoirs publics (ex. : éducation, phares) ;
- les **biens privés**, *a priori* exclusifs et rivaux. Ils sont en général fournis par les acteurs privés selon des mécanismes régulés par le marché ;
- Les **biens de club**. Une catégorie de biens intermédiaires dont la caractéristique est d'être excluables mais non rivaux (ex. : chaîne de télévision avec abonnement, parking de supermarché, centre sportif). Pour chaque usager, la consommation de ces biens dépend du nombre d'utilisateurs (n) avec qui ils en partagent la consommation. Les biens privés pour lesquels n=1 et les biens collectifs purs pour lesquels n=N, c'est-à-dire la totalité de la population, deviennent des cas extrêmes[11].

Le statut du bien dépend de ses caractéristiques propres, mais aussi de l'état des techniques (le cryptage de la télévision, qui rend possible de transformer ce qui était nécessairement un bien public en « bien de club », et des choix politiques.

[9] Merci à Rodolphe Carlier pour cet encadré.

[10] « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » du Cerna (École des mines).

[11] « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » du Cerna (École des mines).

En pratique, même les biens ou services de « nature » privée se situent souvent entre ces catégories, parce que les marchés sont imparfaits, et à cause d'un ou de plusieurs des facteurs suivants :

- l'existence d'externalités (d'effets qui ne sont pas pris en compte par le marché) ;
- un accès difficile au marché coté producteurs ;
- un accès difficile aux produits du marché pour les consommateurs, faute de transport ;
- un manque de transparence d'information (prix, qualité) ;
- le mécanisme de marché ne fonctionne pas au niveau local pour des raisons ci-dessus, ainsi que les effets de pratiques communautaires ou de réseaux sociaux.

Des biens qui servent des objectifs sociaux et les services de mérite

Quand il s'agit de biens privés qui touchent l'intérêt général, ces objectifs sociaux ne sont souvent pas pris en compte dans la valorisation sur le marché. Similairement, un « service de mérite » implique des intérêts au-delà de ceux aperçus par le consommateur. L'adéquation entre l'offre et la demande se trouve alors difficile dans ces cas. Pour ces biens et services, il est courant que ce soit l'État qui fixe le niveau et les exigences de la demande, sachant que celle-ci serait très certainement d'un niveau inférieur sans cette intervention. Les exemples de tels services sont courants dans la coopération pour le développement. C'est par exemple le cas des mesures environnementales, de l'éducation, etc. Certains services de prévention et de conseils pourraient même être inclus dans cette catégorie, car ces actions ne sont pas toujours valorisées dans les décisions économiques des acteurs[12].

6. Représenter graphiquement l'organisation des services

6.1 Le principe des schémas de service

Les services mettent donc en jeu des acteurs différents. On appelle « schémas de service » une façon de représenter les acteurs en jeu, leur position institutionnelle et leurs principales relations.

- Les acteurs en jeu sont de *nature institutionnelle* variée : ils peuvent être publics (instances politico-administratives, services techniques, structure publique à vocation commerciale), privés (entreprises, commerces), associatifs (associations, coopératives, etc.). On schématise chacun des statuts par un figuré différent, en mettant par convention à gauche les instances purement étatiques, à droite les structures purement privées. **La position des acteurs sur ce continuum permet de visualiser la nature plus ou moins publique ou privée du service.** Bien sûr, représenter les acteurs sur un axe est réducteur : en réalité, on n'a pas un continuum linéaire et les associations ne sont qu'en partie « entre État et marché ».
- Du fait de la dimension immatérielle, un service implique une relation directe entre le producteur et l'usager, donc une proximité physique. Cependant, le service peut être organisé à *différentes échelles spatiales*. **Identifier le principal niveau spatial**

[12] Huppert W. et Urban K., 1998, Op. Cit., p. 19.

d'organisation du service et les liens avec d'autres échelles permet de visualiser le degré de proximité aux usagers, et le degré d'autonomie du service par rapport à des instances situées à d'autres échelles.

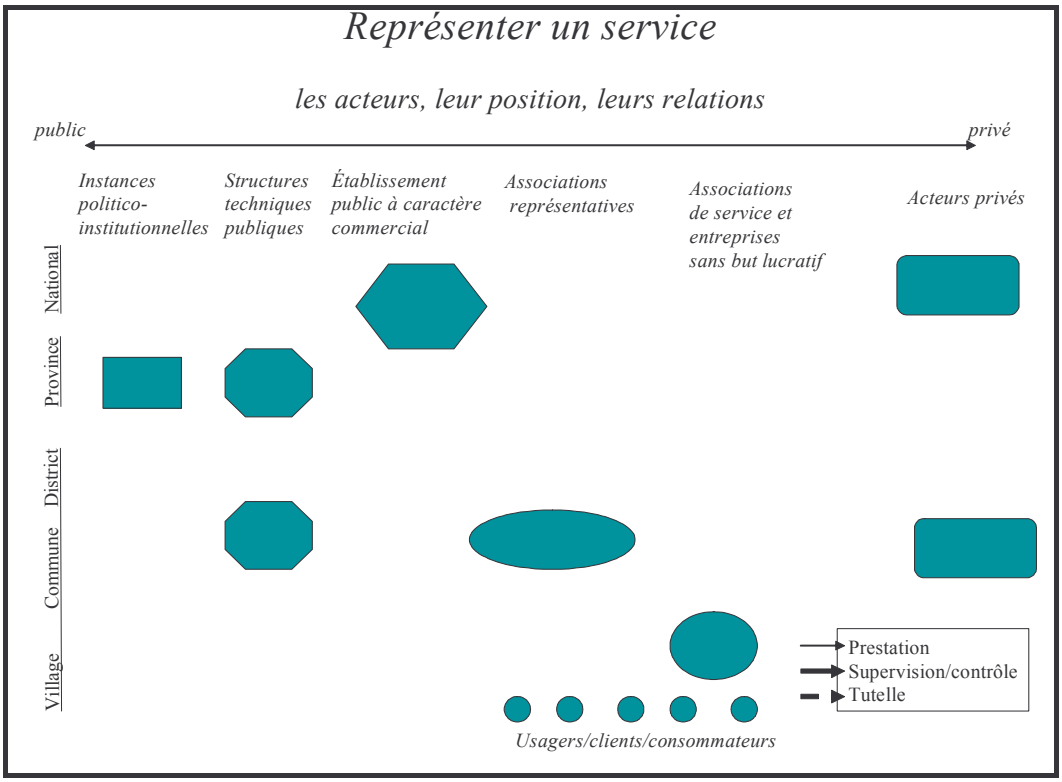
Ces acteurs sont en relation entre eux, sous un double registre :

- ▷ des relations de prestation de service (la fourniture de biens ou de services, le paiement de prestations) ;
- ▷ des relations institutionnelles, de supervision, tutelle, contrôle.

Identifier les principales relations entre acteurs et leur nature permet de visualiser la façon dont le service est organisé et régulé. Lorsque les relations sont trop nombreuses, on peut distinguer :

- ▷ un *schéma de service* identifiant les flux fonctionnels,
- ▷ et un *schéma institutionnel*.

Le schéma positionne donc les acteurs sur un double axe, celui, horizontal, de la nature institutionnelle des acteurs et celui, vertical, des niveaux spatiaux où ils se situent. Il relie ces acteurs par les principaux flux entre eux. La typologie des acteurs citée ici n'est évidemment pas exhaustive, et est à adapter à chaque cas.



6.2 Visualiser le positionnement du service en termes de régulation

Ces schémas permettent de décrire la façon dont est organisé un service à un moment donné, et comparer des services entre eux.

Ainsi dans Dialogs, nous avons travaillé sur différents services de proximité mis en œuvre par des organisations locales : vétérinaires, santé humaine et éducation sanitaire, production paysanne de semences améliorées, etc. Ces différents services relèvent de logiques différentes, ne sont pas toujours organisés au même niveau spatial.

Quelques services appuyés dans Dialogs[13]

La multiplication de semences de riz de qualité : un service marchand à dimension communautaire, sous contrôle public

Le service de production et de commercialisation de semences Élite de riz est avant tout fondé sur une logique marchande : la coopérative achète les semences Super Élite et les vend aux paysans multiplicateurs membres de la coopérative ; ceux-ci vendent les semences Élite à la coopérative qui, après contrôle qualité et mise en sachets, les revend aux paysans intéressés. Mais cette activité demeure inscrite dans de fortes dimensions communautaires : une partie de la production des semences est échangée dans les réseaux locaux, selon les règles traditionnelles, et échappe au circuit de commercialisation.

Par ailleurs, c'est une activité régulée par l'État : on ne peut pas vendre de semences qui n'ont pas été certifiées ; un contrôle de la qualité par le Centre national de contrôle semencier est indispensable. Le fait que la production de semences soit une activité régulée justifie une plus forte intervention publique, à la fois nationale et au niveau du district ou de la commune. Ce nécessaire contrôle de la qualité a des incidences fortes sur l'organisation car il ne peut pas se faire individuellement, multiplicateur par multiplicateur : il oblige à regrouper la production et la commercialisation, d'où une forme d'organisation collective.

Séchage et commercialisation des litchis : un service collectif financé par l'insertion dans la filière

L'association de producteurs de litchis a mis en place un comité de commercialisation qui gère les sous-services liés à la mise sur le marché des produits. Le service aux consommateurs (des litchis séchés, un label qualité) est purement marchand. Le service aux producteurs (améliorer la mise en marché et les prix) est collectif, de nature associative (destiné aux membres de l'association). Il n'est pas marchand car les prestations ne sont pas payées à l'acte (le kilo de litchis). Autrement dit, les producteurs de litchis ne paient pas pour le séchage et/ou la commercialisation, à la demande, mais l'activité est financée par une marge sur la vente. Un paiement forfaitaire interne est effectué par la structure de façon à couvrir les coûts via les bénéfices réalisés sur la commercialisation. C'est donc l'insertion de l'association comme acteur de la filière, permettant une meilleure valorisation économique du produit et de financer le service de commercialisation, mais la régulation du service se fait sur le mode associatif.

[13] *Cf.* le document de capitalisation pour une analyse plus complète.

La prévention en santé humaine, un service public local articulé à une dimension collective

En santé préventive, il n'existe pas de demande explicite des bénéficiaires, pas plus que de prestations individuelles ou de paiement direct du service. Cette forme de relation ne pourrait guère fonctionner : on voit mal en effet les mères venir demander et payer des conseils en nutrition.

Pour autant, un tel service ne peut reposer sur le seul bénévolat. Un tel service, dont les résultats sont peu palpables immédiatement et induisent une économie pour le coût de la santé, relève des biens publics à financer par l'impôt. De fait, un récent changement de politique nationale a transformé les volontaires de santé villageois (censés être bénévoles ou indemnisés par des projets) en agents publics, faisant de ce service un service public communal, financé sur budget de la commune à travers la fiscalité. Ils agissent auprès de groupes de mères, ce qui permet une économie d'échelle dans la délivrance des conseils et messages. Les ASV ont dès lors une double appartenance : ils font partie du personnel communal mais sont élus ou choisis par le village. Ils jouent donc un rôle d'intermédiaires entre la communauté (groupes de mères) et la commune.

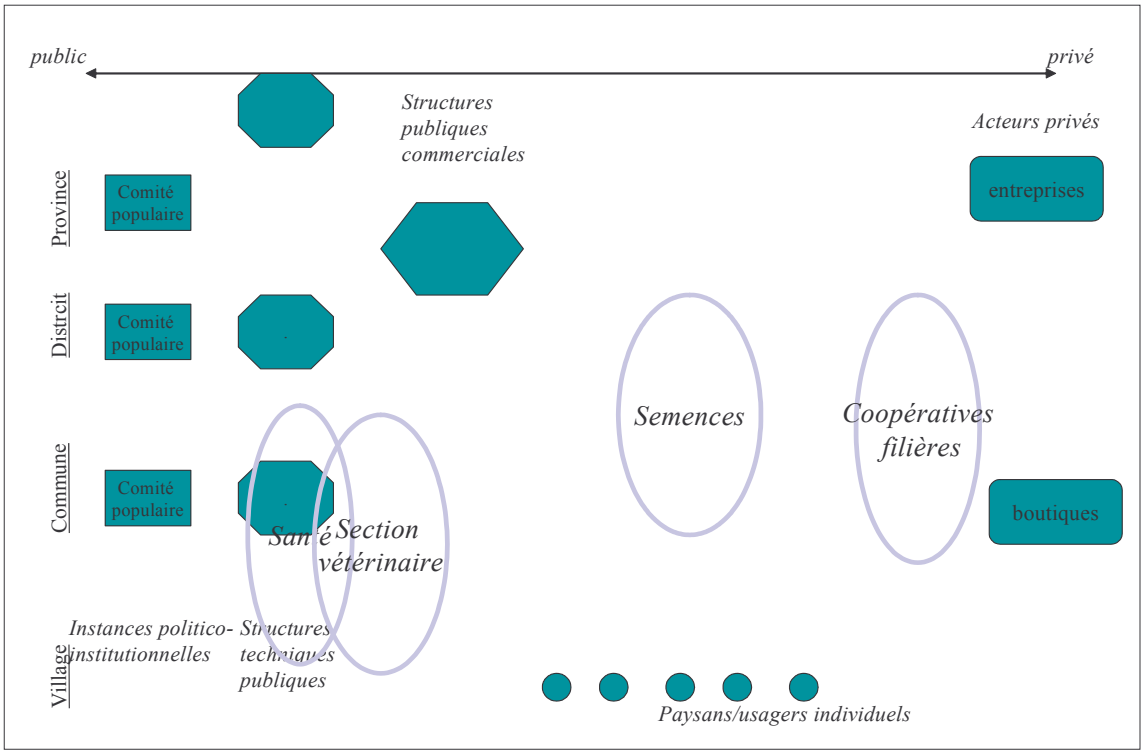
La santé animale : un service individuel marchand de proximité ou service public communal ?

Les services vétérinaires mis en place et renforcés par le projet Dialogs sont des services marchands (même si l'agent vétérinaire local (AVL) doit être autorisé par les services techniques) : l'AVL vend des produits (vaccins, médicaments) et des prestations (diagnostics, piqûres) dans une logique marchande où il existe un lien direct entre la prestation globale (la santé vétérinaire) et le paiement. L'organisation des agents impliqués, sous une forme ou une autre, n'est pas inhérente au service. C'est un moyen pour eux de faciliter leur approvisionnement en médicaments et vaccins à un meilleur coût.

Un sous-service qui ne rentre pas, au moins en partie, dans une logique marchande est la formation des éleveurs. Dans le cadre de Dialogs, cette fonction était rémunérée par le projet. Dans certains cas, les comités populaires ont participé au financement du vétérinaire chargé de la formation, mais pour un montant qui reste encore trop minime pour assurer correctement sa rémunération. Cette subvention reste donc insuffisante pour pérenniser cette fonction mais constitue une reconnaissance symbolique du caractère public implicite à ce sous-service.

Certaines communes ont intégré les AVL dans leur personnel communal, avec une indemnité de base (le reste du revenu provenant de la vente des prestations). On a alors un passage d'un service privé marchand à un service public à dimension marchande.

La nature des services, ou en tout cas du principal service (car le service final peut comprendre des sous-services de nature différente), détermine assez fortement les modes de paiement et donc une régulation de type plutôt marchande, plutôt publique, plutôt collective, et les niveaux d'organisation qui vont selon les cas de l'échelle villageoise à celle du district. On voit par ailleurs que les modes de paiement du service et le mode de régulation peuvent être hybrides entre logique associative, marchande et publique.



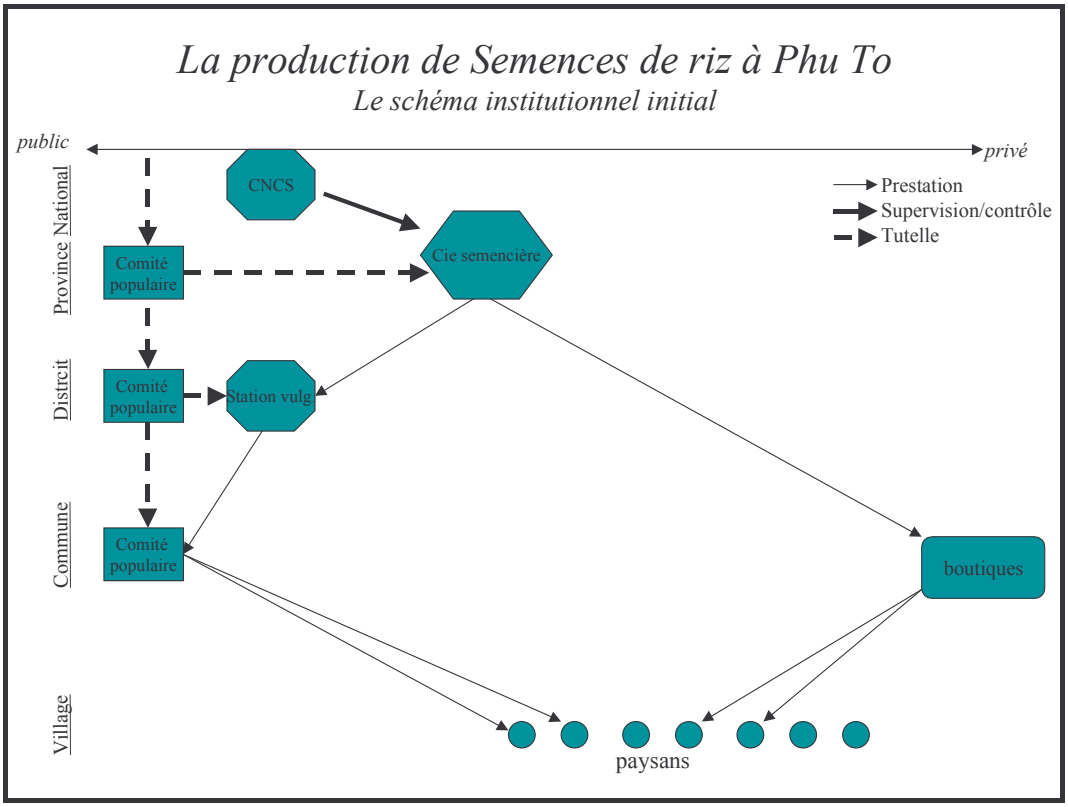
6.3 Décrire les évolutions institutionnelles et le positionnement de nouveaux acteurs

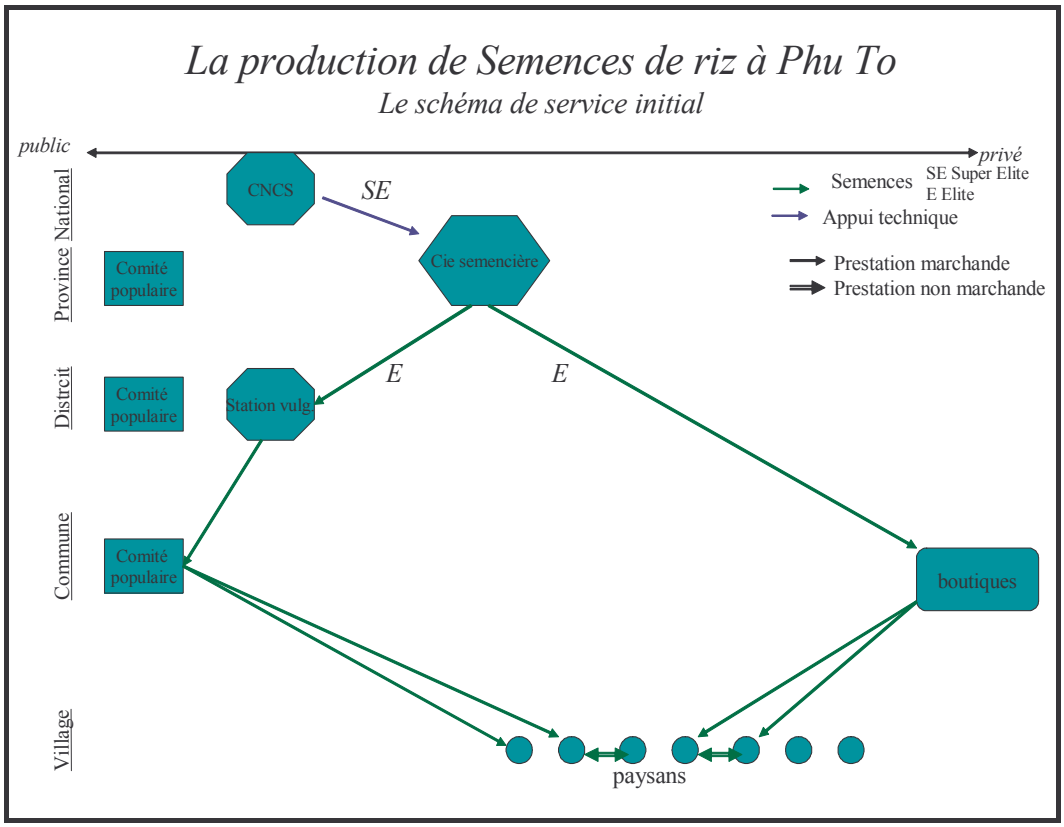
Les schémas de service permettent également de visualiser les évolutions institutionnelles liées à une intervention de développement ou à un changement de politique, que ce soit *a posteriori*, en termes évaluatifs, ou de façon prospective, pour réfléchir collectivement aux changements institutionnels à opérer ou à la cohérence des dispositifs en cours de conception.

Le cas du service local de multiplication et de commercialisation de semences de riz illustre bien cette idée. Dans les collines du Nord Vietnam, l'accès aux semences de riz de qualité à des prix raisonnables est insuffisant. La production de semences est organisée au niveau provincial par la Compagnie Semencière publique, sous tutelle du Comité populaire de la province, et sous le contrôle de la Compagnie nationale de Contrôle des Semences. Cette compagnie multiplie quelques variétés prioritaires pour la région, en particulier les grandes plaines irriguées : il n'existe donc pas de production de semences des variétés spécifiquement adaptées aux conditions locales. La compagnie semencière assure la diffusion des semences qu'elle multiplie, d'une à travers les bureaux agricoles et/ou stations de vulgarisation des districts (via le secteur public donc), et d'autre part via les réseaux privés de commerçants. Ces derniers touchent directement une partie des producteurs, tandis que les services techniques du district, faute de relais structuré au niveau communal, passent par le comité populaire.

Les paysans intéressés par l'achat de semences plus spécifiques sont donc dépendants de la politique du district. Sinon, ils doivent passer par l'intermédiaire des commerçants qui les vendent à des prix élevés. En pratique, les paysans utilisent essentiellement leur propre production de semences, et ne les renouvèlent qu'après trois à quatre saisons, ce qui entraîne des pertes de rendement liées à la dégénérescence des semences.

Les schémas ci-dessous décrivent l'organisation du service.


La production de Semences de riz à Phu To
Le schéma institutionnel initial
public
privé
Province National
Distrcit
Commune
Village
CNCS
Cie semencière
Comité populaire
Comité populaire
Comité populaire
Station vulg
boutiques
paysans
Prestation
Supervision/contrôle
Tutelle


La production de Semences de riz à Phu To
Le schéma de service initial
public
privé
Province National
Distrcit
Commune
Village
CNCS
SE
Cie semencière
Comité populaire
Comité populaire
Comité populaire
Station vulg
E
E
boutiques
paysans
Semences
SE Super Elite
E Elite
Appui technique
Prestation marchande
Prestation non marchande

Après avoir identifié le problème des semences avec les producteurs, réalisé des expérimentations en milieu paysan pour identifier les variétés adaptées, puis testé la capacité de groupes de paysans locaux, sélectionnés pour leur savoir-faire, à multiplier des semences Super Élite en semences Élite utilisables par les paysans, Dialogs a appuyé ces paysans multiplicateurs dans la mise en place d'un service local de multiplication et de commercialisation de semences adaptées à la zone. Une fois les capacités techniques acquises, ces groupes de production se sont heurtés à des blocages limitant le développement de leurs activités et le fonctionnement du service. On pouvait ainsi noter :

- ▷ un manque d'homogénéité et de cohésion (les groupes fonctionnaient indépendamment les uns des autres) ;
- ▷ une qualité hétérogène des semences produites par les différents groupes ;
- ▷ un système d'écoulement (commercialisation des semences) peu efficace.

Par ailleurs, obtenir l'agrément des autorités publiques et mettre en place un contrôle qualité étaient indispensables, les semences étant un secteur contrôlé par l'État. Dialogs a donc focalisé son action sur l'organisation d'intergroupes ou d'associations au niveau de districts et sur l'institutionnalisation des groupes en coopératives. Ces activités ont permis une meilleure coordination des activités des groupes, particulièrement en ce qui concerne les problèmes mentionnés ci-dessus : une centralisation des services aux producteurs (achats groupés d'intrants et de semences Super Élite, formations, itinéraire technique), une meilleure commercialisation par la gestion collective des semences, la certification des semences, l'amortissement des équipements communs, l'emballage commun, une meilleure coordination avec des autorités publiques.

Avec des variantes locales selon les choix des paysans multiplicateurs et les négociations avec les autorités locales, le dispositif est le suivant :

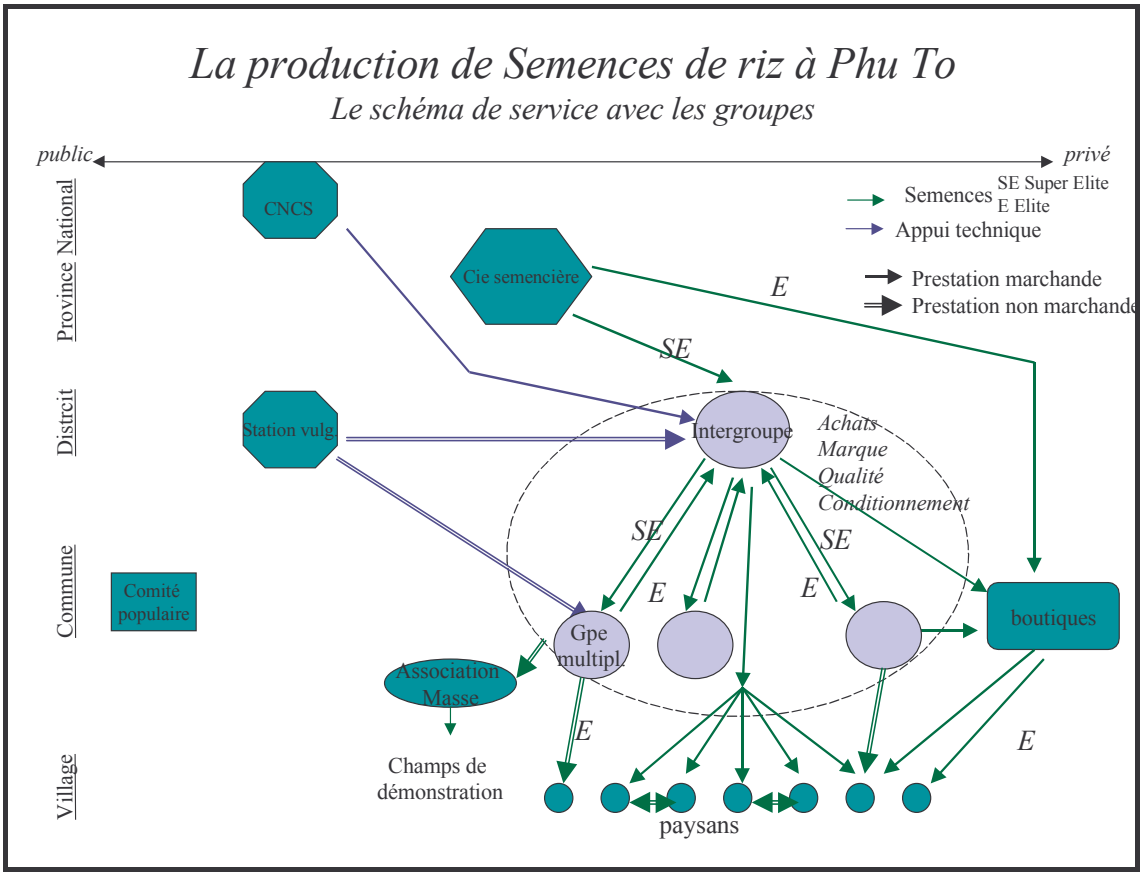
- ▷ dans quelques villages, des groupes de paysans multiplicateurs, sélectionnés pour leur savoir-faire technique, multiplient les semences Super Élite en provenance des centres semenciers, selon un cahier des charges précis ;
- ▷ ces groupes sont organisés (en association ou coopérative) à l'échelle du district. La coopérative assure l'approvisionnement des groupes en semences et un contrôle de ses membres, achète leur production, fait réaliser la certification (sur échantillon) par le Centre national Semencier, gère la mise en sachets et la commercialisation des semences améliorées.

Ces organisations proposent finalement des semences de qualité contrôlée, adaptées à la zone, et au moins 20 % moins chères que le commerce, démultipliant les capacités de la Compagnie semencière à approvisionner les paysans. L'ensemble est régulé dans une logique marchande. Une partie des semences Élite produites par les multiplicateurs est cependant échangée à l'échelle villageoise.

Tout en étant autonomes dans leur organisation et leur fonctionnement, ces groupes ou coopératives de multiplicateurs de semences de riz ne fonctionnent pas de façon totalement indépendante des institutions publiques. Ils sont dans une relation commerciale contractuelle avec la Compagnie Semencière de la province, à laquelle ils achètent les Super Élite. Ils sont sous le contrôle technique du Centre national de Contrôle Semencier qui certifie les semences dans le cadre d'une prestation payante. Ces organisations n'existent que parce qu'elles sont autorisées par le Comité populaire du district et bénéficient de l'appui technique de la station de vulgarisation du district. Enfin, elles donnent fréquemment des semences à l'association communale des paysans pour des champs de démonstration.

Ces organisations s'insèrent donc dans le paysage institutionnel, dans des relations diverses. Sans se substituer aux flux classiques (via les stations de vulgarisation et le marché), elles complètent le dispositif existant par un nouveau service aux paysans (des semences adaptées à leur zone, moins chères). Ce faisant, elles restructurent en partie la filière semences : avec l'appui du projet, elles ont négocié avec les compagnies semencières le droit de multiplier (droit dont ces compagnies avaient auparavant le monopole), elles contractualisent avec le Centre national de Contrôle Semencier (qui travaillait seulement avec les compagnies).

Elles comblent ainsi le « vide institutionnel » qui faisait que la politique de semences avait du mal à atteindre les paysans, par une nouvelle organisation permettant d'accroître l'accès des paysans à des semences certifiées de qualité.



Les différents services mis en place dans Dialogs peuvent se lire selon cette grille de lecture, en montrant comment ils complètent ou restructurent un schéma de service existant, en s'insérant dans les vides entre intervention publique et secteur privé, avec des services qui reposent, selon les cas, sur des logiques plutôt marchandes ou plutôt publiques.

II. ACCOMPAGNER L'EMERGENCE ET L'INSTITUTIONNALISATION DE SERVICES DE PROXIMITE

1. Combler les vides institutionnels, grâce à des organisations assurant des services de proximité

Une telle stratégie de création de services nouveaux, adaptés à des franges de la population qui n'y avait pas accès ou de façon marginale, est un objectif de nombreux projets de développement. On est loin ici de l'approche ONG classique, où l'ONG produit elle-même le service grâce à des financements internationaux, et en évitant tout contact avec l'État : des services durables ne peuvent que reposer sur des organisations viables, équilibrées financièrement (ce qui ne veut pas nécessairement dire sans subvention pérenne ou financement public structurel) ; bien souvent, les ONG d'appui – même nationales – ont des coûts qui rendent impossible une telle viabilisation de leurs services : elles doivent agir temporairement pour accompagner l'émergence et la consolidation de tels services ; les services doivent s'inscrire dans un cadre légal et institutionnel – qui parfois doit évoluer pour les rendre possibles.

Cette problématique est fréquente sur les services de proximité à l'agriculture ou à la santé, comme dans Dialogs, mais aussi sur les thèmes du crédit (où l'institutionnalisation d'organismes de microfinance équilibrée est depuis longtemps un objectif), de l'eau potable[14], de la gestion des déchets[15], de la lutte contre la malnutrition, etc.

L'accès aux services des populations qui en sont exclues suppose ainsi une stratégie d'appui à l'émergence et la consolidation de services, et/ou une transformation de logiques « projet » en logique de services.

Chaque thématique porte ses propres enjeux. À partir de l'expérience de Dialogs, on peut néanmoins poser quelques jalons méthodologiques.

2. Une démarche en trois phases

Dans Dialogs, une grande diversité d'actions ont été menées dans des zones variées. Il n'y a pas eu de modèle unique, plutôt des expérimentations parallèles. Malgré la diversité d'actions et de situations, il apparaît qu'une même démarche en trois temps ait été implicitement mise en œuvre :

- *1/ Assurer la pertinence technico-économique pour les usagers* : dès l'identification du ou des problèmes avec les acteurs, un travail d'expérimentation des réponses « technico-économiques » et/ou de la méthode a été réalisé afin de développer les savoir-faire correspondants. La réponse n'est jamais immédiate. C'est un jeu d'essais-erreurs qui a permis de les mettre au point avec les usagers, l'expérimentation permet-

[14] *Cf*. Mahé J.-P., à paraître, *Mobiliser les entrepreneurs locaux pour construire un service essentiel de l'eau potable. Le programme Mirep (Mini-Réseaux d'Eau Potable) et les partenariats locaux public/privé au Cambodge*, Paris, Gret, Coll. Études et Travaux, 90 p.

[15] Rouyat J., Broutin C., Rachmuhl V., Gueye A., Torrasani V., Ka I., 2006, *La Gestion des ordures ménagères dans les villes secondaires du Sénégal. Vers des politiques municipales incluant les quartiers périphériques*, Gret, Coll. Études et Travaux en ligne n° 8, 91 p.

tant d'approfondir la compréhension des enjeux. Ce travail d'expérimentation a été fait dès le départ en lien étroit entre utilisateurs et producteurs du service, des « paysans-techniciens », des « agents vétérinaires locaux », des « animateurs communautaires » étant choisis localement pour le mettre en œuvre. Dès cette étape, les conditions de viabilité économique pour les producteurs de service ont été prises en compte (modes de paiement notamment). La pertinence des solutions techniques tient en effet à ce qu'elles soient « faisables » (c'est-à-dire qu'elles soient possibles à mettre en œuvre en situation réelle, et pas seulement dans le cadre artificiel d'un projet et de techniciens) et « viables » (c'est-à-dire qu'elles soient abordables pour les usagers, tout en permettant aux producteurs de service de tirer un revenu décent de leur activité).

- *2/ Travailler la viabilité organisationnelle du service* : il s'agit de raisonner sur l'organisation du ou des services pour conjuguer efficacité et viabilité : quels sont les besoins de coordination entre acteurs pour assurer un service efficace et de qualité ? Quelles formes d'organisation sont nécessaires ou utiles à cela ? Dès cette étape, se pose la question des relations entre les producteurs de service et les usagers.

> Il y a sur ce niveau aussi expérimentation et essais-erreurs. Au début des appuis sur la santé animale, dans un projet antérieur, l'organisation était structurée autour d'un groupe d'éleveurs et d'un « paysan-technicien » formés pour faire les soins et les vaccinations, les « tu thuoc »[16]. En fait, les groupes étaient assez théoriques, il n'y avait guère d'actions collectives ni de « contrôle » du paysan technicien par ses pairs. Ce dernier fournissait ses services tant aux membres du groupe qu'à des voisins ou parents. Le groupe qui avait débattu du service à mettre en place n'avait plus sa raison d'être une fois les prestations définies et stabilisées.
>
> Dans une seconde phase, les groupes d'éleveurs ont été abandonnés, et c'est au niveau des paysans-techniciens eux-mêmes que l'utilité d'une organisation au niveau du district a émergé, tant pour avoir une reconnaissance de la part des autorités que pour faciliter l'approvisionnement en vaccins et médicaments.

- *3/ Construire la pérennité institutionnelle*[17] : il s'agit enfin de trouver un mode d'institutionnalisation du service rendu, c'est-à-dire une formalisation des relations entre les différents acteurs, publics ou privés, dont la contribution est nécessaire à l'existence et l'efficacité du service. Cette institutionnalisation vise à ancrer le service dans le paysage institutionnel existant et à consolider son existence à travers une formalisation établie et reconnue par tous.

Ce schéma en trois temps constitue de fait plus la formalisation méthodologique *a posteriori* d'une démarche intuitive qu'une proposition préalablement construite. Diverses actions avaient en effet été initiées sur certains thèmes lors des projets antérieurs, alors que les questions de l'institutionnalisation et d'éventuelle reconnaissance légale d'organisations autonomes n'étaient pas encore d'actualité au Vietnam.

---

[16] *Cf.* Lamballe et al., *Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action*, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 31, Gret, décembre 2002, 52 p. ; *Cf.* Tessier O., 2001, *De l'action technique au construit social*, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 23, Gret, 31 p.

[17] Dans la durée de Dialogs, toutes les thématiques cependant n'ont pas atteint la dernière étape, ce qui soulève la question de l'avenir des groupes pertinents mais jeunes.

Ce schéma semble cependant bien restituer la démarche et avoir une certaine pertinence pour travailler sur de nouveaux thèmes et de nouveaux services. En particulier, il est fondamental de mettre une priorité sur la mise au point, avec les (futurs) producteurs de service et les usagers, de modèles technico-économiques pertinents répondant bien aux attentes, et potentiellement viables (la viabilité réelle ne pouvant se vérifier totalement qu'en « rythme de croisière, une fois les coûts liés à l'expérimentation passés et une fois l'action étendue à une échelle raisonnable)[18].

Ainsi, sur les semences de riz, l'élevage, ou la santé préventive par exemple, les actions de Dialogs se sont appuyées sur les acquis de projets pluriannuels antérieurs. C'est donc sur ces thèmes que le processus d'institutionnalisation a pu aller plus loin. Inversement, sur d'autres thématiques comme l'élevage laitier où le préalable était d'approfondir la première ou la seconde étape, le projet n'est pas toujours parvenu à atteindre la dernière étape. Sur des thèmes nouveaux où les références technico-économiques d'intervention adaptées au contexte ne sont pas encore totalement identifiées ou stabilisées, la mise en place de l'ensemble du processus peut demander des délais importants.

Une fois les références stabilisées, la création de nouveaux services sur un thème connu peut par contre être beaucoup plus rapide. Les savoir-faire développés par les agents de terrain qui ont accompagné les groupes initiaux leur permettent d'être rapidement plus pertinents et plus efficaces sur de nouveaux sites ou de nouveaux thèmes. Mais la construction d'un service dans une zone nouvelle implique nécessairement des adaptations plus ou moins fortes, et surtout des apprentissages de la part des acteurs concernés. Il s'agit à chaque fois d'une réplication/adaptation, et toute intervention sur un service réellement nouveau doit passer par les trois étapes mentionnées. Par contre, ces trois étapes ne sont pas nécessairement disjointes, elles peuvent (et même gagnent à ?) se superposer plus ou moins.

2.1 Assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs

Un service doit apporter des réponses adéquates à des besoins identifiés. Selon les cas, l'identification du problème découle d'une demande locale d'un groupe d'acteurs intéressés (paysans, mères, pisciculteurs, consommateurs) ou d'une proposition de techniciens suite à un diagnostic.

> *Sur un problème identifié, la grille d'analyse des services peut être très opératoire pour analyser l'offre actuelle et les acteurs concernés (avec leurs logiques et leurs pratiques), pour identifier les manques et voir si les services actuels peuvent ou non évoluer pour répondre à de nouveaux besoins ou des attentes non couvertes. Construire ex nihilo un nouveau service ne se justifie que lorsqu'il n'y a pas de solution plus simple !*

Peu importe ici la nature de ces personnes à partir du moment où celles-ci décident de réfléchir et d'expérimenter collectivement des solutions à ce problème, avec l'appui d'un technicien. L'intérêt de travailler en groupe est de permettre un débat autour de l'analyse des problèmes et des pistes de solutions, de multiplier les expériences, d'en discuter les résultats et donc d'arriver plus vite à des solutions efficaces, répondant aux attentes et capacités de la majorité des acteurs concernés (Ruault, 1996).

[18] Sur les étapes de processus d'apprentissage, *cf.* Korten D., 2006, *L'intervention sociale comme processus d'apprentissage*, Gret, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 48, 41 p. (traduction de *Community Organization and Rural Development: a Learning Process Approch*, Public Administration Review, Sept-Oct 1980).

Dans le cas de Dialogs, le principe a souvent consisté à s'appuyer sur des volontaires au sein de ces groupes pour ensuite commencer à construire le service : un éleveur reconnu pour sa compétence se spécialise en agent vétérinaire, des riziculteurs reconnus comme compétents et intéressés par ce rôle se spécialisent dans la production de semences de riz.

Cette démarche a permis d'entamer très tôt un dialogue étroit entre futurs utilisateurs et futurs producteurs du service, et de renforcer les compétences de ces derniers au fur et à mesure (Lamballe et al, 2002).

Une fois le problème constaté et le groupe composé, l'expérimentation des solutions passe par un processus d'essais erreurs permettant d'affiner conjointement l'analyse du problème et les pistes de solutions : une période pendant laquelle se développent en parallèles les savoir-faire de « producteurs locaux de service » (les « paysans techniciens » du projet Collines, les volontaires de santé villageois, les paysans spécialisés dans le séchage du litchi, etc.).

Avec le temps, quelques thèmes se stabilisent alliant des référentiels « techniques » ou méthodologiques (par exemple, les variétés de riz intéressantes et les itinéraires techniques qui leur correspondent, les pathologies à savoir traiter en santé animale, les messages de santé publique) et une première forme d'organisation du service.

Établir la pertinence technico-économique demande un travail plus ou moins long pour choisir les thèmes, fixer les référentiels, développer les savoir-faire pertinents. Parfois, il s'avère que l'entrée choisie n'est pas bonne ou que la filière ne permet pas de viabiliser un service[19].

La viabilité technique est assurée par le renforcement des compétences locales qui développent en même temps leur connaissance technique et leur connaissance des besoins et capacités de leurs clients.

La question de la viabilité financière est posée dès le début et est consolidée par l'établissement de services payants, organisés de manière à être commercialement viables et socialement équitables, ou de services appuyés par les autorités publiques. Pour que le service soit durable, les producteurs de ce service doivent en effet dégager de son fonctionnement une rémunération minimale à leur travail. D'où l'intérêt de questionnements précoces sur les modes de financement, entre paiement à la prestation par les bénéficiaires pour ce qui relève d'une logique marchande, financement public pour des actions de nature publique, prestige social pour les systèmes d'entraide communautaire, ou une combinaison des modes pour les associations ou les formes hybrides. Inversement, les bénéficiaires et/ou payeurs doivent être sûrs que la prestation reçue satisfait leur demande.

> Dans de nombreux cas, les services sont de nature hybride, soit qu'ils combinent différents sous-services de nature différente (comme la formation vétérinaire, déjà citée), soit qu'ils sont construits autour d'une articulation entre logique marchande, publique et communautaire, comme la production de semences de riz.
>
> Ce caractère hybride permet souvent de réduire le coût, car le paiement est partagé entre plusieurs sources (État, clients, etc.) et aussi parce que la dimension communautaire joue sur l'exigence de rentabilité : l'élargissement du réseau social peut être une part de la « rémunération » d'une action. C'est, par exemple, le cas des agents vétérinaires locaux qui bénéficient ainsi de la reconnaissance de leur réseau par les populations villageoises pour renforcer leurs propres interventions.

[19] *Cf.* le cas du lait, dans l'ouvrage de capitalisation Dialogs, pp. 134-137.

Les incitations des producteurs de service à assumer leur rôle ne sont donc pas exclusivement monétaires mais peuvent être une combinaison de rémunération marchande et de valorisation sociale, au sein de relations complexes qui ne sont pas toujours apparentes à première vue pour l'assistant technique expatrié ou les autorités politiques.

Les organisations et services créés ou appuyés par Dialogs croisent ainsi de façon *ad hoc* les régulations communautaires, publiques et marchandes, notamment parce que :

- ils s'appuient sur des producteurs spécialisés et/ou des techniciens communaux, insérés dans les réseaux sociaux locaux ;
- ils couplent rémunération marchande du service, valorisation sociale et parfois financement public (IEC santé, formation vétérinaire) ;
- ils assurent une proximité et une redevabilité avec les clients.C'est cette combinaison de logiques communautaires, associatives et marchandes qui, sur des thèmes pertinents d'un point de vue technico-économique, assure la viabilité économique et sociale du service.

Une fois les référentiels techniques acquis et la pertinence de l'action établie, la réflexion s'oriente vers une meilleure organisation de l'ensemble des acteurs (élargie vers la structuration d'un service et non plus vers la production tout court) en s'intéressant aux relations entre les producteurs et les bénéficiaires de service d'une part, et aux relations des producteurs avec leur environnement amont, d'autre part.

2.2 Travailler la viabilité organisationnelle

Cette deuxième étape s'appuie sur la première : si les prestataires d'un service ne trouvent pas leur intérêt à le produire et le délivrer dans la durée, ils n'ont aucune raison de poursuivre leur activité. Ainsi, la pertinence économique est doublement assurée par les capacités techniques et les modalités d'interrelations entre les acteurs.

Comme décrit ci-dessus (cf. chapitre I titre 1 page 6 : « Pourquoi raisonner en termes de service ? »), le raisonnement se fonde sur les besoins de coordination entre acteurs pour assurer un service efficace. Il s'agit de voir quelle est la nature des relations entre ces acteurs, si elle relève de la simple prestation marchande (j'échange un bien ou un service contre une rémunération, sans qu'il y ait besoin de formaliser la relation plus au-delà) ou si, pour des questions de financement du service, d'accès à l'information, de coût ou de régulation, d'autres formes de relation et d'organisation entre acteurs sont nécessaires.

Par l'organisation de ces interrelations, il s'agit ici d'agencer et de coordonner les diverses actions ou interventions des différentes parties prenantes, sans oublier de prendre en compte les coûts de transactions, c'est-à-dire les coûts non monétaires (qui prennent souvent la forme de temps mobilisé) liés à la recherche et l'échange d'information, à la négociation, etc. Trop souvent, les politiques ou les agents de développement prônent en effet des modèles d'organisation ou de contrats entre acteurs, très exigeants en temps, sans s'interroger suffisamment sur le temps nécessaire aux multiples réunions d'information, explication, discussion, formation, analyse, décision, etc. et sur le coût de ces réunions pour les populations. Des phases de réunions et de débats sont indispensables pour identifier les modalités d'intervention à plusieurs, les adapter à chacun, au contexte et ses évolutions, et pour décider collectivement avec un minimum de légitimité. Mais une fois ces choix calés, le fonctionnement du service doit être le plus fluide possible et moins lourd pour les usagers.

Par ailleurs, il faut veiller ici à éviter les « transferts de modèle organisationnel ». La façon dont fonctionne l'action collective dans une société est étroitement liée à sa culture et son histoire politique et institutionnelle. Un « modèle » d'organisation correspond implicitement à une certaine façon de concevoir l'action collective, le débat et la décision, la régulation d'intérêts divergents, le rapport à l'État, etc. *« Nos modes d'action collective ne sont pas le résultat automatique du développement des interactions humaines. (...) Ils ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités propres, ont créées, inventées et instituées pour résoudre (...) les problèmes de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré leurs orientations divergentes »*[20]. Ces « solutions toujours spécifiques » ne peuvent donc être définies de l'extérieur. Ce sont nécessairement les acteurs en jeu qui les définissent, les expérimentent, les ajustent.

Il s'agit donc ici de trouver la ou les formes d'organisation qui portent sur les points où elles se justifient et qui soient suffisamment simples pour être fonctionnelles et efficaces. L'encadré ci-dessous illustre la manière dont cette logique organisationnelle a changé les modes d'intervention dans l'élevage.

La viabilité organisationnelle : l'évolution des groupes d'éleveurs à l'organisation des agents vétérinaires

Au cours des actions antérieures à Dialogs, des pharmacies vétérinaires (*tu thuoc*) avaient été créées dans le but d'organiser les services vétérinaires destinés aux éleveurs. Différents services (formation technique, crédit) ont ainsi été proposés autour des groupements d'éleveurs. Ces « groupes » avaient un statut ambigu et l'organisation autour des pharmacies s'est avérée inefficace même si le service était utile : l'internalisation de services vétérinaires sous forme collective au sein des groupes d'éleveurs ne se traduisait par aucun avantage. Une fois les itinéraires techniques de référence élaborés et le crédit s'avérant de moins en moins utile pour promouvoir l'innovation, la question de la nécessité d'une coordination entre paysans s'est posée de façon de plus en plus aiguë. Petit à petit, ces groupes ont de fait disparu mais le service (vaccinations, services vétérinaires) s'est bel et bien maintenu.

Une étude de terrain[21] a constaté que les services de santé étaient appréciés mais que les groupements n'avaient plus guère d'existence. Un prestataire avait émergé de ces derniers et entretenait des relations bilatérales avec les usagers, qu'ils soient ou non anciens membres des groupements. Ce constat a amené à repenser l'organisation du service : la prestation de l'agent vétérinaire est une prestation individuelle. L'organisation collective présente par contre un intérêt au niveau des AVL (formation, partage de matériel, achat groupé de vaccins). L'action a dès lors porté sur l'appui à la création d'organisations d'AVL, institutionnalisées via le projet Dialogs.

Comme on l'a vu précédemment, les points clés autour desquels sont susceptibles d'être construits des dispositifs organisationnels sont fondamentalement identifiés et définis par les réponses qui seront apportées aux questions suivantes : Qui décide ? Qui paie ? Qui produit ? Qui contrôle ? Etc.

[20] *Cf.* Crozier et Friedberg, 1977, Op. Cit. 15-16.
[21] *Cf.* Tessier O., Op. Cit.

Il vaut la peine de souligner que la simplicité de ces questions ne présage en rien de la simplicité ou de la complexité des réponses qui seront apportées, ou encore de ce que des réponses simples pourront être apportées sur un champ tandis que les autres seront éventuellement complexes.

Le cas des semences illustre bien ces différences : le service est simplement payé par les usagers ; par contre, son contrôle et sa régulation impliquent une grande diversité d'acteurs (producteurs, commune, compagnie semencière nationale, association de masse, etc.).

La viabilité organisationnelle passe donc par la construction de relations et de diverses modalités de coordination portant sur différents champs (l'opérationnel, le financement, la décision, le contrôle…) dont les agencements sont susceptibles d'être sensiblement distincts les uns des autres.

Une série de facteurs est à prendre en compte dans la réflexion sur l'agencement des interventions autour d'un service. Ils seront analysés dans les sections qui suivent.

2.3 Construire la pérennité institutionnelle

Si la réflexion sur l'organisation d'un service effectif porte avant tout sur l'agencement des relations entre acteurs, rien n'est dit cependant sur le cadre et le statut juridiques de ces acteurs, de leurs relations (formelles, informelles ?) ou encore sur le type de relations entretenu entre ce dispositif organisationnel dans son ensemble et son environnement politico-institutionnel.

Or, la pérennité d'un service demande qu'à un moment ou à un autre cette insertion institutionnelle soit clarifiée de façon à prendre en compte la réalité politique, juridique, sociale, institutionnelle, communautaire, etc., qui garantisse la durabilité, non seulement des activités, de la production, de l'organisation, mais aussi du **service** en lui-même : quel statut juridique pour les différents acteurs ? Pour leurs relations ? Quelles relations entre ce dispositif et le cadre politico-administratif général ? Faut-il passer un contrat ou rester dans l'informel ? Un contrat qui porte sur quoi ? Entre qui et qui ? Qui préconise quoi exactement (et qui laisse quoi en dehors) ? Qui soit avalisé par qui ? Avec quels moyens de vérification, d'incitation ou de sanction ? Etc.

Dans le contexte vietnamien où le cadre juridique et légal des associations et coopératives était et est encore en cours de débat, et où les instances politico-institutionnelles (les comités populaires aux différentes échelles) jouent un rôle important, ce type de questionnement renvoyait à des enjeux particulièrement importants. Dans le cadre du projet Dialogs, on peut dire qu'il s'est avant tout agi de trouver des réponses immédiates, concrètes et pragmatiques à ces questions de façon à simplement pérenniser des offres de services. En ce sens, on peut dire que le projet a surtout cherché à clarifier l'essentiel sans pour autant chercher à absolument déterminer et fixer tous les statuts ou toutes les relations. Une partie de ces statuts et relations reste donc aujourd'hui encore « dans le flou ». D'ailleurs, dès lors que les acteurs en jeu sont dans des relations interpersonnelles, la formalisation n'est pas toujours nécessaire, ni même souhaitable.

Ce faisant, c'est néanmoins aussi la question des possibilités offertes par le cadre juridique du moment qui s'est bien évidemment posée, et celle de son évolution possible. Sur ce point, le projet a volontairement joué, en collaboration avec les diverses parties prenantes (producteurs de services, usagers, services techniques, autorités locales à différents niveaux), un rôle d'expérimentation juridique aussi bien sur les statuts de certains (nouveaux) acteurs (associations, coopératives), que sur leurs interrelations (délégation, partenariat public-privé-

associatif, etc). Derrière cette démarche, l'idée était là encore qu'il ne fallait pas *a priori* trop « figer les choses », mais au contraire tester concrètement ce qui « pouvait marcher » et ce qui était donc utile sur le plan du Droit.

Dernier enjeu enfin : en contractualisant de nouveaux types de relations entre acteurs locaux, privés ou associatifs et publics, se pose bien évidemment la question de la délimitation des compétences des différentes parties prenantes et donc, implicitement, celle de leur autonomie respective de fonctionnement vis-à-vis des autres acteurs. Dans quelle mesure des producteurs peuvent-ils s'organiser et agir pour porter un service d'intérêt collectif ?

> *La viabilité du service s'appuie donc sur des facteurs comme la rentabilité des activités, le prestige social des acteurs impliqués dans l'activité, l'insertion de l'organisation ou les activités dans la sphère publique/participation de l'État, la formalisation du statut juridique de l'organisation, la contractualisation des relations. La forme d'institutionnalisation s'appuie sur de nombreux facteurs dont la nature du service, les modes de régulations, les relations entre les acteurs, les sous-services, etc. Avant tout, l'institutionnalisation dépend des décisions des acteurs (producteurs, autorités locales, membres de l'association, etc.) suivant un processus de négociation et concertation avec eux.*

3. Structurer et organiser les services : les facteurs déterminants des choix organisationnels

Pour assurer un service pertinent et efficace, le raisonnement doit mettre l'accent sur les fonctions remplies, les relations entre acteurs et les modes de régulation. Il s'agit ainsi d'éviter de promouvoir l'organisation pour elle-même, avec des choix *a priori* et sans justification fonctionnelle. La nature du service et le type de régulation qu'il suppose sont des critères clés.

3.1 Identifier les sous-services pour mettre en évidence les enjeux organisationnels

Au sein d'une structure de service, l'organisation peut porter sur certains aspects et pas sur d'autres. Que choisit-on de gérer en collectif et pourquoi ? L'accès à l'information ? Le matériel ? L'achat d'intrants ? La vente des produits ? Etc.

La division du service final en sous-services articulés les uns aux autres met en évidence les choix organisationnels possibles sur ce que l'organisation va internaliser ou simplement coordonner : l'organisation ne se développe que là où cela a du sens en termes de besoins, fonctions et gain d'efficacité.

Les sous-services peuvent :

- être internalisés dans l'organisation (une coopérative d'éleveurs de porcs se dote d'un technicien) ;
- faire l'objet d'une organisation externe (des producteurs laitiers suscitent la mise en place d'une filière privée de collecte de lait) ;
- faire l'objet d'un sous-groupement au sein de l'organisation (un « comité de commercialisation » est créé au sein de l'association des producteurs de semences de riz) ;
- être assurés par une collaboration avec l'État (entre les agents vétérinaires locaux et les services techniques de l'État en ce qui concerne la formation).

Cette articulation met en évidence les autres acteurs impliqués dans le service, les relations à établir avec eux, et comment l'organisation peut en tenir compte ou pas.

Il faut noter que le lien entre producteurs et bénéficiaires du service final ne doit pas être oublié, en revanche, dans l'établissement du service ou de l'organisation.

3.2 L'organisation et sa fonction : l'action collective pour un service effectif

L'action collective se justifie lorsque ses avantages dépassent les coûts de transactions

La distribution ou vente en commun via une organisation peut permettre aux producteurs de mieux valoriser leur production lorsque les marges sur les ventes dépassent les coûts de la gestion de l'organisation. C'est le principe fondateur par exemple des coopératives spécialisées ou des organisations fruitières : par des achats groupés ou du matériel en commun, l'organisation peut réduire certains coûts normalement supportés individuellement par les membres.

L'organisation des usagers d'un service peut également rendre la prestation plus efficace. En réunissant régulièrement les femmes, les groupes de mères ont favorisé l'information, l'éducation et la communication, ce qui a facilité le travail des agents de santé villageois.

Certains services peuvent néanmoins être rendus tout aussi efficacement sur une base individuelle ou informelle. L'organisation n'est pas toujours nécessaire ni utile. On a ainsi vu que les organisations appuyées avant Dialogs, telles les *tu thuoc*, n'avaient pas toujours eu de réelle raison d'être au-delà de la mise au point de référentiels techniques.

Tout thème technique ne nécessite pas de mettre en place une organisation, comme le montre l'exemple du travail réalisé en appui à l'aménagement des pentes.

Le cas de terrasses et bandes herbeuses : quand l'organisation du service n'est pas nécessaire

Pour susciter l'intérêt des paysans à aménager les parcelles en pente avec des terrasses ou des bandes herbeuses, les équipes de Dialogs ont mobilisé savoir-faire technique, apport en matériel végétal et subventions. Il s'agissait d'encourager des paysans ne maîtrisant pas ces techniques à aménager les versants, en en réduisant le coût et le risque. Une organisation intermédiaire a été mise en place afin de coordonner les interventions des techniciens agricoles locaux, de gérer les subventions, etc.

Dans d'autres régions du Vietnam, non seulement les paysans maîtrisent les savoir-faire nécessaires mais sont tout à fait à même de faire face aux coûts et de réaliser des terrasses sans appui externe. On pouvait dès lors se demander si la structuration d'un service d'appui à l'aménagement des pentes était réellement nécessaire ou si, une fois amorcée et jugée utile par les paysans, cette dynamique pouvait s'étendre spontanément.

Une évaluation économique a alors montré que la production fruitière permettait de rentabiliser l'investissement en moins de trois ans, confirmant ainsi l'intérêt économique de l'aménagement en plus de son intérêt environnemental en termes de lutte contre l'érosion. Une seconde enquête a été menée sur les perceptions des terrasses et sur les conditions dans lesquelles les paysans pourraient en faire de nouvelles. Il est ainsi apparu que les techniciens communaux formés par le projet étaient tout à fait en mesure de continuer à offrir leurs conseils. Les boutures végétales nécessaires aux plantations sont par ailleurs disponibles sur place auprès des paysans qui ont déjà aménagé un versant.

> Et dans la plupart des cas, les paysans mobilisent leur seule main-d'œuvre en étalant les travaux en fonction de leurs capacités. Ils se contentent de demander un appui technique à leurs voisins, dans le cadre des règles locales d'échanges de services. Certaines règles se sont de fait mises en place spontanément, comme des séances de formation assurées par un technicien à un groupe, en échange d'un déjeuner.
>
> Bref, l'appui s'est avéré nécessaire pour développer initialement les savoir-faire manquants. Mais l'extension de la dynamique dans la durée ne requiert aucunement l'organisation spécifique d'un service. Au mieux, les communes peuvent éventuellement reprendre à leur compte le principe d'une subvention ciblée, si elles souhaitent vraiment favoriser et accélérer les aménagements de terrasses, notamment dans le cas des familles les plus pauvres et/ou dans une logique publique d'aménagement de territoire.

Certaines fonctions imposent l'action collective

Dans certains cas, la réalisation de tâches indispensables à la prestation d'un service oblige à construire et structurer une organisation. C'est par exemple le cas avec la certification ou le contrôle de la qualité d'une production. Comme mentionné précédemment, la certification officielle de la production semencière ne peut en effet être conduite à l'échelle individuelle. L'action collective est donc justifiée par la nécessité de regrouper la production, d'organiser des tests de qualité sur l'ensemble de la production, de centraliser la mise en sachets et l'étiquetage, etc. Pour de raisons similaires, la création d'une appellation d'origine contrôlée pour les litchis séchés requiert également une forme d'organisation collective : l'organisation doit s'assurer de la mise en place d'un itinéraire technique, centraliser le contrôle, le développement de la marque, etc.

Ce point rejoint évidemment celui des avantages économiques : cette fonction collective n'a d'intérêt que si les producteurs en tirent un bénéfice supplémentaire.

L'intérêt de l'organisation ne suffit pas toujours pour susciter sa création

Même si l'action collective apporte des avantages évidents, elle ne se met pas toujours en place spontanément : agir à plusieurs requiert une intercompréhension, du temps de concertation, des coûts de transaction. L'intervention d'acteurs extérieurs peut s'avérer indispensable, en tant que catalyseurs, accompagnateurs ou médiateurs, pour susciter une dynamique, appuyer les acteurs dans leur apprentissage et la recherche de l'efficacité du service, et pour aider à la négociation de son institutionnalisation. En outre, plus les références sont nombreuses et fiables, plus le coût d'apprentissage est réduit.

3.3 Identifier et définir des synergies entre les parties prenantes du service

Identifier les acteurs et leurs interactions autour du service et des sous-services identifiés constitue une étape essentielle de l'analyse organisationnelle : visualiser la structure du service permet non seulement de placer les acteurs les uns par rapport aux autres, mais aussi de réfléchir à leurs interactions et aux relations qu'il faudra structurer, renforcer ou construire, tout en tenant compte des modes de régulation.

Services « ouverts » ou « fermés »

Pour visualiser les configurations d'acteurs impliqués dans une structure de service, il est utile de différencier deux systèmes de services :

- les systèmes de service *fermés*, c'est-à-dire ceux où le producteur du service répond directement aux usagers qui sont à la fois demandeurs, payeurs et consommateurs ;
- les systèmes de service *ouverts*, où le producteur du service est en relation avec différents acteurs, le demandeur n'étant pas forcément le consommateur ni le payeur.

Une multiplicité d'acteurs

Sur l'ensemble des services analysés, on peut distinguer différentes catégories d'acteurs :

- des **autorités politico-administratives** (au Vietnam, les comités populaires des communes, districts et provinces ; ailleurs, les préfets, élus communaux, etc.) ;
- des **services techniques publics** : stations vétérinaires et stations de vulgarisation de districts, disposant respectivement d'agents vétérinaires et d'agents de vulgarisation communaux ; bureaux agricoles ou bureaux économiques dans les districts ; sous-départements vétérinaires, départements agricoles, stations aquacoles, centres de vulgarisation, départements du plan et des investissements, au niveau des provinces ;
- des **établissements publics à caractère commercial** (de niveau national ou provincial) : compagnie semencière, compagnie de médicaments vétérinaires, compagnie aquacole, centres de fourniture de matériel génétique ;
- des **établissements commerciaux** : magasins d'intrants agricoles ;
- des **centres de recherche** : Institut de recherche aquacole, Institut de recherche sur les plantes alimentaires ;
- des **associations ou coopératives de techniciens privés** : associations vétérinaires, coopératives vétérinaires ; coopératives d'appui et de conseil ;
- des **agents techniques privés** dans les villages et les communes : agents vétérinaires locaux ;
- des **producteurs individuels** (réunis sous diverses formes : groupes, réseaux, coopératives, associations…).

À cette configuration d'acteurs, il faut en outre ajouter le projet et son équipe d'assistance technique nationale et internationale.

Coordonner les acteurs dans la structure de service : l'organisation permet une meilleure répartition des activités, rôles et interactions d'acteurs

Un prestataire de services est toujours en interaction avec d'autres acteurs auprès desquels il s'approvisionne en autres services ou auxquels il délivre les siens. Il fait donc partie d'une filière ou d'une configuration de services, qu'il est nécessaire de caractériser en :

- identifiant les différents acteurs, leur rôle théorique et effectif, leurs volontés et leurs capacités, ainsi que les rapports de pouvoir qui s'établissent entre eux ;
- analysant les superpositions et les duplications de fonctions ainsi que les possibles vides institutionnels.

Si les organisations de producteurs de service jouent un rôle central dans cette structure, une de leurs fonctions est de servir d'intermédiaires avec les autres acteurs de la configuration afin, précisément, de structurer les relations entre les producteurs individuels et ces acteurs.

D'un côté, l'organisation de producteurs facilite donc, au sein de la filière, une meilleure coordination des services à la production (d'amont) et des services à la commercialisation (d'aval) fournis par d'autres acteurs individuels ou collectifs. De l'autre, elle permet, en son sein, que chaque membre s'appuie sur elle pour gérer ses affaires avec les autres acteurs.

L'analyse de la structure de service aide à identifier ces acteurs et leurs rôles en plaçant les acteurs à côté des sous-services. Cette démarche donne un premier aperçu sur le paysage institutionnel.

Pour illustrer cette démarche, le tableau suivant met en regard les acteurs impliqués et les différents sous-services dans la production de semences, ce qui aide à préciser la configuration d'acteurs et à faire apparaître la structure inhérente au service final.

Service final aux paysans : accès local à des semences de qualité et à bon prix	
Sous-services aux producteurs de service, paysans multiplicateurs de semences membres de la coopérative	
Achats groupés d'intrants	Fournisseurs privés, compagnie semencière provinciale pour les semences Super Élite
Certification	CNCS (Centre national de vérification et de certification de la qualité de semences végétales)
Formation *Itinéraire technique* *Gestion collective des activités*	Groupes en collaboration avec les équipes de Dialogs, les services techniques (bureau économique du district)
Publicité/commercialisation *Ensachage* *Équipement : achat, gestion collective*	Groupe : possibilité de déléguer à un comité de commercialisation

Une schématisation des acteurs sur un tableau intégrant les niveaux administratifs ou géographiques de ces structures, ainsi que leur place dans un continuum public/privé, nous donne un regard sur la place de l'organisation dans le paysage institutionnel et les relations à construire ou consolider.

Les relations avec les services ou entités étatiques : structurer des services complémentaires et non des services concurrents

Au sein des structures décrites ci-dessus, on a vu que les organisations jouent souvent le rôle d'intermédiaires entre producteurs ou usagers et services techniques publics. Il est fréquent que ces services délèguent une partie de leurs tâches à ces acteurs émergeants.

Cette délégation de responsabilités renforce l'efficacité des deux types d'acteurs dans une démarche cohérente avec la politique publique (décentralisation et privatisation), sans pour autant sacrifier les objectifs de la stratégie nationale ou des politiques de développement local et de réduction de la pauvreté.

En ce sens, les services mis en place n'entrent pas en concurrence avec les entreprises et instances publiques mais débouchent sur des complémentarités.

Le cas des services vétérinaires

Dans le cas des services vétérinaires mis en place ou renforcés par Dialogs sur la base des organisations d'AVL, la formation et la prestation de certains autres services nécessitent une collaboration entre les stations vétérinaires et le responsable vétérinaire communal. Les groupes d'AVL ont tout intérêt à développer cette coopération car cela leur permet de renforcer leurs réseaux communautaires. En intégrant à leur groupe un agent communal qui, habituellement, jouit d'une bonne réputation auprès de la communauté, ils confortent en effet leur position et leur reconnaissance au sein de celle-ci.

Dans la mesure où les services techniques manquent par ailleurs de personnel pour répondre aux besoins vétérinaires, les organisations d'AVL permettent de compléter l'offre de services. La situation débouche donc sur une réelle complémentarité de fonctions et d'intérêts. Les capacités respectives de chacun de ces types d'organisations ont par ailleurs été renforcées.

Aujourd'hui, la réunion de ces instances sous l'auspice de « sections vétérinaires communales » pourrait permettre de pousser plus loin encore les synergies et d'assurer une meilleure coordination non seulement avec le responsable vétérinaire communal, mais aussi avec la station vétérinaire au niveau du district.

Concrètement, cette coopération constitue une forme de délégation plus ou moins officielle de certains services publics vers ces nouveaux acteurs. Il n'y a donc pas duplication des services mais complémentarité des rôles : pour les services peu rentables, la coopération s'offre une solution qui combine l'efficacité du secteur privé tout en assurant que les services de prévention sanitaire soient couverts.

De la part des autorités vietnamiennes, cette situation témoigne d'une stratégie cohérente avec les enjeux du pays : les nouveaux acteurs associatifs ou privés ne construisent pas une structure totalement indépendante mais certaines activités leur sont déléguées, surtout lorsque l'État manque d'effectifs.

Cette situation pose donc la question de la légitimité même d'une telle production en termes de service collectif. Cette interrogation constitue un élément central de la réflexion sur l'intérêt d'institutionnalisation des services.

Les facteurs déterminant les choix organisationnels

L'identification du service en sous-services peut mettre en évidence la place de l'organisation parmi la structure, les justifications de l'action collective et les enjeux organisationnels.

- *La fonction principale d'une organisation est de coordonner l'action collective et de gérer la coopération entre acteurs en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré d'éventuelles orientations divergentes. Articuler l'utilité de l'action collective et focaliser sur cette fonctionnalité de l'organisation assurent sa pertinence.*
- *À l'intérieur d'une chaîne de service, les acteurs entretiennent différentes relations et jouent des rôles distincts. L'existence d'une organisation améliore l'efficacité du système lorsqu'elle permet cette mise en relation des acteurs et que ceux-ci remplissent leur rôle.*
- *L'organisation structure des relations entre acteurs de façon à déboucher sur des complémentarités, et non pas des situations de concurrence avec les services publics.*

● *Pour les services au sein d'une filière, les effets des choix organisationnels et la valorisation du produit doivent être raisonnés sur l'ensemble de la filière.*

4. L'institutionnalisation : assurer la durabilité des activités

L'institutionnalisation du service achève de construire sa durabilité. Il s'agit à cette étape de formaliser les relations des producteurs du service avec les différentes parties prenantes, afin de renforcer l'insertion de l'ensemble du dispositif de service dans le paysage institutionnel. Ceci passe par la définition du statut juridique du service.

4.1 L'enjeu de la stabilisation institutionnelle

Les étapes précédentes ont, normalement, permis :

- ▷ de définir et de mettre en place, avec les usagers et les producteurs de service, les différents sous-services ;
- ▷ d'en travailler la pertinence et la viabilité économique pour les prestataires ; et
- ▷ de façonner les choix organisationnels.

Dès cette étape, les producteurs de service (les alevineurs, les multiplicateurs de semences de riz, les agents de santé villageois, etc.) sont en relation avec d'autres acteurs : acteurs publics ou privés, en amont de la filière de service ; acteurs publics chargés d'autoriser, de financer ou de réguler le service.

Cependant, la viabilité économique et organisationnelle du service ne suffit pas à garantir sa pérennité. À ce stade, le service est informel, ses relations avec les autres acteurs relèvent de relations personnelles ou de simples relations de marché (achat de médicaments, de semences Super Élite, etc.). Si cet état de fait peut parfois suffire pour un service individuel purement privé, il est insuffisant dans la plupart des cas. La question du statut juridique du service et celle de sa façon de gérer ses relations avec son environnement institutionnel deviennent alors incontournables dès lors que :

- ▷ le service porte sur un thème qui fait l'objet d'une politique publique ou est défini et régulé par l'État ;
- ▷ le service prend la forme d'une organisation, et c'est l'organisation en tant qu'acteur collectif, et non pas seulement des producteurs individuels, qui est en relation avec son environnement (achats groupés, marque commerciale, certification des semences de riz, etc.).

Outre la viabilité économique, la durabilité du service tient ainsi à son insertion dans le paysage institutionnel, à la reconnaissance par les acteurs existants de son rôle et de son utilité, à la définition de relations stabilisées avec ces acteurs. Il s'agit donc d'ancrer, d'enraciner le service dans le paysage institutionnel pour qu'il en devienne une partie intégrante, ce qui passe le plus souvent par une reconnaissance légale ou par la perspective d'une reconnaissance légale.

En effet, le service ne peut être durable que s'il s'ancre dans le paysage institutionnel, clarifie et structure ses modes de relations avec ses partenaires amont et aval, obtient une reconnaissance officielle et un statut juridique lui permettant d'exister et d'exercer ses activités.

Les différents sens de « l'institutionnalisation »

Le terme « institution » a de nombreuses significations :

En économie institutionnelle, une « institution » au sens large est *« un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres »*[22]. Il s'agit donc d'un ensemble de normes sociales, de principes de comportement, de règles prescriptives précises, qui orientent le comportement des acteurs dans leur recherche de leurs intérêts, que ce soient les règles du « marché » qui structurent les relations entre deux acteurs autour d'une transaction marchande, ou les règles qui organisent la gestion de l'eau dans un système irrigué. Tout système de règles forme une « structure d'incitations » qui oriente le comportement des individus, dans un sens ou un autre.

Ainsi, en irrigation, Ostrom montre combien les règles du jeu (accès à l'eau, distribution de l'eau, maintenance, etc.) sont fondamentales pour la viabilité d'un système irrigué et combien les sociétés paysannes qui ont une tradition d'irrigation ont mis au point des ensembles sophistiqués de règles évolutives dans le temps. Pour être effectives, les règles doivent être légitimes, s'appuyer sur des autorités elles-mêmes légitimes et ayant le pouvoir d'en assurer le respect, d'arbitrer les conflits, d'évoluer en cas de besoin. L'existence de ces règles, connues de tous, contribue à donner une prévisibilité au comportement des acteurs, et donc une confiance réciproque : « je peux respecter les règles du jeu parce que je peux m'attendre à ce que les autres en fassent autant ». Cette prévisibilité des comportements rend l'action collective beaucoup plus fluide car elle évite une négociation permanente sur ce qui doit être fait et comment.

Une organisation donc s'insère dans les normes qui structurent les interactions entre acteurs. Ces normes peuvent être formelles (Droit, règles, constitution) ou informelles (valeurs communautaires, codes de conduite ou de comportement, contraintes sociales). S'y ajoutent les règles spécifiques à la question traitée : la distribution de l'eau dans le périmètre irrigué, les modes de certification des semences de riz, la rémunération de la fonction de séchage au sein de l'association des producteurs de litchis, etc.

Au premier niveau, l'institutionnalisation est donc la définition et la stabilisation de ces règles qui permettent à chacun de jouer son rôle. Le service n'existe, en pratique, que parce qu'une somme d'individus jouent le jeu et font effectivement ce que chacun attend d'eux. Dans ce sens large, le processus d'institutionnalisation démarre dès la mise au point des références technico-économiques où commencent à se définir les relations entre les acteurs.

En pratique, cette prévisibilité du comportement des acteurs repose sur un ensemble d'éléments, qui ne sont pas tous des règles explicites :

- des normes sociales de comportement, intériorisées par les différents acteurs ;
- des routines, des habitudes (on fait comme ça, sans même avoir besoin d'y penser) ;
- des organisations (dont les règles internes régissent le comportement de ses membres) ;
- des contrats (entre des individus ou des organisations) ;

[22] Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E.Ostrom, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p. par Lavigne Delville Ph.), Inter-réseaux, 35 p. (téléchargeable sur le site de l'Inter-réseaux).

- du Droit (une législation, un règlement, une décision d'une instance politico-administrative, etc.).

Dans un sens plus restreint, l'institutionnalisation concerne les étapes plus formelles du processus : la mise en forme juridique des règles du jeu, que ce soit au sein de l'organisation (statuts, règlement intérieur, etc.), ou dans les relations entre l'organisation et son environnement (contrats, autorisation de création, etc.).

Dans ce texte, nous utilisons le terme « institutionnalisation » dans ce sens restreint : **l'institutionnalisation représente alors un enracinement du service dans le paysage institutionnel au sein duquel il prend place.**

Ostrom souligne l'impossibilité de définir du premier coup des règles immédiatement pertinentes et efficaces. Loin de pouvoir être défini *ex ante,* un système de règles se construit et s'affine à la pratique, par essais erreurs. Ostrom parle ainsi de « façonner » les règles (« crafting institutions »), comme un artisan façonne son œuvre. C'est vrai pour les institutions au sens large (« un ensemble de règles mises en pratiques ») mais aussi au sens plus étroit utilisé ici.

Au sortir de cette démarche, le service dans son ensemble sera donc *doublement institutionnalisé*, à la fois par son nouveau statut légal et par son enracinement dans les structures préexistantes (ex. organisations de masse, services publics, tissu social, les anciennes structures qui forment le dispositif institutionnel)[23].

Institutionnalisation ne se signifie pas nécessairement indépendance financière

Un financement externe reste parfois nécessaire, voire indispensable, particulièrement pour :

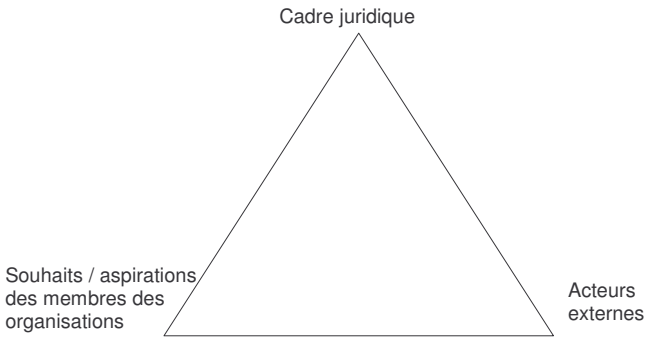
- les fonctions non marchandes comme le conseil et la formation, s'ils ne sont pas financés par les services de l'État ou les marges commerciales, ou
- la mise en œuvre de politiques publiques (cas de délégation de responsabilités : schéma de décentralisation et non pas de désengagement).

4.2 La forme de l'institutionnalisation : au carrefour de trois ensembles de facteurs

Les options d'institutionnalisation ne découlent pas mécaniquement de la nature du service ou de la simple application d'un statut juridique prédéterminé.

L'institutionnalisation d'un service se construit donc dans le cadre d'un rapport de force ou d'un jeu de contraintes qui peut être schématisé par un triangle (voir ci-dessous.)

[23] On rappelle qu'on fait ici l'hypothèse méthodologique d'être à la troisième étape de la construction du service. La pertinence, l'efficacité et donc la légitimité du service aux yeux de ses producteurs et usagers sont supposées être atteintes. Des éléments d'institutionnalisation « internes » au dispositif (institutionnalisation prise ici au sens large, voir encadré précédent) sont donc supposés avoir déjà été construits. On se centre maintenant sur les aspects plutôt « externes » au dispositif de service proprement dit.



Chacune des pointes de ce triangle représente un champ de force avec ses possibles et ses contraintes avec lesquels il s'agit de composer la forme finale qu'adoptera l'institutionnalisation du service, étant en définitive le résultat d'une combinaison des réponses apportées à ces forces.

Concrètement, on distingue :

- ▷ les souhaits ou aspirations des membres de l'organisation ou des organisations productrices du service ;
- ▷ les points de vue des acteurs du paysage institutionnel concernés, à un titre ou un autre, par le nouveau dispositif de service et dont l'accord est nécessaire, appuyant ou disposée à appuyer le nouveau dispositif de service ;
- ▷ le cadre juridique qui définit les possibilités légales d'institutionnalisation.

Les souhaits ou aspirations des membres de l'organisation ou des organisations productrices du service

Le premier ensemble de paramètres est constitué des souhaits et aspirations des membres : quelles sont leurs finalités ? Que souhaitent-ils pour eux-mêmes et pour leur organisation ? En fonction de quelles priorités, quelles valeurs ? Se voient-ils en paysans apportant un service à leurs voisins ? Comme des producteurs spécialisés s'insérant dans un marché ?

Qu'elles regroupent des paysans, des techniciens ou même des usagers, les organisations de base se limitent rarement à ne remplir qu'une seule tâche ou fonction spécialisée. À la gestion d'un petit périmètre irrigué se rajoute souvent une fonction de représentation ou d'accès au conseil technique. À la production de semences peut s'ajouter une fonction d'approvisionnement en intrants, et pas seulement pour la production de ces semences. À l'accès à la santé communautaire se rajoute un objectif de développement économique local via le microcrédit, etc.

Cette logique ne requiert que la reconnaissance des autres paysans de la zone concernée, sans implication d'instances publiques ou d'acteurs externes. L'évolution de ces petites organisations locales de Phu Tho a par ailleurs prouvé qu'elles ont pu continuer de vendre leurs semences via leurs propres réseaux, sans pour autant empêcher leur développement ni la constitution d'un intergroupe qui facilite l'approvisionnement en intrants et l'écoulement des produits. L'absence de statut juridique officiel semble cependant empêcher la formalisation des relations et limiter les chances de garantir véritablement la durabilité du dispositif.

L'arbitrage entre autonomie et institutionnalisation : les groupes de semences à Phu Tho

Dans la plupart des cas, l'institutionnalisation du service de production de semences auprès des acteurs externes a constitué un moyen pour mieux commercialiser les semences et résoudre les difficultés d'écoulement. Dans la province de Phu To, diverses consultations menées auprès des acteurs du dispositif de production locale de semences ont montré que cette approche n'était pas recevable. En effet, tant pour les producteurs que par l'équipe du projet, le fait d'envisager la commercialisation des semences hors du groupe et d'élaborer en conséquence une stratégie de reconnaissance par d'autres acteurs, a été perçu comme une « déviance » par rapport aux principes moteurs de l'action collective, et un changement d'attitude inacceptable entre producteurs et usagers.

Le groupe est ainsi perçu comme une entité collective où chaque producteur est totalement responsable de sa propre production, et notamment de sa qualité. Et c'est sur la base de « sa » propre réputation que les usagers viennent éventuellement s'approvisionner chez lui. Cette logique ne requiert que la reconnaissance des autres paysans de la zone concernée, sans implication d'instances publiques ou d'acteurs externes.

Ces petites organisations locales de Phu Tho ont pu continuer de vendre leurs semences via leurs propres réseaux, sans pour autant empêcher leur développement ni la constitution d'un intergroupe qui facilite l'approvisionnement en intrants et l'écoulement des produits. L'absence de statut juridique officiel semble cependant empêcher la formalisation des relations et limiter les chances de garantir véritablement la durabilité du dispositif.

Ici, l'absence de reconnaissance légale ne découle pas d'autorités qui se renvoient les responsabilités ; elle ne tient pas non plus à la nécessité d'élaborer progressivement une stratégie de reconnaissance auprès d'acteurs multiples ; il s'agit d'un choix assumé par les producteurs qui vont au bout de leurs propres valeurs, quitte à refuser de reconnaître les rôles que d'autres acteurs pourraient jouer en leur faveur.

Les points de vue des acteurs du paysage institutionnel concernés par le nouveau dispositif de service

De nombreux acteurs jouent un rôle dans la production du service et peuvent influer sur les choix. Les usagers d'abord, puisque leur satisfaction ou leur insatisfaction vont déterminer la viabilité de l'organisation. Mais aussi d'autres acteurs, plus ou moins nombreux (les organisations de masse, les producteurs, les réseaux sociaux, les politiques, les acteurs privés, etc.) dont l'appui ou la collaboration sont nécessaires. Certains auteurs appellent « coalition externe » l'ensemble des personnes privées ou morales extérieures à une organisation exerçant ou cherchant à exercer une influence sur celle-ci afin d'affecter les décisions et les actions envisagées à l'intérieur de celle-ci[24]. Cependant, le terme de « coalition » peut laisser penser qu'il y a unité de points de vue entre tous ces acteurs, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Chacun de ces acteurs a une perception du service, de l'intérêt qu'il y trouve, des modes de relations qu'il souhaite, des conditions pour coopérer avec lui. Lors de la mise en place du service, certains modes de relation ont été négociés. Il s'agit ici de prendre plus systématiquement en compte les différents acteurs concernés, à un titre ou un autre, d'analyser leurs

[24] Mintzberg H., 2004, *Le management : voyage au centre des organisations,* Éditions d'Organisation, Paris, pp.186-7.

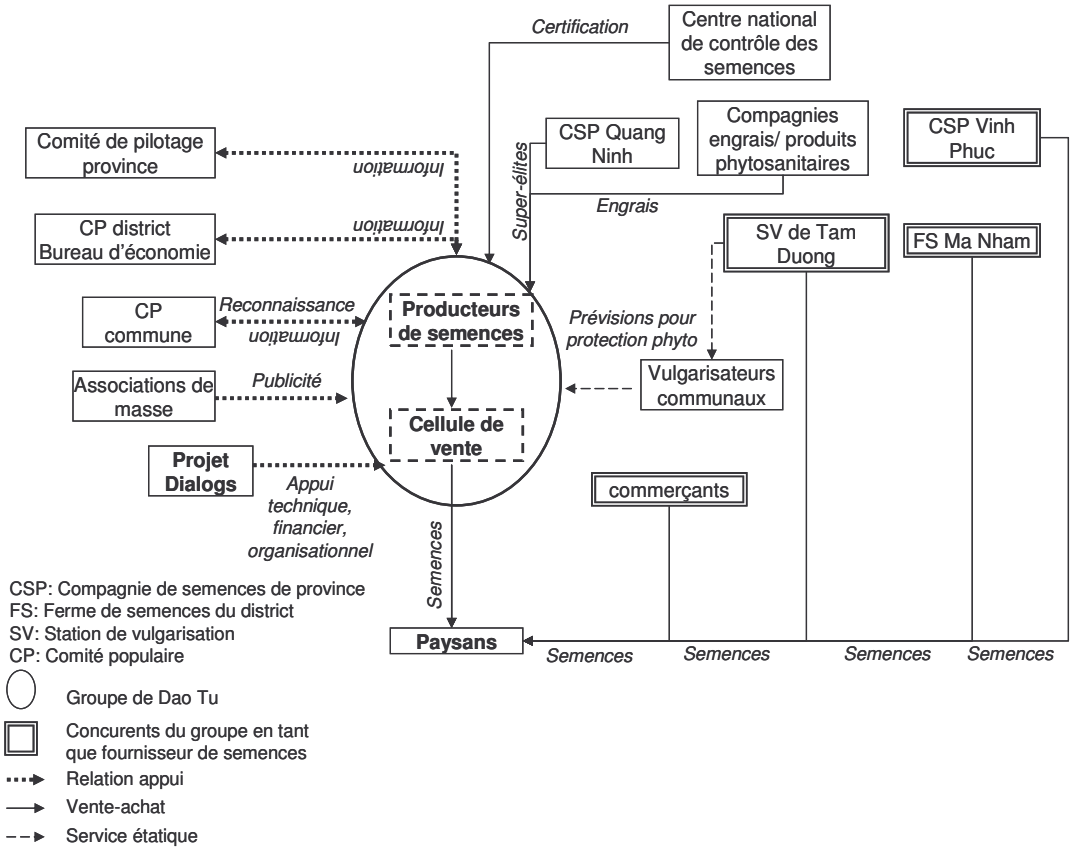
logiques et leur intérêt au service proposé, et la façon dont ils voient les relations entre eux et le service pour négocier un ensemble cohérent et fonctionnel de relations.

Dans le contexte vietnamien, une reconnaissance parfois difficile : le phénomène de « ce n'est pas moi, c'est l'autre… »

Dans la plupart des sites d'intervention, et malgré l'historique des relations nouées avec les autorités locales dans le cadre du Programme Fleuve Rouge, ces dernières ont bien souvent commencé par afficher des réticences lorsqu'il s'est agit de soutenir les dispositifs de services qui leur étaient présentés. Ces réticences ne tenaient pas tant à une opposition aux dispositifs eux-mêmes, aux acteurs ou aux services, qu'à une inquiétude sur la façon dont les autres niveaux de gouvernance étaient susceptibles de réagir : les autorités communales ou de districts souhaitaient obtenir un aval politique de la Province… qui elle-même pouvait réagir en renvoyant vers l'échelon local.

On voit donc ici à quel point la définition du « qui décide ? » pose déjà problème. Dans de tels cas où l'existence même d'organisations autonomes fait débat, les équipes d'appui ont dû jouer un rôle de communication et de coordination entre les différents acteurs pour les amener à se positionner collectivement en assumant leurs responsabilités respectives dans le système de gouvernance.

Le schéma suivant qui **décrit les relations de la coopérative de semences de Dao Tu avec les différents acteurs de la filière** illustre bien la complexité des enjeux soulevés.



Source : Tran Thi Le Minh, 2005.

On retrouve en effet ici :

- de classiques relations opérationnelles client/fournisseur, notamment autour de la circulation des biens matériels (les semences, intrants, produits) ;
- des relations directement liées à la circulation de biens immatériels ayant eux-aussi une fonction opérationnelle (certification, prévisions, appui…) ;
- mais également des relations liées à des enjeux de pouvoir et d'orientation qu'ils soient d'ordre politique (*cf*. l'implication des comités de pilotage et comités populaires de différents échelons), économique (*cf*. la présence de « concurrents » potentiellement alliés ou adversaires) ou institutionnel (*cf*. les associations de masse, la station de vulgarisation…).

Dans ce cadre, on comprend bien que l'institutionnalisation du service ne se limite pas à un choix simplement juridique du statut des organisations impliquées et des formes contractuelles de relations qu'elles vont entretenir avec les acteurs du paysage institutionnel. De façon générale, ceux-ci ont en effet leurs propres objectifs qui sont susceptibles de converger ou d'être antagoniques à ceux de l'ensemble du service ou de certaines des organisations qui en sont prestataires.

L'institutionnalisation passe donc ici par l'élaboration de relations de différents types (fonctionnelles, décisionnelles, informatives, d'alliance explicite ou implicite…) avec seulement certains de ces acteurs, ceux dont le consentement, l'appui ou la coopération fonctionnelle sont indispensables.

La « coalition externe » ne recouvre donc pas nécessairement l'ensemble du paysage institutionnel préexistant au service concerné mais ceux de ses acteurs avec lesquels il est utile, voire indispensable, de tisser des relations et qui sont explicitement ou implicitement disposés à y participer. En ce sens, il s'agit d'une « construction » sociale et politique entre acteurs qui dépasse les seules questions juridiques et techniques susceptibles d'assurer la fonctionnalité du service.

En termes de démarche, il s'agit donc :

▷ d'une part de comprendre, parmi ces acteurs externes, qui est en mesure et disposé à faire quoi, et de quelle façon ou sous quelles conditions, dans le but d'assurer la production et la délivrance du service ;

▷ et d'autre part, d'analyser si ces fonctions nécessitent une couverture juridique, et si oui, sous quelle forme compte tenu du cadre juridique, pour ensuite les instaurer une à une.

Pour répondre à la première série de questions, il est donc nécessaire de comprendre non seulement les fonctions opérationnelles que chacun de ces acteurs peut jouer, mais aussi leurs intérêts et stratégies respectives.

Par rapport au service, ce travail demande en outre de repasser une nouvelle fois, mais souvent de façon beaucoup plus précise qu'auparavant, la grille de questionnement concernant le « qui décide ? » ou le « qui contrôle ? ». Il ne s'agit plus en effet ici de s'assurer que le service « opère » de manière fonctionnelle et efficace, mais que chacun des acteurs externes y joue un rôle pertinent par rapport au service lui-même, cohérent avec ses propres statuts, ses objectifs et ses capacités, et cohérent avec les rôles joués par les autres acteurs, notamment les producteurs du service.

Pour reprendre le cas de la production locale de semences, le contrôle de ce service se pose d'un côté au niveau de la qualité des produits, avec la question de la certification et

l'implication nécessaire du Centre national de contrôle des semences ; mais il se pose aussi par exemple en termes d'amélioration de l'accès des paysans à ces mêmes semences. Doit-on contrôler cet aspect ? Et si oui, qui ? Les sections locales des associations de masse, notamment l'association des paysans ? Le comité populaire communal ? Seul, ou simplement au plan opérationnel et en étant sous l'autorité politique d'un comité populaire de niveau supérieur ? L'acteur identifié pour remplir telle fonction en a-t-il bien les moyens (techniques, humains, financiers) ? En a-t-il réellement l'intention ? Est-il légalement en mesure d'établir la relation souhaitée (un contrat, une délégation de service, un partenariat, une simple transmission d'information…) ? Etc.

Les questions s'enchaînent ici les unes aux autres, et il faut assumer qu'aucune réponse d'ensemble ne sera totalement satisfaisante. C'est donc un compromis pragmatique qu'il va de toute façon falloir élaborer.

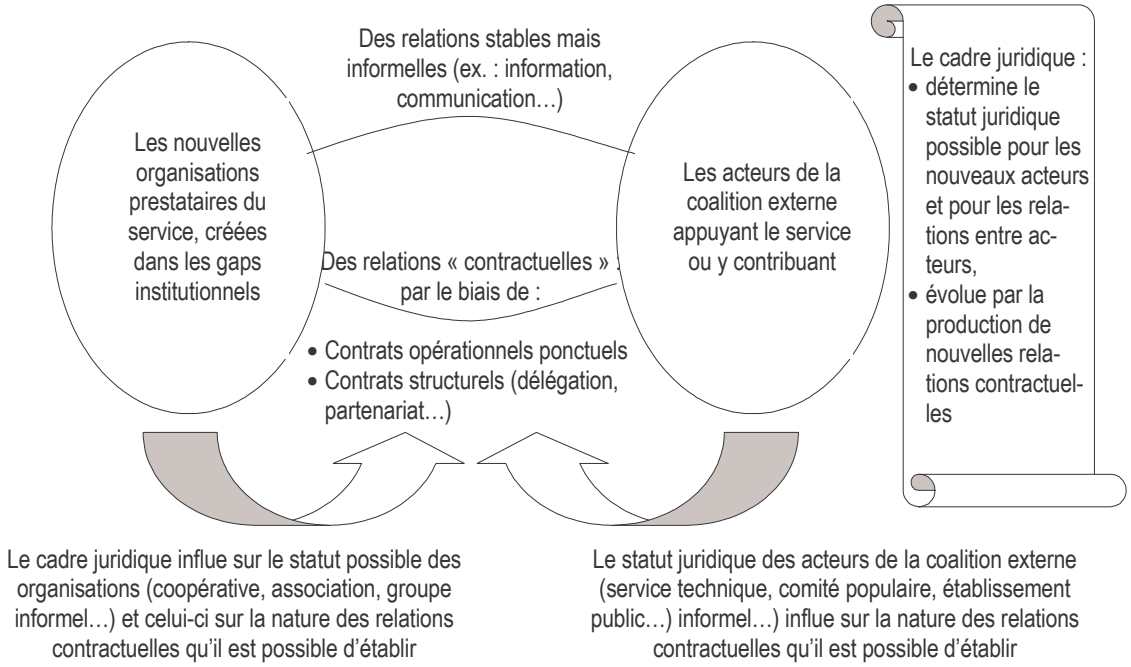
Le cadre juridique et les possibilités légales d'institutionnalisation

Dès lors que le service a besoin d'une reconnaissance formelle, la gamme des solutions juridiques définit, de façon plus ou moins étroite, le champ des possibles. Dans des contextes où le Droit est déjà fermement établi, le cadre juridique constitue à lui seul un champ de force qui précise et définit de manière assez stable ce qui est légalement possible et les contraintes avec lesquelles il va falloir composer.

> Dans le cas du Vietnam, le Droit reste en cours d'élaboration, certes rapide mais inachevée. Ce contexte a donc pesé sur les actions menées dans le cadre de Dialogs dans la mesure où :
>
> - les décrets d'application des lois sur les coopératives et les associations ne sont parus qu'à partir de la fin 2003 et courant 2004, donc sur la fin du projet ;
> - la pratique antérieure (plus que le Droit) tendait à ne retenir comme possible que ce qui était formellement autorisé ou préconisé par une politique publique.
>
> Ceci étant, des « tests » aux limites de la légalité existante étaient malgré tout possibles dans la mesure où ils s'inscrivaient, si ce n'est dans le Droit, au moins dans les orientations politiques du moment. On se situe donc ici dans un contexte où les actions concrètes sont susceptibles d'aider à produire du Droit.

À un moment donné, l'institutionnalisation des services nécessite leur inscription dans le cadre juridique existant. À ce stade, la question ne porte donc plus sur les questions concrètes de la production et délivrance du service considéré, mais sur l'architecture purement juridique qui va d'une part permettre d'instituer les nouveaux acteurs (c'est-à-dire leur donner une existence légale et une possibilité de reconnaissance par les autres), et d'autre part d'associer les différentes parties prenantes par le biais de relations relevant de différentes formes « contractuelles ».

Les jeux de contraintes créés par l'inscription des services dans le cadre juridique



Le schéma ci-dessus propose une représentation des questions que soulève la nécessité d'inscrire les services ou sous-services dans cette logique juridique.

En termes de logiques, et donc de possibles et de contraintes, opérant au plan juridique, les enchaînements suivants peuvent être mis en évidence :

▷ **Le cadre juridique détermine *a priori* les statuts possibles pour les nouvelles organisations prestataires du service qui ont été créées dans les gaps institutionnels**

Dans Dialogs, les organisations ont ainsi été principalement instituées sous forme de coopératives et d'associations, ou sont restées en tant que groupes informels. Ces statuts de coopérative ou d'association sont relativement proches mais renvoient néanmoins à un affichage différent des objectifs statutaires. Dans le cas des « nouvelles coopératives », les objectifs doivent être fondamentalement économiques, centrés autour de la prestation de services relativement bien définis. Dans le cas de l'association, les objectifs sont susceptibles d'être plus larges et plus sociaux. Opter pour l'un ou pour l'autre de ces statuts peut donc entrer en contradiction avec les aspirations des membres des organisations.

▷ **Ce statut juridique qu'adoptent les nouvelles organisations influe à son tour sur la nature des relations contractuelles que celles-ci sont en mesure d'établir ou pas avec les acteurs externes**

Dans le cas de Dialogs, la différence des actions qu'il est possible de mener sous statut coopératif ou associatif reste assez étroite. La différence pour une organisation entre disposer de l'un de ces deux statuts et le fait de maintenir un statut informel est par contre, de façon évidente, particulièrement marquée. Les premières sont en mesure d'établir des relations structurelles avec des acteurs externes, comme par exemple voir reconnu un rôle d'approvisionnement en semences. Les secondes peuvent certes passer des contrats avec des

acteurs établis, mais de façon ponctuelle, au coup par coup. Leur rôle est donc reconnu *de facto* mais sans garantie sur la durée.

Là encore, opter pour l'un de ces statuts peut en outre entrer en contradiction avec les aspirations des membres des organisations mais également avec les stratégies propres des acteurs externes.

▷ **Le statut juridique des acteurs externes influe lui aussi sur la nature des relations contractuelles qu'il est possible d'établir avec les prestataires du service**

Dans Dialogs, des partenariats ont pu sans problème être contractualisés localement avec des sections locales des associations de masse comme par exemple l'union des femmes dans le cas de la production de semences. De façon plus générale, les collaborations bien réelles mais informelles ont été instaurées avec divers types d'instances publiques (autorités locales, services techniques) autour de la plupart des services dès que celles-ci y trouvaient un intérêt ne serait-ce qu'opérationnel.

L'institutionnalisation de ces relations avec les acteurs publics requiert cependant que ceux-ci soient effectivement « en droit » de contractualiser cette relation sous une forme juridique cohérente avec le service rendu. Cela passe donc par la capacité pour cet acteur de mettre juridiquement en application des modalités des décentralisations telles la déconcentration, la délégation ou le partenariat.

Outre le fait de savoir qui a l'autorité d'un tel choix (généralement un échelon supérieur de gouvernance), tout acteur externe n'est donc pas nécessairement « en droit » d'établir, par exemple, un partenariat avec une organisation associative ou privée.

À l'inverse, cet acteur peut en « avoir le droit », sans pour autant en avoir l'intérêt ou encore se heurter à des aspirations distinctes des organisations prestataires.

▷ **Les contrats passés permettent de faire évoluer le cadre juridique**

Dans le contexte de Dialogs, cette recherche d'une évolution du Droit constitue une conséquence implicite de la notion de « test » de différents dispositifs améliorant l'accès aux services. Sur ce plan, il ne s'agissait certes pas de contribuer à produire de nouveaux textes de loi mais, pour le moins et par des exemples pratiques, d'identifier des possibilités de nouveaux arrangements contractuels.

Reste que plus généralement la production de Droit n'est pas, contrairement à l'idée couramment répandue, le résultat d'un travail de réflexion et d'amélioration exclusivement juridique mais bien la conséquence d'évolutions concrètes dans le champ des activités humaines et collectives, qui suscitent et requièrent par contrecoup des adaptations et changements du cadre juridique.

Faire mieux connaître le cadre juridique et opérationnel

La méconnaissance par les différents acteurs, publics ou privés, du cadre juridique actuel constitue souvent un frein à l'institutionnalisation des organisations autour de services. Les textes sont mal connus, font l'objet d'interprétations sélectives en fonction des intérêts des uns et des autres. Appuyer la négociation d'une institutionnalisation suppose de bien connaître le cadre juridique, de travailler à le faire mieux connaître par l'ensemble des acteurs, en diffusant les contenus des textes de loi et en expliquant leurs tenants et aboutissants aussi bien aux membres des organisations qu'à de nombreux acteurs publics.

Ce travail d'explication et de formation doit parfois être poussé assez en avant car, au-delà des orientations et intentions générales, il faut lorsqu'on vise l'institutionnalisation d'un service entrer dans le détail des procédures administratives officielles concernant les coopératives et les associations.

Mobiliser des juristes est souvent nécessaire pour proposer une analyse crédible du champ des possibles, mobiliser les textes de façon intelligente, identifier les marges d'interprétation ou les blocages à tenter de faire lever.

4.3 Négocier le mode d'institutionnalisation avec son environnement institutionnel

Construire la concertation

C'est donc par un processus de va-et-vient entre ces trois dimensions (les souhaits des producteurs de service, le cadre légal, la position des acteurs externes) qu'un groupe producteur de service peut définir une forme d'institutionnalisation (statut juridique et modes de relations avec les autres acteurs) qui satisfasse ses membres, assure un service effectif et de qualité, et assure l'appui des acteurs externes.

Selon la façon d'aborder les éléments qui relèvent de chacun de ces trois domaines et de les combiner, un même service est donc susceptible de se voir institutionnalisé par le biais d'arrangements institutionnels distincts. Nous avons vu ci-dessus que les rapports de force entre ces différents acteurs vont donc être tout aussi déterminants dans la construction de ces arrangements que les aspects technico-économiques ou purement juridiques. Ce qui signifie aussi qu'il n'existe pas d'arrangement institutionnel optimum.

Dans ce cadre, la façon de faire émerger ces rapports de force et d'assurer une médiation entre les acteurs est donc essentielle. Ceci renvoie à la question de la concertation, et plus particulièrement à sa « construction » par l'équipe de projet : comment réunir les différents acteurs (potentiellement) impliqués pour parvenir à une solution négociée et convenue conjointement ?

Une démarche pratique

Dans le cadre de Dialogs, aucune démarche préconçue n'a, là encore, été appliquée. Chaque équipe a, sur son propre site, tenté d'impliquer progressivement les diverses parties prenantes, et notamment les autorités locales ou institutions publiques de niveau supérieur.

Pour ce faire, chaque équipe a organisé des visites de terrain, présenté des résultats, discuté autour des enjeux et difficultés, échangé avec d'autres sites. Des comités de pilotage ont aussi été mis en place, régulièrement réunis, informés et associés aux principales décisions.

En parallèle, une réflexion transversale a été animée entre ces différentes équipes afin de croiser les regards et analyses entre sites sur un même domaine d'intervention, et éventuellement entre les différents domaines d'intervention.

La conduite d'une mission très spécifique – la mission ETARI – a toutefois joué sur ce point un rôle essentiel en promouvant une réflexion des différentes équipes locales du projet sur leurs méthodes socio-institutionnelles d'intervention.

Ce processus est évidemment très lié au contexte vietnamien : la démarche sera très différente selon l'ouverture politique, la force de la société civile, l'expérience d'action collective et les rapports entre État et société civile.

La mission « ETARI »

Afin d'aider les équipes d'appui technique des différents sites du projet à réfléchir de manière très concrète sur leurs démarches socio-institutionnelles d'intervention, une « Équipe Temporaire d'Appui au Renforcement Institutionnel » (ETARI) a spécialement été constituée et est directement intervenue sur le terrain pendant une période de trois mois.

Cette équipe réunissait quatre experts (socio-anthropologues, sociologues, juristes) nationaux et internationaux, vietnamiens ou parfaitement vietnamophones.

Le choix d'une équipe « temporaire externe » au projet visait en partie à compléter les domaines d'expertise de l'équipe permanente d'assistance technique où dominaient les approches techniques et agro économiques, et à provoquer un effet de miroir en introduisant volontairement d'une part un regard externe de bons connaisseurs de la réalité de terrain vietnamienne, et d'autre part de fines analyses des rapports locaux de pouvoir, y compris sur les pratiques des équipes de projets elles-mêmes.

Sa démarche a consisté à consulter tous les acteurs impliqués dans la structure de différents services, aussi bien membres des organisations que de leurs potentiels acteurs externes, pour recueillir leurs opinions à la fois sur les services proposés et la manière selon laquelle ils étaient délivrés, et commencer ensuite à les mettre en débat.

Une première étape a consisté en une analyse systématique du paysage institutionnel, permettant aux membres des organisations de service de mieux se situer dans le paysage, et de repérer les acteurs dont le soutien ou la coopération étaient nécessaires, puis dans une analyse de la perception qu'avaient ces acteurs du service.

À partir de là, un travail de réflexion interne au groupe des producteurs a été mené, de façon à les amener à préciser la ou les formes d'institutionnalisation qu'ils souhaiteraient, de façon à entrer dans les discussions avec les autres acteurs avec une vision claire de ce qu'ils aspirent pour eux-mêmes.

L'étape suivante a consisté à soumettre la proposition du ou des modèle(s) aux divers groupes d'acteurs dans le cadre d'un processus de concertation-négociation afin de conclure un ou des arrangement(s) à différentes échelles (commune, district, province).

Le principal résultat « concret » de la mission ETARI a été de fournir dans plusieurs cas des schémas d'institutionnalisation des services alternatifs à ceux jusqu'alors proposés par les équipes de projet. Par ce biais, elle a forcé la tenue de débats et de discussions au sein et entre ces équipes et parfois avec les diverses parties prenantes :

- ▷ d'une part sur les schémas eux-mêmes ;
- ▷ mais d'autre part, et plus encore, sur les représentations implicites des jeux et enjeux de pouvoirs autour des différents services.

Même si les schémas d'arrangements institutionnels proposés par la mission ETARI n'ont finalement pas forcément tous été retenus, le fait d'en discuter explicitement a conduit les équipes de projet à mettre ensuite la **construction d'espaces de négociation** entre les diverses parties prenantes au cœur de leurs interventions.

Des comités *ad hoc* ont été mis en place à divers niveaux (communes, district ou province), jugés pertinents selon le service. De nouveaux acteurs ont parfois été invités à participer ou

pour le moins ont été consultés. Les problèmes ont été pointés de manière plus aiguë qu'auparavant, des solutions ont parfois été suggérées mais les décisions ont été laissées à l'initiative des parties prenantes.

« Construire la concertation » : la méthode préconisée par ETARI[25]

En aucun cas la concertation ne constitue une forme de résolution de problèmes ou de prise de décisions qui « va de soi ». Bien au contraire, il s'agit d'un processus collectif d'interrelations qui nécessite d'être « construit » progressivement et pas à pas. De manière générale, on pourrait dire que la concertation requiert avant tout la communication entre plusieurs acteurs (avec production d'information et « écoute » de part et d'autre) puis la décision. Mais le propre de la concertation est qu'elle est souvent d'autant plus nécessaire qu'elle doit se dérouler entre acteurs inégaux, de par leur nature ou leur niveau, et qui ne se reconnaissent pas nécessairement les uns les autres. La question de la reconnaissance mutuelle des parties prenantes – et donc de leur légitimité à dire, faire ou décider quelque chose – constitue donc la première étape incontournable de toute construction d'un processus de concertation.

Au-delà de l'image classique d'une négociation collective se déroulant « autour d'une table », la mission ETARI a montré que, dans le cas de Dialogs, il était préférable de commencer par mener une concertation « à distance », de manière somme toute « virtuelle ».

1er temps : la négociation « virtuelle ». Il s'agit d'associer simultanément trois dimensions du processus de négociation :

- L'équipe de projet joue un rôle de véhicule de l'information. Elle suscite et entretient un réseau de communication et d'échanges d'informations entre les différents acteurs concernés afin de prévenir les sources potentielles d'incompréhension et de tensions. Lors de la première rencontre avec chaque acteur ou groupe d'acteurs, il s'agit de rappeler le contexte dans lequel intervient le projet et les raisons qui conduisent l'équipe à proposer une évolution de ses modalités d'intervention.
- L'équipe de projet fait office de force de proposition en présentant le ou les éventuel(s) arrangement(s) institutionnel(s) et en expliquant les choix pris en compte et leurs raisons.
- L'équipe recueille les réactions et propositions de chaque acteur ou groupe d'acteurs et les intègre progressivement au modèle initial. Sur ce point, il est important de garder une trace écrite de ces modifications et d'expliquer pourquoi elles ont été adoptées ou au contraire rejetées, car l'argumentation développée par chaque acteur constitue le fil conducteur qui relie les différentes étapes de cette négociation.

L'équipe joue ainsi un rôle médiateur produisant et faisant circuler l'information. Dans une société où les relations sociales sont dominées par des rapports de pouvoir fortement hiérarchisés, il s'agit là d'un rôle complexe, d'autant plus délicat à tenir que l'équipe joue non seulement le rôle d'animateur, de « facilitateur » pour impulser le processus de négociation et pour maintenir la dynamique tout au long de son déroulement, mais qu'elle est également un acteur à part entière du processus puisque c'est elle qui en a pris l'initiative et qui est à l'origine des rencontres avec les acteurs.

[25] ETARI, *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*, rapport de mission Dialogs, Hanoi, novembre 2004, pp.33 sqq.

2ème temps : la négociation pluri-acteurs « réelle »

Contrairement à l'idée qui voudrait qu'on « commence par se mettre à table », ce n'est finalement qu'au terme de ce premier processus, lorsque les acteurs reconnaissent le bien-fondé et la légitimité des positions des autres parties prenantes (attentes, rapports de force, intérêts particuliers, etc.) et qu'ils ont évolué dans le sens d'un compromis acceptable, que peuvent éventuellement être organisées une ou plusieurs réunions pluri-acteurs de négociation visant à finaliser un arrangement ou à entériner des dissensions insurmontables. Ce second temps, facultatif, doit faire l'objet d'une préparation minutieuse afin de prévenir tout risque de confrontation susceptible de remettre en cause les avancées déjà acquises.

Institutionnaliser un service dans le cadre d'une politique de service public

Un changement dans le contexte institutionnel, via l'adoption d'une nouvelle politique publique, peut changer la nature du service, des relations qui le composent et même la structure organisationnelle. Ce changement peut faciliter, modifier, ou au contraire bloquer le processus d'institutionnalisation.

Le cas des services de santé communautaire est sur ce point intéressant car il illustre un tel changement dans le cadre d'une réintégration des prestations au sein du service public. Avant même que le projet Dialogs ne démarre officiellement, l'État a modifié sa politique de santé en recréant un statut d'agents de santé villageois. Or, avant la mise en œuvre de cette nouvelle politique, les services de santé étaient assurés par des volontaires de santé villageois qui, de façon assez contradictoire, étaient censés assurer une fonction préventive tout en rémunérant leur travail par la vente de médicaments.

Considérant que ces volontaires constituaient des agents privés qui ne pouvaient remplir de manière satisfaisante une fonction d'intérêt public, l'État a non seulement lancé un programme instaurant la gratuité des médicaments de base[26] mais, en cohérence, a également (ré)intégré ces volontaires au sein de la structure des services publics communaux.

De fait, ce changement de politique a modifié les activités de ces acteurs et les relations qu'ils entretiennent avec les usagers. Redevenus agents publics, les agents de santé villageois (« ASV ») ne tirent plus leur rémunération de la vente de médicaments mais de ce qu'ils offrent à la population un service d'intérêt public, défini conjointement par l'État et la commune. Ce nouveau statut laisse donc une place plus importante à la prévention.

Ce changement de politique a donc renforcé le caractère public de cette activité ainsi que la durabilité des services assurés par les prestataires. Pour le projet, il a dans ce cadre fallu réadapter les modalités d'institutionnalisation des services assurés par les groupes de mères et les formes de régulation initialement envisagées.

La politique publique, lors d'un changement, peut alors être un facteur déterminant des arrangements institutionnels.

[26] Programme 135 : gratuité des médicaments de base pour les enfants moins de six ans.

Le processus d'institutionnalisation demande donc un travail d'adaptation aux contextes locaux, institutionnels, politiques, juridiques. La concertation avec tous les acteurs concernés est au centre du processus d'institutionnalisation qui débouche sur l'enracinement du service dans le dispositif institutionnel. Si l'enveloppe extérieure de l'institutionnalisation reste le statut juridique, sa légitimité se situe dans la méthode de négociation et de concertation, dans l'appropriation des modèles et leur insertion dans le paysage institutionnel. Vue sous cet angle, l'institutionnalisation est donc une dimension nécessaire pour assurer la durabilité d'un service.

CONCLUSION

1. L'intérêt conceptuel et méthodologique d'une approche en termes de service

Nous avons montré ici comment une analyse en termes de service peut être éclairante pour analyser les enjeux d'actions de développement qui se veulent durables, et posé quelques jalons méthodologiques pour la construction, avec les acteurs concernés, de services de proximité.

L'expérience décrite ici est profondément ancrée dans le contexte politique et institutionnel du Nord Vietnam. Nous pensons cependant que le cadre de raisonnement n'en est pas moins valable plus largement, et il y a de nombreuses parentés avec des projets que le Gret a menés sur l'eau potable, les ordures ménagères, etc. L'expérience de Dialogs – et plus largement de ces projets – montre que la réussite tient à la combinaison de :

- ▷ la participation des producteurs et des usagers/clients/bénéficiaires dans la construction du service, à partir d'un problème identifié, et par essais-erreurs,
- ▷ le partage d'expériences entre organisations voisines,
- ▷ la négociation de l'appui des autorités et des organes locaux à la fois dans les domaines politiques, techniques et financiers,

aboutissant à la stabilisation d'un dispositif institutionnel, répondant aux attentes des usagers/clients, viable économiquement et consolidé institutionnellement.

Ceci dans une démarche en trois temps :

- ▷ assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs ;
- ▷ travailler la viabilité organisationnelle ;
- ▷ construire la pérennité institutionnelle.

Décrivant de façon simplifiée les principales relations (fonctionnelles, de prestations, mais aussi institutionnelles, de contrôle ou de tutelle), les schémas de service aident à analyser les services existants et les éventuels vides institutionnels, à concevoir la façon dont un service nouveau peut s'ancrer dans le paysage institutionnel, au service des usagers.

2. Des processus contingents à accompagner, des savoir-faire d'appui à développer

En fonction des contextes, de l'expérience existante sur le secteur et dans le pays, les processus d'émergence et plus encore les modes d'institutionnalisation des services seront différents. Il n'y a pas de « one best way », mais des solutions contingentes que les acteurs inventent et négocient pour faire face aux problèmes auxquels ils veulent apporter une réponse, en fonction de leur expérience, de leur façon de gérer l'action collective, des rapports entre État, société et marché. L'enjeu pour les appuis externes (qu'ils soient publics ou d'ONG) n'est ainsi en aucun cas de transférer des modèles, mais d'accompagner les acteurs locaux dans l'invention de leurs solutions, en mobilisant les références (cadres conceptuels, expériences) utiles à leur réflexion, et en prenant en charge une partie des coûts d'intermédiation.

En effet, l'expérience montre que l'action collective et les services n'émergent pas spontanément, même s'ils répondent à de réels intérêts et s'ils sont viables. Il y faut des initiatives, de l'expérimentation, du temps de mise au point, du temps d'apprentissage et de négociation, qui sont coûteux pour les acteurs. Les relations établies entre acteurs ne rendent pas toujours aisés le dialogue et la négociation. L'aide extérieure peut jouer ici un rôle important, en prenant en charge une partie de ces coûts (coûts financiers et coûts d'intermédiation) et en réduisant les risques (financiers, sociaux, politiques) que prennent les acteurs qui s'engagent dans ces processus.

Il y a à développer et systématiser les savoir-faire en la matière.

3. Répliquer permet de gagner du temps mais ne supprime pas l'apprentissage

Plus le thème est nouveau et manquant de références, plus il est en rupture avec l'existant, plus il faut accepter un temps d'innovation et de calage qui peut durer plusieurs années et demande un effort significatif, des ressources humaines et financières qui ne sont plus nécessaires ensuite[27]. Mélanger mise au point et extension est souvent problématique. Il ne sert à rien de vouloir institutionnaliser et/ou autonomiser trop tôt (même s'il est utile d'anticiper cette perspective dès le début). Des expériences très novatrices peuvent se trouver en échec faute d'avoir su gérer ces dilemmes.

Une fois le référentiel technico-économique suffisamment au point, une fois un nombre suffisant d'expériences en cours, on peut dégager des références stabilisées et s'engager dans un processus d'extension, en allant plus vite dans l'émergence de nouveaux services, ailleurs.

Pour autant, la réplication de l'expérience ne pourra se faire par simple décalque :

- ▷ d'une part, même si l'intérêt de ce type de service est reconnu, cela ne suffit pas toujours pour que des initiatives spontanées émergent à côté. L'action collective ne se met pas toujours en place spontanément : la méconnaissance des références dont il est possible de s'inspirer, les coûts de transaction et de négociation sont autant de freins. Même s'ils ont été levés en un endroit, ils se retrouvent – en partie car il y a les références acquises – dans la ville voisine, la province voisine ;

[27] *Cf*. Korten, 2006, Op. Cit., pour une description des trois phases d'un processus d'apprentissage.

- ▷ d'autre part, même si le schéma institutionnel est clair, on ne peut jamais totalement se passer d'une phase d'apprentissage pour l'ensemble des acteurs concernés. C'est seulement à la pratique que les savoir-faire se développent et que les routines se créent ;
- ▷ en particulier, il ne suffit jamais de réunir quelques personnes (usagers ou producteurs de service), de formaliser une organisation qui ressemble à celles qui existent, et de la doter d'un statut-type pour que se mette en place un service effectif.

Les temps d'apprentissage de la maîtrise technique du ou des services, de la construction de la légitimité, de l'apprentissage de l'action collective, de la négociation des modes d'institutionnalisation sont en partie incompressibles. Les négliger serait prendre le risque de construire des « coquilles vides », sans apport effectif pour les familles, et sans viabilité.

Les trois étapes fondamentales de la démarche peuvent être raccourcies et en partie simultanées, mais elles ne peuvent être ignorées.

BIBLIOGRAPHIE

CERNA s.d., 1998, *Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public*, ENSMP-Cerna, École des Mines, 11 p.

ETARI, 2004, *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*, rapport de mission Dialogs, Hanoi, novembre 2004.

GODBOUT J., 1983, *La participation contre la démocratie,* Éditions Saint Martin, Montréal, 190 p.

HIRSCHMAN A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States,* Harvard University Press, États-Unis.

HUPPERT W. et URBAN K., 1998, *Analysing Service Provision*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Wiesbaden.

KORTEN D., 2006, *L'intervention sociale comme processus d'apprentissage*, Gret, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 48, 41 p. (traduction de *Community Organization and Rural Development: a Learning Process Approch*, Public Administration Review, Sept-Oct 1980).

LAMBALLE P., CHU van Sau, LAVIGNE DELVILLE Ph., ROSNER G., 2002, *Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action,* Gret, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 31, 52 p. (téléchargeable sur le site du Gret : www.gret.org).

LAVIGNE DELVILLE Ph., KUHN R., ROSNER P.-M., THIBAULT D., THI THAI B., 2006, *Organisations locales et services de proximité. L'expérience du projet Dialogs en appui au développement économique et social de zones rurales du Nord Vietnam*, Consortium Dialogs/Gret, Hanoi, 192 p. (téléchargeable sur le site du Gret, versions anglaises et vietnamiennes).

MAHE J.-P., à paraître, *Mobiliser les entrepreneurs locaux pour construire un service essentiel de l'eau potable. Le programme Mirep (Mini-Réseaux d'Eau Potable) et les partenariats locaux public/privé au Cambodge*, Paris, Gret, Coll. Études et Travaux, 90 p.

MINTZBERG H., 2004, *Le management : voyage au centre des organisations*, Éditions d'Organisation, Paris, pp. 186-7.

OSTROM E., 1994, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p.

OSTROM E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E. Ostrom : *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p. par Lavigne Delville Ph.), Inter-réseaux, 35 p. (téléchargeable sur le site de l'Inter-réseaux).

ROUYAT J., BROUTIN C., RACHMUHL V., GUEYE A., TORRASANI V., KA I., 2006, *La gestion des ordures ménagères dans les villes secondaires du Sénégal. Vers des politiques municipales incluant les quartiers périphériques*, Gret, Coll. Études et Travaux en ligne n° 8, 91 p.

RUAULT C., 1996, *L'invention collective de l'action*, L'Harmattan, Paris.

SMITH L. D., 2004, *Réforme et décentralisation des services agricoles, un cadre méthodologique*, traduction du document *Reform and Decentralization of AgriculturalServices: A Policy Framework*, FAO, Rome, 2001.

TESSIER O., 2001, *Les groupes de paysans comme construits sociaux*, Gret, Coll. Coopérer aujourd'hui n° 22, 41 p.

TESSIER O., 2001, *De l'action technique au construit social : les groupements paysans initiés par le Programme fleuve Rouge (Nord-Viêtnam),* Gret, Coll. Coopérer aujourd'hui, n° 23, 31 p.

TRAN THI Le Minh, 2005, *Politique publique sur les coopératives agricoles au Vietnam depuis 1996 : entre la planification centrale et sa traduction au niveau local*, Mémoire d'étude à l'Université de Genève, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), novembre 2005.

Coopérer aujourd'hui

est disponible sur le site du Gret : www.gret.org/ressources en ligne

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 élective. 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° 54. « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur les modalités d'organisation de la 'participation des habitants' dans les quartiers d'habitat social » (Marion Carrel, Université Lille 3 [GRACC], Gret/Direction scientifique, septembre 2007, 20 pages).

n° 55. « Entrepreneurs politiques ou agents de développement. Entre résistance et consentement, l'histoire d'une ONG du Madhya Pradesh, Inde » (Vasudha Chhotray [University of East Anglia], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 27 pages).

n° 56. « Valoriser la dimension interculturelle dans le management des projets de coopération. Leçons d'expériences franco-vietnamiennes » (Sylvie Chevrier [Université Paris-Est], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 33 pages).

n° 57. « CEDAC & GRET: the History of a Partnership. Viewpoints and Prospects » (Pierre-Yves Le Meur [Gret], Gret/Direction scientifique, novembre 2007, 30 pages).

n° 57. *Version française*. « Cedac & Gret : histoire d'un partenariat. Points de vue et perspectives » (Pierre-Yves Le Meur [Gret], Gret/Direction scientifique, janvier 2008, 32 pages).

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France.
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00. Fax : 33 (0)1 70 91 92 01.
gret@gret.org - http://www.gret.org

Développement institutionnel et associations locales pour l'organisation et la gestion de services collectifs
Groupe de recherche et d'échanges technologiques
R 307+308, Bâtiment A1 du Domaine diplomatique Van Phuc,
298 Kim Ma, Ba Dinh, Hanoi, Vietnam.
Tél. : (84-4) 84 64 491/84 64493. Fax : (84-4) 84 64 514.
Email : gretvn@gret.org.vn

GRET
Dialogs