



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 96
(Ex-Document Technique No. 96)

PROMOUVOIR LA MAÎTRISE LOCALE ET RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT : UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE À MADAGASCAR

par

Philippe de Rham et Bernard Lecomte

Realisé dans le cadre du programme de recherche:
Développement participatif à travers les institutions locales



**Document technique No. 96,
« Promouvoir la maîtrise locale et régionale du développement : une démarche participative à Madagascar »,**

par Philippe de Ram et Bernard Lecomte, sous la direction de Hartmut Schneider, réalisé dans le cadre du programme de recherche sur le développement participatif à travers les institutions locales, juin 1994.

Table des matières

Résumé	7
Préface	9
Introduction	10
1. L'état initial de la relation entre les paysans et le projet	10
1.1 Coupure entre la société paysanne malgache et l'État central	10
1.2 Un projet en tant qu'intermédiaire	11
1.3 Interrogation sur la durabilité des acquis	13
2. Négocier le "virage"	15
2.1 Les paysans et non plus le projet en tant qu'acteur central ?	15
2.2 Enclencher une dynamique nouvelle par une évaluation participative ..	16
3. Négocier une orientation stratégique acceptable	19
3.1 De l'évaluation à la réorientation	19
3.2 Importance du montage institutionnel	20
4. Mettre en oeuvre le changement	23
4.1 Gérer le passage	23
4.2 Un nouvel état d'esprit	24
5. La faible structuration du milieu paysan : un défi à relever	26
5.1 Inciter l'éclosion des groupes de base	27
5.2 Étendre l'action à de nouvelles sous-régions	31
5.3 Réserver une place aux futures organisations paysannes dans les	

	organes d'orientation et d'administration des nouvelles institutions	31
6.	Vers une synergie entre les acteurs de la région	33
6.1	La mise en relation de différents acteurs	33
6.2	Le caractère expérimental de la coordination	34
6.3	Étude régionale	36

7.	Mode de coopération	37
7.1	Une responsabilité partagée et évolutive	37
7.2	La diversité des modalités d'appui	38
7.3	L'équilibre entre la confiance et la lucidité	39
8.	Contribuer à la maîtrise locale du développement	39

Summary

By the late 1980s, a technically successful and well-regarded project of reforestation that had been carried out in certain communities in Madagascar with the assistance of bilateral aid from Switzerland, was facing new challenges: How to replicate and continue the activities without ubiquitous project interventions? The project has transmitted know-how to the farmers but their capacity to organise and manage independently was still weak and they were lacking initiative. How to stimulate a process of genuinely local development under such circumstances?

Government services in rural areas were poor and fragmented, a legacy of some 20 years of policies favouring an overly centralised approach largely neglectful of the rural areas. The entire approach had to be reconsidered: the farmers were to become the main actors of the project rather than simple executors. A process of self-evaluation triggered dynamics of change. A new strategy was designed and a new programme was adopted, with different objectives, methods and more open-ended institutional arrangements. This programme has been implemented in an experimental mode since 1989. The first challenge was to promote the emergence of social dynamics without overly supporting the population, in a hardly structured environment hitherto used to strongly directive projects. The second concern of the programme was to create synergies among the actors of the region. Contractual arrangements defined the relations between the aid agency and the different private and public partners, and provided support to the process.

This case study offers some answers to the questions and difficulties encountered by programmes aiming to promote participatory development.

Résumé

A la fin des années 80, un projet de reboisement est mené dans quelques communautés à Madagascar avec le soutien financier de la Suisse. Ce projet connaît un succès sur le plan technique et son efficacité est reconnue, mais il se heurte à deux problèmes essentiels : comment réussir la diffusion et comment assurer la continuité des activités sans une intervention omniprésente de sa part ? Les paysans ont acquis grâce au projet un savoir-faire, mais leurs capacités d'organisation et de gestion autonome sont faibles et ils manquent d'esprit d'initiative. Dans ce contexte, comment amorcer un véritable processus de développement local ?

Des services publics insuffisamment développés et peu performants en milieu rural sont le résultat de 20 années d'une politique négligeant ce secteur et favorisant une approche centralisée. L'ensemble de la démarche doit être revu : les paysans doivent devenir les acteurs principaux du projet et non plus être de simples exécutants. L'adoption d'un processus d'auto-évaluation permet d'enclencher la dynamique des changements. Sur cette base, de nouvelles orientations stratégiques

sont définies et un programme se différenciant du précédent par ses objectifs, ses méthodes d'action et son montage institutionnel plus ouvert, est adopté. La mise en place de l'ensemble du programme depuis 1989 est caractérisée par une approche dite "d'expérimentation-action". Le premier défi à relever pour ce type de programme est d'aider à la naissance d'une dynamique sociale, sans encadrer exagérément les populations, dans un milieu peu structuré et marqué jusqu'alors par des projets très directifs. La deuxième préoccupation du programme est de créer une synergie entre les acteurs régionaux. L'instauration de "contrats-programmes" définissant les relations entre l'agence de coopération et les différents partenaires privés et publics soutient l'ensemble du processus.

Cette étude de cas apporte des éléments de réponse et de résolution aux diverses interrogations et contradictions rencontrées dans les programmes en faveur du développement participatif.

Préface

Le principe de la participation de la population au développement est un principe désormais reconnu tant comme moyen d'augmenter l'efficacité et la durabilité des activités, que comme objectif en lui-même. D'aucuns prétendent même qu'il n'y a pas de développement sans participation.

Nombreuses sont cependant les résistances, inerties et autres difficultés de tous ordres quand il s'agit de mettre en oeuvre ce principe. C'est pourquoi le Centre de Développement de l'OCDE a entrepris une recherche dont l'objectif est de définir, à partir d'expériences concrètes, les conditions requises pour favoriser la participation. Théoriquement on peut dresser une liste de ces conditions, mais il faut d'abord comprendre que c'est le processus de développement lui-même qui est en question. Éminemment politique, ce processus doit puiser ses forces à différents niveaux à l'intérieur du pays, de ses populations et de ses structures. Par ailleurs, ce processus ne peut être le résultat d'une recette simple et dans chaque pays il doit être mis en place selon les aspirations et les moyens des différents acteurs, notamment ceux de la base qui, par le passé, ont souvent été traités comme de simples "bénéficiaires" au rôle plutôt passif.

Ce processus n'exclut pas des effets positifs de l'aide mais celle-ci ne peut plus être préconçue et décidée principalement de l'extérieur ; elle doit être négociée pour s'insérer dans un processus interne, voire pour le stimuler et en renforcer les acteurs et leurs structures.

Philippe de Rham et Bernard Lecomte montrent dans cette étude, d'une façon très claire, comment, en partant d'une approche de projet conventionnelle, donc non participative au sens où nous l'entendons maintenant, on peut "négocier le virage" pour enclencher un processus animé d'une dynamique nouvelle. Ce processus n'est pas linéaire et se révèle souvent assez hésitant. S'il a bénéficié d'une conjoncture favorable de transition politique de démocratisation, il garde toutefois un caractère d'expérimentation et d'apprentissage. Les auteurs soulignent qu'en appuyant ce processus il faut en permanence chercher un équilibre entre la confiance que l'on doit accorder à autrui et la lucidité qui doit être conservée pour contrecarrer les abus et les déviations. Enfin, il s'agit de contribuer à construire une synergie entre les acteurs en réduisant, autant que faire se peut, le rôle déformant de l'aide dans les relations institutionnelles et de renforcer la maîtrise locale des actions de développement.

Jean Bonvin
Président
Centre de Développement
de l'OCDE
juin 1994

Introduction

Trois questions

Une équipe étrangère est chargée de mener à bien l'exécution d'un programme d'aide conçu et organisé par un ministère technique.

Comment faire pour que ce programme intéresse les villageois auxquels il est destiné ? Certes, ils n'ont pas choisi d'en être les bénéficiaires, mais l'équipe souhaite qu'ils en deviennent pourtant les acteurs essentiels. Or, ils n'en ont défini ni l'objectif, ni les méthodes, ni la durée. "Comment les intéresser ?" est une première question. Dans le cas présent, la réponse a été recherchée et plus ou moins trouvée durant une première étape de cinq années achevée fin 1989.

A cette date, une deuxième question se posait : "Comment étendre l'impact du programme, par l'action des paysans eux-mêmes, et sans reproduire la lourdeur et le coût du premier programme ?". Répondre à cette question exigea de trouver de nouveaux objectifs et d'autres méthodes, et surtout, d'instaurer d'autres institutions. L'étude de cas décrit comment furent initiés les changements et comment fut mis en place un nouveau dispositif ouvert à d'autres acteurs que les seuls responsables du projet à l'origine. Cette étape, commencée il y a 4 ans, est en cours de réalisation (1993).

Cependant, l'aboutissement de ce processus ne paraît possible qu'en trouvant une réponse satisfaisante à une troisième question : "Comment insérer un tel programme au sein d'un système régional de développement conçu et négocié par les divers protagonistes publics et privés ?".

Ce rapport analyse la façon dont furent cherchées et appliquées des réponses aux deux dernières questions.

1. *L'état initial de la relation entre les paysans et le projet*

1.1 Coupure entre la société paysanne malgache et l'État central

Le choc de la colonisation s'est inscrit à Madagascar, dans une ligne historique préexistante : avant la colonisation, un royaume s'efforçait d'intégrer les différentes régions du pays grâce à un pouvoir centralisateur. Cette centralisation a été poursuivie par la colonisation française qui a appliqué son modèle jacobin. Dans la période de post-indépendance, à la suite de la révolution socialiste, le pays est passé sous un système de socialisme démocratique centralisateur. Bref, des générations ont subi une succession de pouvoirs différents, mais avec un même modèle de relation entre le pouvoir et la population paysanne. Les paysans de l'Imerina — région du centre du pays axée autour de la capitale — ont été, depuis deux siècles, dans une position de

soumission fort éloignée de l'image que l'on se fait de la communauté villageoise autonome.

Ce qui frappe, en revanche, durant les années 80, c'est l'absence de services techniques sur le terrain. Depuis le pouvoir socialiste, le milieu paysan de la région s'est vu progressivement laissé à lui-même. En fait, les seuls services encore présents, ce sont les écoles primaires, publiques mais aussi privées, et, au niveau du district, les dispensaires. Pour le reste, il n'y a presque rien ; la centralisation, suivie tout dernièrement de cette sorte d'abandon après que la révolution leur eut promis monts et merveilles, a créé un climat de méfiance. Pour les paysans, deux mots font frémir : le *fanjakany* (tout ce qui représente le pouvoir central : c'est la même expression qu'il s'agisse de la royauté, de l'état colonial ou de l'état révolutionnaire) et la BTM qui est la banque de crédit agricole. En réponse à cette nouvelle situation, les paysans de l'Imerina n'ont connu qu'un soutien paternaliste des Églises, peu performant techniquement et économiquement et non propice à l'émergence d'organisations populaires autonomes.

1.2 *Un projet en tant qu'intermédiaire*

Le "Projet d'appui au reboisement villageois" (PARV), qui a débuté en 1984, n'a pas cherché à intervenir directement sur le type de rapport entre population et services techniques officiels. En revanche, il s'est institué comme un nouvel intervenant en milieu paysan proposant aux habitants des "collectivités décentralisées" (*fokontany*) de les appuyer pour la reforestation de leur terroir. Au tout début, le projet visait l'intégration de l'arbre dans l'exploitation paysanne sous ses différentes formes (haie vive, brise-vent, boisement intégré, etc.) mais il a rapidement centré son action sur la mise en valeur organisée des terres domaniales encore libres. Des "périmètres à reboiser" furent délimités avec les habitants sur les collines dénudées qui environnent leur village, en espérant que l'État trouverait une solution pour les céder aux collectivités locales.

De manière pragmatique, le projet s'est ainsi érigé en intermédiaire entre l'État et les paysans en laissant préfigurer une nouvelle relation de type contractuel. Les familles paysannes contribueraient, à travers l'action de reboisement, à la protection des bassins versants et l'État s'engagerait, quant à lui, à garantir la propriété communautaire et individuelle des terres à ceux qui les mettraient en valeur. Certes, c'est le projet qui concevait, programmait et dirigeait l'action. Mais les paysans y ont trouvé leur intérêt. Ils n'ont pas participé aux activités du projet par simple soumission. Il y a eu rencontre de deux intérêts sans que cela fut clairement exprimé : le projet avait pour objectif le reboisement et les paysans visaient l'appropriation des terres accaparées depuis la colonisation française par l'État et classées comme terres domaniales.

On a pour habitude de critiquer sans autre forme de procès le caractère autoritaire d'un projet, mais les paysans perçoivent les choses différemment. Pour eux,

c'était la première fois depuis 1970 que des gens — qu'ils ne connaissaient pas, pour lesquels ils avaient des sentiments ambivalents, des Européens — leur proposaient des activités bien organisées, étaient présents sur le terrain, soucieux d'un dialogue et surtout prenaient des engagements opérationnels qui étaient effectivement tenus. Bien entendu, au départ, certains d'entre eux étaient méfiants. Ils ont pensé que le "projet suisse", comme ils l'appelaient, avait une visée de colonisation. N'allait-il pas s'approprier les terres qu'eux auraient reboisées ? D'autres pensaient et propageaient des rumeurs : "de toute façon, ce bois, ils viendront le couper et puis l'emmèneront". Dépasser ces méfiances, qui s'expliquent par le choc de la conquête coloniale et les désillusions qui ont suivi l'indépendance, ne fut pas toujours facile.

Le projet a effectivement réussi. Les gens se sont aperçus que l'équipe du projet méritait leur confiance et qu'ils pouvaient travailler avec elle. "Ils ne nous méprisent pas, ils respectent leurs engagements, ne font pas de grands discours, et à la fin, effectivement, ils apportent quelque chose : les semences sont là au jour prévu, et quand ils disent qu'ils vont former certains d'entre nous, ils les forment". Le projet, bien que suivant une approche assez classique, n'a pas annihilé les paysans. Il leur a plutôt redonné du courage. Il leur a montré que quelque chose était possible. Dans le contexte de l'histoire malgache, cette nouvelle expérience prenait une résonance participative. Même si les gens, en fait, exécutaient un programme de reforestation, conçu en dehors d'eux et ne prenant guère en compte leur savoir-faire et leurs contraintes, ils se sentaient écoutés et respectés. La justice sociale et le pouvoir des organisations de base n'étaient pas les objectifs du projet mais il ne s'y opposait pas, même s'il consistait en un système très cadenassé dont les techniciens malgaches disaient, avec une pointe d'admiration et de mépris : "c'est de l'horlogerie suisse".

Quand on discutait avec les cadres du projet, il était étonnant de constater qu'ils avaient peu de vision de développement et qu'ils n'avaient qu'une idée floue de leur intervention et de l'évolution du projet. Certes, ils savaient très bien l'organiser en lui-même pour que cela fonctionne. Pourtant ils ne voyaient pas comment agir pour que les actions se poursuivent et se développent (la plantation appelant l'entretien des arbres, l'acquisition d'outillage, l'aménagement de chemins de desserte, l'exploitation et la transformation du bois, etc.) sans l'intervention omniprésente du projet. Celui-ci fonctionnait, en effet, comme le cœur de tout le dispositif. Les réunions des paysans étaient convoquées sur son initiative, il assurait l'approvisionnement en intrants, il programmait le calendrier annuel des travaux paysans, il tenait à jour le registre des réalisations dans chaque communauté et il déterminait les normes techniques auxquelles les paysans étaient tenus de se conformer pour bénéficier de l'appui.

La relation du projet avec les habitants(tes) reposait sur des "Comités communaux de reforestation" créés à l'initiative du projet et sur des "paysans-vulgarisateurs" engagés par le projet et travaillant au sein de leur collectivité. Une fois que l'assemblée communale exprimait la demande de réaliser des reboisements, les familles intéressées et le Comité de reforestation entraient dans un système de règles préétablies.

La composition du Comité de reforestation était, dans la pratique, un reflet de la structure existante du pouvoir au niveau de chacune des collectivités. Certains des comités étaient composés presque exclusivement de notables locaux alors que d'autres, dans des collectivités voisines, étaient constitués d'hommes et de femmes réellement intéressés par les arbres et l'aménagement de leur terroir. Dans les faits, leur responsabilité était réduite, à l'exception de la répartition entre les familles intéressées des lots à reboiser dans les périmètres délimités sur terre domaniale. Leur principale fonction consistait à créer, au sein de la population, un climat favorable au reboisement et à servir d'interlocuteur aux techniciens du projet.

Un suivi de l'avancement des travaux de pépinière et de plantation était effectué annuellement par une Commission d'évaluation composée des membres du Comité local de reforestation, de techniciens du projet et du paysan-vulgarisateur. Cette commission se rendait de parcelle en parcelle et "notait" les réalisations sur la base d'une échelle précise, préétablie par le projet. Cela permettait de lier la fonction de suivi à la distribution des prix d'un concours. On effectuait une classification des participants selon la note attribuée à leurs réalisations et on primait les plus "méritants". Cette stimulation avait pour but d'encourager les meilleures réalisations et de rendre le système de vulgarisation plus performant.

1.3 Interrogation sur la durabilité des acquis

Mais ce système, après cinq années, était arrivé au bout de sa logique, au moment même où il devait affronter les deux épreuves habituelles : réussir sa diffusion et assurer la continuité de ce qui avait été entrepris.

Comment reproduire, au-delà des premières zones, une telle opération pionnière ? L'extension de l'action, en effet, se révélait difficile compte tenu du système sophistiqué et coûteux, ne serait-ce que par le personnel d'encadrement dont dépendait toute la dynamique opérationnelle.

Comment transférer à une institution nationale permanente, vraisemblablement le Service public des eaux et forêts, la poursuite des appuis nécessaires à la pérennité de l'action, là où elle avait été engagée ? Chacun avait plus ou moins conscience, du côté malgache comme du côté suisse, sans trop oser se l'avouer, que si la Coopération suisse se retirait, non seulement les campagnes annuelles de plantation et d'agroforesterie ne se poursuivraient plus dans les 37 collectivités, mais que les ressources forestières nouvellement créées risquaient d'être menacées et de devenir la proie des flammes à cause des feux sauvages.

Ce pessimisme était étonnant. Le projet "en soi" n'était-il pas considéré comme une réussite, l'équipe technique n'était-elle pas jugée compétente et engagée, les relations établies avec les paysans n'étaient-elles pas particulièrement confiantes ? Les résultats, bien que positifs, apparaissaient en réalité précaires. L'analyse, au-delà

du court terme, révélait plusieurs contradictions qui handicapait l'action à long terme, parmi lesquelles deux pesaient plus lourdement.

La première de ces contradictions se situait entre le bon niveau d'habileté technique acquis par les paysans-reboiseurs en matière forestière et agroforestière, et la faiblesse des capacités sociales d'organisation et de gestion des activités au niveau des hameaux, des groupements de reboiseurs et des collectivités locales. D'un côté, le projet avait développé un système de formation et de suivi en cascade qui avait permis l'acquisition des techniques vulgarisées. Les pratiques du germer, de la pépinière et de la préparation des sols à reboiser étaient, dans l'ensemble, maîtrisées par les familles participantes. D'un autre côté, ce n'est que très modérément que leurs capacités d'organisation et de gestion autonomes avaient été développées.

Les Comités de reforestation n'avaient pas de réelle expérience dans la conduite d'une campagne de reboisement, habitués qu'ils étaient à leur fonction d'exécutant. La commande des semences, la gestion de l'outillage, la répartition des plantules, la fixation du calendrier des travaux, la relation avec les services topographiques et la supervision des paysans vulgarisateurs étaient toutes des tâches pour lesquelles les habitants, les autorités ou les institutions locales n'étaient pas préparés. Le plus désorientant était le manque de tout esprit d'initiative au niveau des familles paysannes. Alors qu'une grande partie d'entre elles maîtrisait les techniques de reproduction et de plantation, extrêmement rares étaient celles qui expérimentaient d'autres espèces ou qui plantaient des arbustes ou des arbres en dehors des périmètres gérés par le projet. Les paysans avaient acquis un nouveau savoir-faire mais ils n'en tiraient — apparemment — que peu de profit pour planter des essences qui les intéressaient sur des lieux de leur choix. L'arbre était rarement intégré à leur exploitation, soit aux abords de l'habitat, soit le long des chemins et des rivières.

Une seconde contradiction se manifestait entre, d'une part, l'enregistrement d'un bon niveau de mobilisation paysanne et, d'autre part, l'incertitude croissante du projet de pouvoir répondre — comme promis — aux attentes paysannes en matière de sécurité foncière et de productivité des plantations forestières. D'une part, la procédure de transfert de propriété au bénéfice des reboiseurs n'avait pas été enclenchée et d'autre part, le taux de croissance des plantations installées se révélait, avec le temps, clairement inférieur aux assurances préalablement fournies aux paysans-reboiseurs (le taux réel de croissance moyen étant inférieur à 5 m³/ha/an).

Certains, dès lors, s'interrogeaient : le reboisement permettrait-il d'amorcer un processus de développement local ? Sinon n'y avait-il pas eu abus de la confiance paysanne et habile manipulation pour que les paysans réalisent bénévolement, et malgré leur situation de pauvreté, des tâches de protection de l'environnement dont l'État ne voulait et ne pouvait plus se charger ?

2. Négocier le "virage"

2.1 Les paysans, et non plus le projet, en tant qu'acteur central ?

Comment surmonter ces contradictions ? Comment permettre à l'action de devenir durable et de pouvoir se reproduire sans moyens extérieurs trop importants pour rendre possible une reproduction en grand nombre ?

Vers où aller et comment entamer le virage ? Une "idée-force" a sous-tendu l'ensemble des réflexions puis des actes de cette transformation : que des responsables paysans prennent plus de pouvoir et augmentent leurs propres capacités d'être des acteurs. En d'autres termes, pour réduire la place du projet, on ne pouvait compter que sur l'émergence de responsables paysans capables de constituer une sorte de "contre-force". Mais comment démontrer par des actes concrets que le projet désirait rompre le lien d'assistance existant entre lui et les paysans ? Pour répondre à cette interrogation, un certain nombre de personnalités de l'administration, en particulier le chef de province, et certaines ONG ont été associées à l'effort de réflexion et, d'une certaine façon, sont devenues complices de ce virage.

Le caractère fiable de la relation entre les paysans et le projet a joué comme un atout. Il n'allait pas être aisé, certes, de quitter la logique des rapports où les paysans étaient des exécutants d'une activité sectorielle bien organisée, mais on pouvait s'appuyer sur l'estime des paysans pour l'équipe du projet pour amorcer le changement. De même, du côté de l'administration publique, la qualité des rapports était telle que les initiatives prises pour faire évoluer une situation, qu'elle estimait pourtant correcte, ne rencontrèrent pas d'obstacles majeurs.

Une première hypothèse fut de décentraliser la gestion et de confier une partie des ressources financières directement à des groupes paysans. En donnant certains pouvoirs, par exemple, aux Comités de reforestation, en leur permettant de gérer l'argent au niveau de chacune des collectivités, on pouvait espérer un début de prise de responsabilité. On a pensé aussi décentraliser l'embauche et la rémunération des vulgarisateurs employés jusqu'à présent par le projet ; il paraissait positif de les faire rémunérer et diriger directement par les communautés. Cette piste de décentralisation a été abandonnée pour différentes raisons. Elle n'a, entre autres, pas paru assez motivante car, finalement, les communautés ou les Comités n'auraient géré que quelques francs de semences et le personnel vulgarisateur. Cela pouvait être une sorte de piège, car ce dispositif n'aurait guère créé plus de liberté d'initiative que celle de reproduire, à leur petite échelle, les méthodes du projet bien rodées.

Il était clair aussi que le secteur du reboisement n'avait pas de portée suffisante pour constituer l'enjeu autour duquel des organisations de base auraient pu se créer. Le reboisement était le thème du projet mais il n'était pas sûr que ce soit un thème "fondateur" pour des organisations paysannes. On risquait là encore de faire comme si l'argent était le leur, mais en fait de ne le voir attribuer qu'à des objectifs qui intéressaient directement le projet.

2.2 *Enclencher une dynamique nouvelle par une évaluation participative*

Une deuxième piste a été poursuivie : celle d'intéresser à une réflexion et à une évaluation participatives, non pas des comités forestiers, mais des communautés d'habitants afin de resituer l'action de reforestation parmi les aspirations et les priorités paysannes. La détérioration de la cohésion et de la solidarité sociales survenue depuis quinze ans dans les villages ne constituait pas, cependant, une condition favorable à la prise de parole et à l'expression commune de points de vue et de propositions. Comment dépasser, en effet, le climat de méfiance qui caractérisait les rapports à l'intérieur du milieu et l'absence d'expériences d'organisation à la base ? Les vols de culture sur pied entre familles voisines, au sein d'une même communauté villageoise, n'indiquaient-ils pas un état avancé de dégradation de la vie communautaire et des rapports sociaux dans un milieu de castes fragilisé par une crise de l'économie et du pouvoir ? Dans ce climat-là, vouloir susciter une expression libre et cohérente en vue d'une prise de responsabilité dans le choix et la conduite des activités se révélait être un véritable défi.

Le virage ne pouvait donc pas s'amorcer à partir d'une utopie revendicative et constructive émanant de la base. Il s'est effectué, très progressivement, à partir de questionnements sur l'action en cours et sur ses conséquences pour le milieu. Ces réflexions furent menées entre paysans dans de nouveaux espaces d'échange d'information et d'opinion qui n'étaient ni l'espace occupé par le projet, ni l'espace administratif. Parallèlement, les autres catégories d'acteurs directement concernés — d'un côté, les agents locaux de vulgarisation forestière, et, de l'autre, les membres de l'équipe technique du projet — ont également procédé à un travail d'analyse sur les activités menées et les méthodes de travail. Ces trois séries de questionnements ont donné lieu à un processus riche et complexe d'évaluation participative qui a constitué le moteur pour amorcer et négocier le virage.

Un apport important fut fourni au tout premier stade du questionnement lors d'une journée de réflexion à laquelle participèrent les cadres de l'équipe du projet, un groupe de responsables de l'administration provinciale intéressés par le développement régional et le coordinateur de la coopération suisse. Le thème de cette journée était : "Reforestation et développement des collectivités locales" ; en quoi les activités de reboisement villageois contribuent-elles au développement des familles et des collectivités paysannes ? La participation des autorités provinciales permit d'ouvrir un débat nouveau pour l'équipe technique du projet et d'impliquer l'administration provinciale dans une réflexion sur la stratégie du développement des collectivités locales et le rôle des projets techniques.

De plus, ces réunions de réflexion ont mis en évidence l'inquiétante absence de résolution du problème foncier. On faisait depuis six ans des promesses aux paysans, mais rien dans les textes législatifs ne permettait de dire que ces promesses pourraient être tenues. On ne savait pas comment procéder pour permettre cette appropriation par les paysans de terrains domaniaux immatriculés au nom de l'État.

Et autour de l'équipe du projet, nul juriste ! Que se passerait-il une fois le projet d'aide extérieure parti ?

Cet ensemble de questionnements internes, partagés par des autorités et des amis extérieurs à l'équipe du projet, a conduit à l'adoption du processus d'auto-évaluation qui a enclenché la dynamique des changements.

Le coresponsable suisse du projet avait, dans d'autres pays, acquis une pratique des évaluations effectuées non seulement par une équipe de projet, mais aussi par ceux que l'on appelle les bénéficiaires de l'action. Faire accepter, par l'équipe du projet, que des paysans examinent, entre eux, les résultats et les méthodes de travail n'était pas facile. En revanche, dès le départ, l'auto-évaluation par l'équipe elle-même fut jugée comme une voie possible pour sortir d'un certain nombre de contradictions dont on n'arrivait pas tellement à parler. C'est pourquoi le premier processus d'auto-évaluation s'est mis en route au sein de l'équipe du projet. Et ensuite, il a été étendu aux autres acteurs, chacun des principaux types d'acteurs opérant sa propre auto-évaluation, les phases de confrontation entre les divers résultats étant reportées en fin de processus. Un processus long, étendu sur neuf mois.

Il était difficile d'imaginer que les paysans s'expriment et donnent des points de vue dépassant les limites imposées par le projet. Jusqu'à présent, on avait certes écouté les paysans mais toujours sur des problèmes de vulgarisation forestière. Ils n'étaient pas habitués, vis-à-vis du projet, à aborder d'autres sujets que l'objet du projet. On craignait donc que si l'on utilisait les Comités de reboisement pour être des lieux d'expression, on n'aurait finalement de résultats que dans ce domaine forestier. Or, il paraissait nécessaire que ce ne soit pas simplement ceux qui avaient reboisé qui participent, mais que viennent travailler, à ce processus de réflexion, de critique et de proposition, des groupes très divers. Par exemple, des personnes sans terres, des propriétaires plus aisés et même des gens qui n'avaient pas du tout participé aux opérations forestières.

Comment trouver les lieux et les dispositifs institutionnels qui permettent cette large expression ?

On a pensé organiser alors des petits groupes de réflexion — une dizaine de personnes — en espérant que de fil en aiguille cela pourrait déboucher sur des rencontres paysannes plus larges, organisées entre ces différents petits groupes. Effectivement, à la suite d'un travail d'animation, un bon nombre de groupes se sont réunis et ont réfléchi sur ce qui avait été vécu depuis les six années d'intervention du projet dans leur région. Après quelques semaines, le projet a proposé que des délégués de ces différents groupes informels viennent participer à une rencontre de plusieurs jours. L'équipe du projet pensait participer, au moins en tant qu'observateur, à cette rencontre régionale, mais ne désirait pas l'animer. Un consultant extérieur lui a ouvert les yeux en posant simplement cette question : "mais pourquoi seriez-vous présents à cette rencontre paysanne, vous les gens du projet ?". Après quelques

débats internes pour que toute l'équipe comprenne cette attitude, la rencontre a eu lieu sans les techniciens du projet. Bien entendu, ceux des membres de l'équipe qui n'avaient déjà pas compris que l'on donne la parole aux paysans, craignaient maintenant que la réflexion se fasse en dehors d'eux et même contre eux. Certains agents techniques malgaches, en particulier, le craignaient. Finalement, le projet a participé à l'ouverture de la rencontre, puis a laissé les paysans pendant trois jours discuter entre eux, avec l'aide d'un animateur malgache extérieur au projet.

Ce dispositif a pris du temps, mais ce temps a fait sa force : d'abord, une phase de plusieurs semaines avec les petits groupes de réflexion ; ensuite, cette rencontre régionale destinée à mettre en évidence un certain nombre de points de vue communs ou contradictoires, et à les formuler par écrit ; enfin, après plusieurs mois, s'est présentée la première occasion de faire se rencontrer ce groupe d'acteurs paysans avec les deux autres groupes qui avaient vécu leur propre processus d'auto-évaluation (l'équipe du projet et les vulgarisateurs). Certains paysans ont donc pu avoir une demi-douzaine de rencontres avant cette confrontation.

L'élément décisif, qui a entraîné ensuite le succès de l'ensemble du dispositif d'auto-évaluation, a été la qualité inattendue des tableaux et des textes élaborés par les paysans. Leur analyse était très pertinente et pondérée et plus approfondie que celles qu'avaient effectuées les techniciens du projet par le passé. Cette analyse, écrite par les paysans eux-mêmes, en malgache, puis traduite dans une version française, reprenait tout ce qu'ils avaient analysé en trois jours : leur situation, leurs problèmes, leurs aspirations. Elle montrait clairement l'apport du projet par rapport à l'ensemble de leurs interrogations et priorités. C'était une analyse fine et sans précaution oratoire. Il était dit, par exemple : "notre priorité n'est pas les arbres, nous voyons l'intérêt de poursuivre les plantations, mais seulement si, parallèlement, nous menons des activités et recevons des appuis pour accroître notre production vivrière". Parmi ces paysans, il y avait des instituteurs, des gens un peu formés : ce qui a permis l'émergence d'une parole variée, précise et bien documentée.

Le processus, peut-être le plus délicat, a été celui qui concernait les 35 vulgarisateurs-paysans employés par le projet. L'auto-évaluation en fait leur faisait peur. Ils craignaient qu'après avoir gagné un salaire à mi-temps pendant des années et acquis ainsi un statut plutôt privilégié, le processus d'évaluation en cours, bien que participatif, conduise à des changements, remette en cause leur statut et entraîne la fin de cette période faste. Ils le craignaient d'autant plus qu'ils savaient que les paysans, de leur côté, étaient aussi en train de réfléchir sur le contenu et la méthode de vulgarisation. Le processus d'évaluation de ce groupe a été étalé sur quatre mois avec une douzaine de réunions. Leur travail a mis en évidence de nombreux points de vue et a permis à certains d'entre eux de progresser, de découvrir l'importance de la réflexion, de l'imagination et de l'analyse. Pour les dégager de leur peur, il a fallu que le coresponsable suisse du projet participe aux premières réunions et montre clairement qu'il était le garant de cet exercice. Il garantissait qu'il n'y aurait pas de risque pour les participants à s'exprimer librement et que des conclusions transparentes seraient tirées de l'ensemble de ces travaux, conclusions qui pouvaient

conduire à modifier le système de vulgarisation et à mettre un terme à leur engagement comme vulgarisateurs.

L'ensemble du processus a fait apparaître des décalages très importants entre les différents participants à ces réunions, mais en même temps, il s'est révélé être un moyen exceptionnel de réflexion et de formation d'adultes. Pour certains paysans vulgarisateurs, comme d'ailleurs pour quelques membres de l'équipe, ce travail d'auto-évaluation a été en fait un travail de réflexion sur soi-même et a débouché sur une autre perception de soi, des autres et de l'action menée.

3. *Négocier une orientation stratégique acceptable*

3.1 De l'évaluation à la réorientation

Comment sortir d'une auto-évaluation ? Cette question est délicate. Bien souvent, le système est si perturbé par les interrogations des différents groupes de travail que le changement est conçu plus en termes de rupture qu'en termes d'évolution. De nombreux mois, voire des années, sont alors nécessaires pour qu'une nouvelle organisation se mette en place et poursuive des objectifs clairs.

Cette phase de réorientation fut rapide. Moins de six mois après la fin des auto-évaluations, un choix de nouvelles orientations stratégiques et d'un nouveau cadre financier a été effectué par les deux gouvernements. Cette rapidité trouve son explication dans l'active participation des décideurs du côté malgache et suisse aux moments forts du processus d'évaluation et de réorientation et dans leur adhésion aux conclusions qui s'en dégagèrent. La qualité de l'accord obtenu sur les nouvelles orientations rendit acceptable le principe de "tracer son chemin en marchant" et de laisser les modalités opérationnelles se définir progressivement au cours de l'action à venir. Cela a été favorisé par la stabilité des personnes responsables dans les différentes institutions impliquées, en particulier par la permanence du responsable malgache et du responsable suisse du projet qui furent chargés de faciliter tant l'auto-évaluation que la réorientation. Le dispositif d'évaluation participative avait d'ailleurs habitué les différents acteurs à s'écouter les uns les autres, à comprendre et accepter leurs points de vue et les avait préparés à la négociation.

Une fois dégagée la synthèse des différentes auto-évaluations sous forme d'un nombre réduit de questions centrales à résoudre, plusieurs scénarios, cinq au total, furent dressés. Ce travail, réalisé avec un consultant extérieur, a permis de dégager différentes hypothèses de nouvelle orientation stratégique clairement contrastées. Par examen de ces scénarios, et après discussion entre les différents acteurs publics et privés, services d'appui et représentants paysans, entités nationales et coopération suisse, l'un d'entre eux fut choisi. Ce scénario a été retenu parce qu'il était acceptable pour la grande majorité des acteurs et qu'il respectait l'option de prise de responsabilité paysanne sur laquelle tout le monde s'était accordé.

3.2 Importance du montage institutionnel

Le résultat de ce travail d'évaluation et de réorientation a conduit à mettre fin au Projet d'appui au reboisement villageois (PARV), considéré comme une étape pionnière, et à mettre en place un programme différent, mais poursuivant la même finalité et assurant la continuité des actions commencées, appelé "Programme de foresterie et développement paysans" (FDP-Antananarivo). Sous ces deux sigles se cachent, non seulement des objectifs et une méthode d'action distincts, mais aussi une évolution nette du montage institutionnel. Pour que le projet ne soit plus le centre de l'action, que la coopération internationale vienne en appui à des institutions malgaches responsables et que des organisations paysannes potentielles puissent naître, un dispositif institutionnel plus ouvert et évolutif que celui du PARV demandait à être créé.

Le choix de ce dispositif, s'il constitue un certain compromis entre les intérêts et les résistances des différents groupes d'acteurs, répond cependant aux objectifs suivants :

- préparer la place d'organisations à venir ;
- développer les capacités d'ONG de terrain*. Offrir un réel appui à la structuration du monde paysan et aux réalisations paysannes : un appui engagé, compétent et conçu pour être temporaire ;
- rétablir le rôle du Service provincial des eaux et forêts pour coordonner la promotion de la foresterie paysanne et venir en appui aux Comités forestiers locaux ;
- faciliter le travail de l'administration domaniale dans la réalisation d'opérations de sécurité foncière liées aux aménagements paysans, en particulier en favorisant l'émergence et la professionnalisation d'un bureau privé de géomètre conseil ;
- rendre possible l'adaptation du programme aux nouvelles structures politico-administratives régionales qui découleront de la décentralisation prévue dans la nouvelle Constitution du pays ;
- et surtout, faire naître un espace de rencontre, d'expérimentation et de diffusion concernant toutes les questions liées à la gestion paysanne des aménagements des collines dans la région d'Antananarivo, en appuyant la création et le démarrage du "Centre Fafiala".

Quel est le sens de la création du Centre Fafiala ?

* En particulier de deux d'entre elles : l'Orimpaka et l'Ireddec.

Situé entre l'État et les populations, financé à ses débuts par le Programme FDP, composé d'un grand nombre d'acteurs aux intérêts variés, le Centre Fafiala est une association de droit privé. Il est chargé d'articuler entre elles les fonctions d'expérimentation, de formation et de diffusion de méthodes d'action et de techniques permettant aux paysans de s'organiser et d'entreprendre des réalisations en production et protection sur les versants des collines (*tanety*).

Il fallait resituer les réalisations forestières et agroforestières par rapport aux enjeux du développement paysan ; il convenait de chercher avec les paysans et paysannes des manières d'agir nouvelles ; il était important d'élargir la gamme des recommandations techniques et de repérer celles qui répondent le mieux aux possibilités et aux intérêts des paysans. Dans ce sens, Fafiala constitue un lieu d'expérimentation.

Il convenait de permettre aux acteurs privés comme aux acteurs publics de se rencontrer, d'échanger leurs points de vue, d'avoir accès à toutes sortes d'informations, de se former dans de nouveaux domaines. Le Centre Fafiala, dans ce sens, constitue un lieu d'information mutuelle, d'échange d'expériences et de formation.

Enfin, les organisations paysannes débutantes et leurs représentants ont besoin d'un partenaire qui les aide à faire le point sur leur situation, qui leur offre un endroit où ils puissent réfléchir entre eux, chercher leur voie et analyser leurs différentes expériences, et qui assure une fonction de suivi et de conseil sur le terrain. En ce sens, Fafiala est un lieu de diffusion qui favorise la création et le renforcement d'organisations paysannes indépendantes des institutions d'appui.

Pour assurer ces fonctions et leur donner une capacité d'évolution propre, le statut retenu pour le Centre Fafiala a été celui d'une organisation privée sans but lucratif et reconnue d'utilité publique par l'État. Cette dernière caractéristique permet certes aux services publics de participer aux instances d'administration de Fafiala, mais au même titre que n'importe quel autre membre. Elle autorise en contrepartie le Centre à recevoir des subventions des collectivités et des services publics.

Le Conseil d'administration est composé des représentants de chacune des trois catégories de membres actifs (administration provinciale, organisations non gouvernementales oeuvrant pour le développement paysan dans la région, organisations paysannes de la région). Chacune de ces catégories dispose d'un tiers des voix au Conseil d'administration.

Un Conseil technique a été constitué entre les membres dits "associés" du Centre qui proviennent des institutions compétentes en matière de recherche agricole et forestière, de formation rurale, d'appui aux initiatives paysannes, et d'aménagement des espaces ruraux.

Ce type d'institution n'est pas habituel à Madagascar où jusqu'en 1990, les organisations non gouvernementales et les représentants de l'État ne s'associaient pas facilement. La place prévue pour des organisations paysannes existantes ou futures a constitué aussi une innovation. Les relations liant la plupart des ONG avec "leurs" groupements de base étaient en fait plutôt paternalistes. Fafiala a la charge de tisser un réseau entre tous ceux qui, dans la Province d'Antananarivo, peuvent favoriser la prise de responsabilité et la maîtrise paysanne, pour une production soutenue sur les collines et pour l'extension de la foresterie paysanne.

Parallèlement à la création du Centre Fafiala, le programme FDP apporte d'autres appuis dans le domaine institutionnel. L'un pour permettre à l'ONG ORIMPAKA de développer son approche et ses capacités opérationnelles en expérimentant différentes méthodes d'action. Un autre pour permettre au Service provincial des eaux et forêts de se renforcer. Enfin, un troisième dans le domaine foncier pour permettre l'émergence d'un bureau privé de géomètre conseil et le renforcement des capacités de l'administration à traiter les dossiers de dotation et d'immatriculation de terres au profit des collectivités rurales.

L'appui à l'administration provinciale forestière a pris le nom d'Opération Malaza. Il vise à renforcer les capacités institutionnelles du service (élaboration d'une stratégie forestière régionale, formation continue du personnel, développement organisationnel, système de suivi et de contrôle) et à l'aider à mener à bien, dans la circonscription d'Antananarivo, un ensemble d'activités opérationnelles prioritaires. Cette opération Malaza est entièrement intégrée au Service provincial des eaux et forêts. Ce dernier en assure la gestion par l'intermédiaire de l'un de ses cadres qui, à plein temps, en assume la direction. Aucun assistant technique n'est affecté à cette opération qui peut cependant recourir à des aides et des conseils fournis par la cellule de coordination du programme FDP, ou à des consultants. Il s'agit donc d'un volet du programme FDP qui vise à aider le Service forestier à se rapprocher des paysans et à devenir un interlocuteur technique des organisations paysannes.

Le programme FDP intervient, enfin, dans le secteur foncier en fournissant un appui à la Direction des domaines (DDRA) et en facilitant les débuts d'un nouveau bureau de géomètre conseil (BECOT). Il a été considéré, en effet, que l'existence d'un bureau privé de géomètre libre assermenté viendrait soulager utilement le travail de l'administration publique et permettrait d'accélérer les travaux topographiques et de suivi des procédures de dotation et d'immatriculation au profit des collectivités rurales.

Volets	Structure du budget du programme FDP (1992)	Répartition budgétaire
Opérations	- financement initiatives paysannes - financement d'ONG d'appui	38 %
Appui services forestier	- renforcement institutionnel - activités opérationnelles	10 %
Appui centre Fafiala	- programme d'expérimentation	34 %
Sécurité foncière	- mandats topographiques - appui au Service Domaines	7 %
Éducation à l'environnement	- action — test ; écoles, etc.	4 %
Cellule de coordination FDP		7 %
		100 %

En conclusion, les orientations stratégiques du programme FDP sont portées par un ensemble d'institutions spécialisées et autonomes mais liées les unes aux autres lors de l'action sur le terrain.

Le programme organise, dans le champ d'action qui est le sien, l'articulation entre secteur public, secteur associatif et secteur privé, entre travail de recherche et action de diffusion, entre rigueur technique et engagement social. Le choix de cette organisation découle de l'analyse faite lors de l'évaluation des contraintes du système d'organisation du projet précédent (PARV). Chacun aujourd'hui a sa place dans une institution spécialisée. Les paysans dans des associations paysannes, les techniciens dans les services publics et privés professionnels, la cellule de coordination ayant la charge délicate de favoriser le développement des capacités créatives et de collaboration de ces différents acteurs.

4. Mettre en oeuvre le changement

4.1 Gérer le passage

Le virage qui allait permettre de passer du projet PARV au programme FDP fut pris en six mois. Ce passage s'est révélé être un défi : mener un travail de conception et créer les bases d'une nouvelle action alors que les mêmes personnes avaient encore en charge un travail opérationnel exigeant et obéissant à une autre logique (réalisation sur plus de 300 sites de la campagne 1989-90 en agroforesterie et reboisement avec les habitants de 37 collectivités). Conduire, parallèlement à l'action, un processus de réflexion et d'évaluation participative est déjà absorbant mais traduire

en terme organisationnel et opérationnel de nouvelles orientations exige encore plus de rigueur et d'énergie.

Une fois les participants replongés dans le cadre de leurs tâches quotidiennes, la perception par chacun des transformations à entreprendre et la conviction de leur nécessité deviennent plus floues et risquent d'être emportées par le courant de la routine. La dynamique de changement qui prévalait lors de l'adoption de nouvelles orientations demande à être entretenue.

En effet, le style change. Citons quelques exemples.

- Les prestations fournies aux paysans devenant un complément aux efforts propres, les participants aux cours de formation apporteront à l'avenir leur contribution en riz.
- Parmi les 37 vulgarisateurs, seuls 13 seront sélectionnés pour être animateurs en milieu paysan avec un contrat de trois ans. Ils deviendront ensuite promoteurs de développement au service de leur propre communauté.
- L'achèvement du PARV entraînera aussi le licenciement d'une trentaine de personnes (ouvriers pépiniéristes, topographes, etc.) dans la région.
- Certaines tâches étant dorénavant confiées sous forme de mandat, la définition de cahiers des charges, l'élaboration d'un budget et la fixation de délais créent de nouvelles exigences de négociation.
- Un système de répartition du cadre budgétaire entre les différents volets et membres du FDP demandera à être arrêté pour la première phase de deux ans, etc.

4.2 *Un nouvel état d'esprit*

La mise en place de l'ensemble du programme est caractérisée par une approche dite d'"expérimentation-action". Il s'agit en fait d'expérimenter dans l'action, en vue de mettre au point des manières de procéder et d'émettre des propositions opérationnelles et diffusibles.

Au Centre Fafiala, une unité de recherche-développement a été mise en place permettant de tester avec les paysans et les collectivités, des techniques et des modes d'organisation visant la mise en valeur des collines. Cette unité fournit les moyens aux différents acteurs (membres d'un groupement, techniciens de terrain, etc.) de prendre périodiquement du recul par rapport à leurs pratiques, d'en évaluer les effets et de décider d'améliorations. Dans cette optique, l'expérimentation d'une action

opérationnelle consiste à la faire accompagner d'un dispositif de questionnement raisonné, de collecte de données et d'interprétation.

Prenons l'exemple des comités forestiers locaux. Ils sont nombreux à s'être constitués sous l'impulsion du PARV qui en avait fait une condition de son intervention. Tout en collaborant avec eux, le PARV a mis en place un dispositif pour observer leurs modes de fonctionnement. Étant donné que les comités disposent aujourd'hui d'une totale liberté de s'organiser comme ils l'entendent, différentes formules voient le jour selon les communautés.

Le Centre Fafiala observe alors, selon les communautés, la manière dont les membres d'un même comité se répartissent les tâches et gèrent leurs germoirs (activité délicate précédant la pépinière) ainsi que les décisions prises localement pour maîtriser les feux de brousse. On peut alors systématiser les différents types de problèmes rencontrés et mettre en évidence les facteurs aidant certains comités à dépasser les premières difficultés, alors que d'autres n'arrivent pas à s'en sortir.

Cette observation permet aussi de savoir pourquoi certains sont performants dans l'appui aux paysans-reboiseurs alors que d'autres le sont moins. Cette observation documentée des expérimentations faites par les paysans eux-mêmes vient alimenter l'échange d'expériences entre eux et permet de dégager des tendances et des recommandations en vue d'une plus large diffusion.

Pour entretenir cet esprit d'expérimentation, priorité est aujourd'hui donnée, dans le domaine technico-productif, aux "essais participatifs" en milieu paysan. Certes, la participation paysanne peut atteindre différents degrés de collaboration entre l'exploitant et le technicien chercheur mais l'objectif de l'essai est partagé par les deux partenaires. Le paysan est toujours associé à la conception et au choix des traitements appliqués. Les pertes et le manque à gagner sont en partie pris en charge par l'organisme de recherche. Enfin, la rétroaction est permanente du fait que l'expérimentation est menée concrètement avec les paysans sur leurs parcelles, que ces derniers sont à l'origine des thèmes retenus et qu'ils seront les premiers destinataires des conclusions tirées.

De même, dans le domaine de la formation, le programme FDP vise à promouvoir une pédagogie active centrée sur les participants aux activités de formation. Une session n'est plus conçue sur la base du transfert de propositions techniques entièrement préparées à l'avance, mais débute, par exemple, sur un premier repérage des pratiques paysannes existantes dans le domaine traité et sur un échange entre participants pour dégager leurs atouts et leurs limites. On valorise donc leurs propres connaissances et l'on développe leurs capacités d'analyse de façon à les rendre capables d'opérer des choix plutôt que de diffuser un modèle stéréotypé. Toute formation thématique est donnée en deux temps qui s'inscrivent dans le rythme du calendrier paysan. Le délégué paysan ayant participé à une première session sur le compost revient après quelques mois, après avoir mis en pratique celui-ci dans son exploitation ou dans le champ communautaire et après avoir

recueilli l'avis de ses voisins ou de ses associés. Il apporte ses expériences qui feront l'objet d'un échange et d'un travail de comparaison mené avec les autres participants à la session et avec les techniciens-formateurs.

Cette méthode d'expérimentation dans l'action s'est généralisée dans l'ensemble du programme par la pratique des auto-évaluations. Elles ont lieu au moins annuellement au niveau de chacun des volets du programme et portent non seulement sur les réalisations obtenues, mais aussi sur la pertinence des méthodes de travail appliquées et sur les aspects qualitatifs. La percée réalisée dans la prise en compte des questions foncières, par exemple, s'est faite à partir d'une démarche expérimentale, limitée au départ au traitement d'un premier groupe de dossiers de demandes de dotation de terrains domaniaux. Sur la base de cette première expérimentation — le foncier est un domaine dans lequel on a tout avantage que l'essai réussisse, mais sans prendre des risques, il est difficile de progresser — un atelier fut organisé réunissant les cadres des Services nationaux des domaines et topographiques, les réalisateurs de cette première action, ayant pour but d'évaluer l'expérience menée, d'examiner les conditions de réplification de la procédure et d'établir des recommandations pour sa simplification lors de son application future.

Enfin, l'option prise dans le programme d'aider au renforcement des institutions privées et publiques réalisatrices des actions se veut également expérimentale. Des formules différentes ont été testées, qu'il s'agisse du renforcement d'un service technico-administratif, d'une ONG, d'un bureau privé d'ingénieur-conseil ou d'une première Union d'organisations paysannes.

5. *La faible structuration du milieu paysan : un défi à relever*

Viser la prise en charge des activités d'aménagement d'un terroir par ses propres habitants et ne vouloir que les appuyer (au lieu de les insérer dans un système d'encadrement technique) pose un défi lorsque ce milieu social se caractérise justement par sa faible capacité d'organisation.

De manière générale, les paysans des Hautes-Terres ont peu d'expérience, du moins si l'on se réfère à ces vingt dernières années, pour aborder et traiter en dehors du cercle familial des questions de développement local. Des formes d'entraide réciproque et de travail communautaire sont certes encore vivaces, surtout dans les zones faiblement soumises à l'influence urbaine, mais elles n'ont que très rarement dépassé le stade de réalisations ponctuelles. Elles n'abordent pas, dans une vision d'ensemble, la problématique du développement communautaire ou de la défense organisée des intérêts des cultivateurs et des éleveurs. L'isolement dans lequel est plongé le monde rural depuis 1970 et les relations de méfiance établies avec les politiciens et les agents de l'État demandent aujourd'hui à tout organisme, désireux d'apporter ses services, un travail de pédagogie du développement pour reconstruire un climat de confiance propice à l'établissement de relations contractuelles.

Les paysans, en effet, sont le plus souvent dans l'attente de propositions émanant des services techniques des projets et même des ONG plutôt que demandeurs ou négociateurs d'appui externe pour des actions dont ils auraient pris l'initiative. Ils savent par expérience que chaque opération, chaque projet et même chaque ONG poursuit son objectif et vient les contacter avec une offre standardisée (contenu technique et modalités de collaboration) qui n'est guère négociable. L'attitude paysanne est dès lors de ne pas s'opposer aux offres d'activités qui leur sont proposées et qui leur paraissent, vu leur situation de dénuement, toujours bonnes à prendre. Sortir du piège que représente ce type de relation d'assistance fut la principale difficulté à laquelle se sont confrontées les actions du nouveau programme FDP.

Les réponses apportées au début du programme FDP furent de trois types : premièrement, inciter l'émergence d'associations de paysans et de paysannes dans les zones où avait travaillé précédemment le PARV ; deuxièmement, effectuer un repérage des formes d'organisations paysannes existantes dans les nouvelles zones d'extension potentielle ; et enfin, réserver des espaces pour l'expression d'un pouvoir paysan dans les nouvelles institutions qui se sont mises en place.

5.1 Inciter l'éclosion de groupes de base

Comment faire rebondir le travail de l'auto-évaluation menée dans le courant de l'année entre les paysans ? Telle était la question posée fin 1989 aux responsables de la zone d'action de l'ex-PARV. Certes, des hommes et des femmes avaient vécu une expérience de réunions et d'échanges au sein de petits groupes informels dans les hameaux. Certains avaient même participé à la rencontre paysanne de trois jours au niveau de la micro-région. Mais rien de plus. Les groupes de réflexion n'avaient pas poursuivi leurs réunions. Comment dépasser cette inertie ?

L'équipe du futur programme FDP a décidé d'animer des réunions d'expression villageoise dans chacune des 37 Fokontany. Deux de ses membres s'y rendaient l'après-midi à l'heure du retour des champs et la réunion débutait à la tombée de la nuit. L'équipe avait prévenu qu'elle souhaitait réfléchir avec ceux qui le désiraient sur la situation de la communauté et les problèmes rencontrés. Aucune de ces réunions n'a ressemblé à l'autre, si ce n'est par l'intérêt suscité et leur durée. La fatigue, mais non le manque de débat, a conduit à mettre un terme à ces réunions qui se sont toutes prolongées tard dans la nuit, parfois passé minuit, alors que les bougies étaient déjà consumées. Elles se sont tenues soit à l'école primaire du village, soit dans la maison d'une personne respectée mais n'ayant pas le statut de notable. Parfois, elles ne rassemblèrent que cinq à huit personnes vraiment préoccupées par l'évolution de la vie au village, parfois elles réunirent les représentants de toutes les familles de la communauté en assemblée d'une quarantaine de personnes, parfois une majorité de jeunes, parfois un ensemble de jeunes, d'adultes et de vieux. Les femmes étaient toujours présentes, dans une proportion de 30 à 40 pour cent.

Le travail d'animation se limitait à introduire puis à relancer, quand nécessaire, la discussion à partir d'une dimension historique (l'évolution de la production agricole et de la vie sociale depuis une génération) pour que se dégagent les lignes d'un premier bilan avant d'ouvrir le débat sur les perspectives d'avenir et les possibilités d'action. Aucun support de communication (par exemple, montage de diapositives) ne fut utilisé pour introduire la thématique. La réunion, presque toujours, traversait un moment charnière délicat où, après avoir débattu, les participants s'adressaient à l'équipe du projet : "Et vous, qu'est-ce que vous proposez ?". L'équipe avait opté pour ne pas prendre directement position. De longues minutes s'écoulaient souvent avant que les paysans ne reprennent la parole et en viennent à discuter de leurs propres idées de solution.

Leur prise de parole était forte. A plusieurs reprises, les habitants sont ensuite venus dire : "On n'avait jamais vécu cela. On ne comprend pas comment nous sommes arrivés à une telle qualité de dialogue entre nous. Nous ne nous réunissons jamais au niveau du hameau ou de la collectivité pour nous écouter les uns les autres. Quand nous avons une réunion, c'est pour régler un conflit entre familles ou traiter d'une démarche administrative mais non pour réfléchir ensemble à notre avenir". Il est difficile d'apprécier l'impact de ces 37 réunions mais, dans un nombre restreint de villages, elles ont donné naissance à une dynamique locale, mais temporaire, de communication (la réflexion s'est poursuivie au cours d'autres réunions). Elles ont encouragé ici et là quelques individus à se regrouper informellement pour mener des activités en commun (par exemple, l'élevage d'oies). Surtout, elles ont amorcé un processus de prise de distance par rapport à l'intervention externe, au profit d'activités endogènes et d'une mobilisation des efforts locaux.

Mais ce n'était pas suffisant pour entraîner une dynamique sociale dans un milieu où avait prévalu pendant plus de six ans la marque de l'encadrement du PARV, efficace sur le plan technique mais peu propice à la prise d'initiative et de responsabilité locales. Pour commencer à changer cela, le programme FDP opta pour la création de fonds de crédit en semences. Lors de l'auto-évaluation et des réunions d'expression villageoises, les paysans avaient en effet défini la reconstitution d'un stock familial de semences vivrières consommé lors des années sombres (1985-1988) comme objectif prioritaire. En réponse à cette préoccupation, les institutions opérationnelles du programme FDP créèrent dans la zone des fonds de crédit en semences pour les cultures pluviales et de contre-saison. Deux conditions étaient exigées :

- les demandes de crédit devaient provenir de membres d'un "groupe" exprimant une décision collective d'emprunt ;
- un système de défense anti-érosive de parcelles individuelles.

Prenons l'exemple de l'un des districts (*Firaisana*), celui d'Ambalavao, où ce système fut appliqué. Dès la première campagne, 27 demandes furent émises par des groupes. Parmi ceux-ci se distinguèrent assez rapidement les groupes opportunistes

dont les membres s'étaient associés dans le seul but d'avoir accès au crédit, de ceux fondés sur une base de solidarité pour des activités non dépendantes du seul crédit. Dès la campagne suivante, le nombre de groupes qui déposèrent une demande de crédit s'éleva à 40. Leur demande portait sur des montants modiques (l'équivalent de cinq à six dollars par membre et par campagne agricole). Le système de crédit fut géré à ses débuts par un Comité mixte provisoire composé de trois délégués paysans élus et de deux techniciens travaillant dans la zone. Celui-ci a commencé par déterminer des règles d'octroi et de remboursement et a décidé de pratiquer une évaluation annuelle. En octobre 1992, le fonds, dont le montant s'élevait à l'équivalent de quelque 3 000 dollars, a été officiellement remis sous forme de dotation à l'Union des groupements de la zone qui était en voie de constitution. L'outillage qui avait été mis à la disposition des collectivités par le PARV pour les travaux de reboisement fut également remis peu après à cette Union. Au cours de ces deux séances, les délégués des groupements ont compris qu'ils vivaient une sorte de tournant historique. L'argent qu'ils avaient remboursé, et qui se trouvait physiquement là, allait devenir leur propriété. De même, ils ont tenu à vérifier tous les arrosoirs, pics, barres à mine, etc. qui avaient été rassemblés pour l'inventaire physique. Et, tout à coup, ces représentants des groupes de base se sont appropriés non seulement les biens mais aussi la parole. Le Comité de gestion provisoire, qui aurait dû vivre des jours de gloire, s'est pratiquement tu car les représentants ont non seulement discuté toutes les modalités de fonctionnement du fonds de crédit et toutes les règles d'utilisation du matériel mais lui ont reproché son mode de gestion jugé complaisant et pas assez rigoureux.

En mai 1993, s'est tenue durant deux jours l'assemblée constituante de l'Union des groupes paysans au niveau du district. Un Comité préparatoire en avait fixé le lieu, établi l'ordre du jour, préparé les rapports d'activité et proposé des statuts. L'événement a constitué une étape importante dans l'affirmation d'une capacité progressive de prise de responsabilité. En effet, la constitution de l'Union s'est accompagnée d'une dramaturgie sociale significative. Le comité préparatoire a présenté, entre autres, un compte-rendu sur la gestion du fonds de crédit et a informé des démarches entreprises pour les crédits non remboursés par quelques groupes en laissant entendre qu'il fallait leur accorder un nouveau délai et faire preuve de compréhension. Le débat fut alors si animé que l'avis des délégués des groupements fut recueilli par fiches, rassemblées, en peu de minutes, sur un tableau. Grande fut la surprise du Comité et de l'assemblée de découvrir la véhémence des prises de position réclamant des sanctions immédiates ("Déposons immédiatement des plaintes judiciaires", "Ne pas craindre de les poursuivre jusqu'à l'emprisonnement") et critiquant l'attitude conciliante du comité ("C'est assez rigolé !", "Vous avez été trop lâches avec eux"). Cela fit l'effet d'un déclic et le lendemain, lors de l'élection du bureau de l'Union, les candidatures des anciens membres du Comité furent en majorité écartées.

La prise de pouvoir des paysans sur leur propre groupement, sur leur Comité, enfin sur l'Union, est perceptible à certains signes qui marquent des ruptures avec des attitudes anciennes. La construction de leur autonomie s'est faite à partir d'un jeu délicat entre l'incitation provoquée par l'institution d'appui et la capacité paysanne d'y

répondre et de la dépasser. Ce processus de prise en main n'est pas linéaire et se révèle souvent assez hésitant. Il n'est pas si aisé de se sortir d'une relation, somme toute assez confortable, de dépendance à l'égard d'un organisme de développement. De leur côté, les techniciens ne sont pas toujours conséquents dans l'accompagnement de ce processus. Ils ont parfois le sentiment que "c'est trop tôt, que les gens ne sont pas mûrs pour assumer une telle responsabilité". Ils craignent de provoquer une nouvelle situation qui permettrait un pas en avant dans la construction d'une organisation paysanne autonome, mais en créant un risque pour la réussite des activités. Il est compréhensible, par exemple, de craindre puis de déplorer d'être mis subitement à l'écart par une assemblée de personnes que l'on a aidé à former durant deux ans dans leur fonction de responsables d'un Comité ! En effet, la prise de pouvoir par de nouveaux venus, contestant ceux qui avaient acquis de l'expérience et faisant irruption sur le devant de la scène, crée un sentiment ambivalent : satisfaction de voir la situation progresser et, en même temps, inquiétude devant les nouveaux risques que cela représente.

Le programme FDP a ainsi déclenché une dynamique socio-économique dans l'ancienne zone d'intervention du PARV, en incitant, à partir de fonds de crédit en semences, des groupes à se constituer pour entreprendre des activités qui touchaient, dans un premier temps, leurs préoccupations les plus immédiates. A travers la réussite de ces actions, les paysans ont effectué des apprentissages et développé leurs capacités d'organisation, de prévision et de gestion. Ce processus a débouché progressivement sur une prise en considération des différents facteurs déterminant l'avenir du groupe social et de l'espace dans lequel il vit. Il y a eu une prise de conscience, entre autres, de la nécessité d'une mise en valeur plus intensive des collines et de la recherche de formes de gestion soutenue des ressources naturelles au niveau du terroir. Cependant, l'expérience montre que le développement de cette dynamique n'est ni automatique, ni régulier. Il est fragile, se fait par à-coups, peut stagner, peut soudain s'interrompre, voire même régresser.

L'option qui prévaut actuellement de la part du programme FDP est de :

- se désengager d'une présence permanente dans le district afin de couper le cordon ombilical ;
- rester disponible mais en se mettant clairement en retrait et en n'intervenant plus que sur demande explicite ;
- veiller à ce que l'évolution de l'organisation paysanne et de ses activités se fasse en dehors d'une influence trop déviante de l'aide ;
- admettre le risque que la dynamique sociale soit déviée ou interrompue par incapacité de gérer les conflits et de dépasser les obstacles par manque d'expérience et de confiance.

5.2 *Étendre l'action à de nouvelles sous-régions*

Le programme FDP étend, en 1993, son action dans de nouvelles sous-régions en Imerina. La reconnaissance de l'environnement social et institutionnel dans ces sous-régions revêt une grande importance pour la capacité d'intervention du programme. Celui-ci, en effet, vise un objectif d'aménagement spatial et de développement de la foresterie paysanne, mais s'inscrit dans un processus de prise en charge progressive par des acteurs locaux faisant preuve d'une volonté collective d'entreprendre. Une gestion durable et en extension des ressources naturelles communautaires ne peut reposer que sur les seuls acteurs susceptibles d'assurer la durée et l'extension des réalisations dans le terroir, à savoir les habitants organisés, et non les structures d'encadrement.

De premières études de reconnaissance de la réalité sociale sont menées parallèlement et en articulation avec celles de la problématique de l'utilisation des terres dans les différentes zones. Ces études du paysage social ont pour but de repérer les formes d'organisation paysanne endogènes ou induites par un organisme d'intervention et d'analyser leur origine et leur trajectoire ainsi que les objectifs qui lient leurs membres. Elles veulent aussi se rendre compte tant de leur capacité de gestion que des activités effectivement réalisées. Elles cherchent à dégager les facteurs de l'environnement économique et socio-politique qui favorisent ou inhibent les initiatives d'organisation et à appréhender les réseaux de communication et de diffusion d'innovation technique et sociale. Enfin, elles identifient les institutions d'appui actives en milieu rural et les analysent sous l'angle de leur mode de relation avec le monde paysan et des types de services rendus.

Ces éléments d'information jouent un rôle décisif pour l'établissement de premiers contacts avec des organisations de base, d'une part, intéressées par des activités d'agroforesterie et de foresterie, et d'autre part, ayant atteint un certain degré de développement organisationnel leur permettant de maîtriser des actions de gestion concertée des ressources naturelles et d'appropriation communautaire des terres domaniales.

5.3 *Réserver une place aux futures organisations paysannes dans les organes d'orientation et d'administration des nouvelles institutions*

Le programme FDP vise, comme il a déjà été dit, à promouvoir la production et à enrayer la forte dégradation du milieu sur les versants des collines en Imerina. Ceux-ci sont, le plus souvent, traités dans leur utilisation actuelle comme des espaces marginaux. Le point focal du programme est la population paysanne que l'on cherche à réconcilier avec son environnement, dans le cadre d'actions de développement. Les institutions malgaches, appuyées dans le cadre du programme, ne le sont donc que dans la mesure où elles jouent un rôle important pour le développement paysan dans la région. L'appui leur est apporté eu égard non seulement à leurs compétences

techniques, mais aussi aux services effectivement rendus à la promotion du monde paysan.

Cela explique que le programme ait prévu, dans la définition des nouvelles bases institutionnelles, une place aux organisations paysannes afin que le renforcement de leur pouvoir soit, dès le départ, ancré. Bien que ces places ne puissent encore être occupées par des Unions ou des fédérations paysannes qui n'existent aujourd'hui qu'à l'état embryonnaire, le programme a voulu faire admettre le principe de leurs droits. Leurs droits d'adhérer et de participer aux organes d'orientation et d'administration sont inscrits dans les statuts des nouvelles institutions et instances.

Cela concerne, par exemple, les instances de coordination qui se mettent en place dans les sous-régions d'action et qui regroupent entités intervenantes et institutions locales. Elles ont pour fonction l'élaboration d'un plan d'orientation pluriannuel, l'harmonisation des planifications annuelles, la coordination opérationnelle et le suivi-évaluation. Un second exemple est celui du Centre Fafiala dont les statuts furent approuvés en 1992. Les membres actifs de cette association sont définis comme provenant de trois catégories :

- la collectivité provinciale et les démembrements provinciaux des services publics concernés par l'aménagement agro-sylvo-pastoral des collines ;
- les organisations privées de développement oeuvrant dans la province en faveur de son développement rural et s'engageant à établir des relations de partenariat avec l'association ;
- enfin, les associations paysannes poursuivant des objectifs de production agro-sylvo-pastorale et utilisant les services du Centre.

L'association "Centre Fafiala" est, dès lors, administrée par un Conseil composé de sept membres disposant de pouvoirs égaux de délibération et de vote. Trois membres sont désignés d'office : le président du Comité exécutif de la province, le responsable d'un service provincial du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, le président du Comité technique de l'association. Quatre membres, en revanche, sont désignés par les membres actifs de leur catégorie respective : deux représentent des organisations privées de développement (ONG) oeuvrant dans la région et deux représentent des associations paysannes de la province.

Il a donc été prévu, dès la création du Centre Fafiala, que les organisations paysannes intéressées aient leur mot à dire sur l'orientation des travaux d'expérimentation, de formation et de diffusion menés dans le cadre de ce centre provincial. L'originalité de la démarche consiste à avoir créé un lieu de rencontre et d'action au service du développement rural qui soit géré conjointement par l'administration territoriale, les ONG et les organisations paysannes. Cependant, pour ne pas forcer la situation et obliger des organisations paysannes récemment

constituées à partager cette aventure, il a été prévu que le Conseil d'administration puisse provisoirement fonctionner valablement sans que les différentes catégories de membres actifs aient désigné tous leurs représentants. Ce fut effectivement le cas lors du démarrage du Centre, phase dans laquelle les deux sièges réservés aux organisations paysannes sont restés vacants.

6. Vers une synergie entre les acteurs de la région

6.1 La mise en relation de différents acteurs

C'est par le développement des actions opérationnelles qu'une famille d'institutions appelées à travailler ensemble sur le terrain s'est peu à peu constituée. Les ONG d'appui, le Centre Fafiala d'expérimentation et de diffusion, le Service provincial des eaux et forêts, un bureau de géomètre conseil, l'administration territoriale, le Service des domaines, les écoles primaires privées et publiques et, depuis peu, le Service agricole. Au départ, la mise en relation de ces différents acteurs, tant ceux du secteur public que du secteur privé, n'était pas tellement concertée. Chaque institution responsable d'un travail sur le terrain faisait appel à la collaboration d'autres institutions pour réussir une action ou l'autre. Il n'existait pas encore d'idée de synergie entre différents acteurs attelés à la réussite d'objectifs communs.

Des réunions furent peu à peu organisées, de façon souple et informelle, l'invitation et la participation des institutions dépendant des sujets traités. Un rythme semestriel avait été fixé par les partenaires, mais en fait, ils se sont réunis en fonction des besoins environ tous les deux ou trois mois. Lors des réunions de concertation, trois types de questions ont été traités :

- les aspects de planification du cadre et d'ordre institutionnel : par exemple, établir des propositions pour l'élaboration du projet d'accord de coopération entre les gouvernements malgache et suisse concernant chaque phase du programme FDP ;
- l'information et le bilan sur des actions menées dans le cadre des différents volets du programme. Il s'est agi soit de l'établissement en commun d'une synthèse annuelle des réalisations effectuées et de sa discussion, soit d'échange sur les méthodes de travail appliquées ;
- la préparation de l'extension des activités du programme dans de nouvelles sous-régions d'action ; en particulier orienter le travail d'étude régionale confié à la "cellule de coordination du programme" et définir ensemble un programme d'action concertée pour les sous-régions sélectionnées.

On constate que ces réunions n'ont guère traité de la programmation du travail opérationnel mené par les partenaires pour chacun des cinq volets du programme. Dans un premier temps, en effet, chacun est resté libre sur son terrain, sous réserve qu'il ait établi des plans opérationnels précis et conformes aux objectifs d'ensemble du programme. La collaboration opérationnelle s'effectuait d'ailleurs plutôt sur une base bilatérale, les autres institutions en étant informées.

Amener plusieurs institutions indépendantes à se rapprocher jusqu'à envisager de travailler ensemble — voire à définir par région d'action une planification commune au service du développement paysan et d'une mise en valeur des collines — est conçu, au sein du programme FDP, comme résultat d'un processus s'étalant sur plusieurs années. La définition de chaque nouvelle phase du programme (rythme de deux ans) constitue une occasion pour effectuer un pas de plus dans cette direction. Il n'y a d'ailleurs pas eu de conception préétablie de la manière de coordonner les différents volets et les différentes institutions. Il revient aux institutions membres du programme de les expérimenter et de les définir progressivement.

Le programme FDP a bénéficié d'une conjoncture favorable de transition politique et de démocratisation. Un courant d'ouverture, de libéralisation de l'expression, de recherche pragmatique de solutions a prévalu entre 1990 et 1993. Les institutions malgaches et étrangères sentaient qu'elles devaient se sortir de l'isolement dans lequel la plupart s'étaient enfermées. Les ONG, souvent assez sectaires pour avoir vécu sur la défensive durant 15 ans de régime socialiste, réalisaient que chacune, isolée, n'était pas à même de répondre à l'ensemble des préoccupations paysannes. Les services publics repliés dans leurs bureaux et de plus en plus coupés de la société rurale commençaient à reconnaître qu'ils ne pourraient plus assurer leur ancienne fonction conforme à un État fortement centralisateur ; ils espéraient retrouver une certaine efficacité en collaborant dans un nouvel esprit avec les organismes actifs en milieu paysan.

Dans ce même temps, les cadres du pays prenaient conscience de l'abandon et de la paupérisation alarmante de la population rurale, non seulement dans les régions excentriques du pays, mais aussi à 30 kilomètres de la capitale.

La Coopération suisse a pu vraisemblablement jouer un rôle utile en apportant toute sa caution au programme FDP et en favorisant la création d'un espace, suffisamment "neutre" pour être accepté, de rencontre et de dialogue entre différents courants de pensée, entre le public et le privé, entre le monde paysan et les équipes techniques.

6.2 Le caractère expérimental de la coordination

La coordination du programme s'est donc faite dans ces trois dernières années d'une manière expérimentale. Il fut convenu entre les partenaires du programme qu'en lieu et place d'un débat abstrait sur les modalités et les instances de coordination, il

était préférable de vivre ensemble une première expérience conçue de manière très pragmatique. L'évaluation participative de cette expérience, dont la date a été fixée à juin 1994, devrait permettre de dégager de premiers enseignements, de faire préciser, par chacun, ses préférences à partir de l'expérience, et de procéder dès lors à un choix plus réfléchi pour la future phase du programme (1995-1997).

L'élément moteur du travail de coordination du programme est, dans la phase actuelle, la "cellule de coordination", composée d'un coopérant et d'un assistant de recherche. Cette cellule constitue une sorte de service *ad hoc* s'occupant des questions administratives et des travaux qui lui sont confiés par les membres du programme lors des réunions de coordination. Dans le paysage national particulièrement mouvant de cette phase de transition, entre la seconde et la troisième République, il a été jugé préférable de ne pas chercher le rattachement de cette cellule et encore moins de l'instituer. C'est volontairement une formule provisoire, non figée et susceptible d'évolution qui a été mise en place. Ce qui paraît en revanche acquis, c'est que son évolution devra s'inscrire dans la tendance actuelle vers une véritable régionalisation et qu'une instance d'orientation et de supervision devra être proposée par les membres FDP et acceptée par les autorités malgaches et la Coopération suisse d'ici le début de la prochaine phase.

Cette "cellule de coordination" fonctionne aujourd'hui sur la base de deux principes :

Premier principe : ne pas craindre de lancer des idées et de faire des propositions aux membres du programme mais dans un esprit de transparence et en ne prenant pas part, le moment venu, au processus de décision.

A titre d'exemple, à la suite des travaux de zonage de la région effectués par une commission de représentants des principales institutions membres, la cellule a rédigé un document de synthèse présentant huit nouvelles sous-régions possibles d'action et servant de base pour décider du choix de l'une d'entre elles. Dix jours plus tard, les responsables des institutions membres ont présenté leurs préférences respectives puis se sont mis d'accord pour choisir l'une des sous-régions. Le rôle de la cellule a été de faciliter la prise de décision mais de s'abstenir lors du vote. Les seules recommandations de la cellule ont été de rappeler qu'au-delà des intérêts particuliers des institutions membres, il fallait tenir compte, dans l'intérêt du programme dans son ensemble, de deux aspects :

- l'existence de préconditions minimales pour la prise en charge effective des activités par des organisations paysannes ;
- la réponse au défi d'atteindre rapidement des résultats significatifs sur le terrain.

Deuxième principe : éviter d'ériger un monument de bureaucratie et, pour cela, sous-traiter le maximum de tâches d'exécution.

C'est ainsi que la cellule ne dispose que d'un local avec un minimum d'équipement, que son personnel réduit à deux personnes est engagé sur contrat limité à la durée de la phase actuelle du programme et que les fonctions de secrétariat, graphisme, comptabilité, etc., sont entièrement sous-traitées à l'extérieur, sur une base de petits mandats.

6.3 *Étude régionale*

Dans le cadre de l'élaboration de lignes d'orientation pour l'extension du programme, l'idée s'est imposée d'effectuer une étude de reconnaissance de la région de l'Imerina sous l'angle de la mise en valeur des *tanety* (collines). L'objectif était d'esquisser la problématique en la resituant dans le cadre des enjeux du développement paysan et de la gestion des ressources naturelles. On espérait disposer de repères permettant d'améliorer le système de décision collective : où étendre l'action du programme ? Avec quels partenaires locaux ? En envisageant quels types d'activité et selon quelle méthode d'action ? Cette idée s'est révélée relativement innovatrice, toute pratique de planification micro-régionale ayant à peu près disparu à Madagascar depuis des années, ou étant l'apanage des seuls bureaux d'étude étrangers.

On voulait approfondir la problématique de mise en valeur paysanne des *tanety* et effectuer un essai de zonage en sélectionnant des données qui permettent de mettre en évidence la diversité des situations. Ce travail, conduit par l'ensemble des membres mais exécuté en grande partie par la cellule de coordination, s'est effectué sous trois formes complémentaires :

- collecte, exploitation de données existantes et présentation par cartes de synthèse ;
- visites sur le terrain : lecture du paysage et entretiens avec des informateurs clés ;
- études thématiques (historique de l'occupation humaine, occupation des sols par photo-interprétation, pratiques paysannes de reboisement, paysage socio-institutionnel).

Ce travail de base a permis l'établissement d'un zonage de la région de l'Imerina identifiant et délimitant des espaces géographiques à l'intérieur de la région de l'Imerina dans lesquels les comportements productifs des paysans se heurtent à des systèmes de contraintes relativement homogènes.

L'utilité pratique de cette étude régionale consiste à faciliter le choix non seulement de nouvelles sous-régions d'action mais de formes d'intervention adaptées à chacune d'entre elles. En plus, il permet de resituer la problématique spécifique d'un terroir donné en référence à une problématique sous-régionale et de disposer dès le départ de premières hypothèses et de clés de lecture.

Cependant, l'objet de cette étude peut également être considéré sous un autre angle. Il s'est agi d'un processus formateur pour tout un ensemble de personnes appartenant à des institutions différentes et appelées à travailler ensemble. L'étude les a amenées à réfléchir sur les stratégies des autres acteurs, en particulier celles des paysans. Chacun a pu percevoir que les familles paysannes existent indépendamment des ONG, des services techniques et de l'administration du territoire et qu'elles travaillent de manière différente selon les zones. L'étude a soutenu un processus formateur qui a permis de faire réfléchir, avant d'agir, sur les facteurs déterminants. Chaque sous-région présente un certain nombre de facteurs déterminants qui expliquent les variétés de relations entre les habitants et les ressources naturelles et qui façonnent en définitive les paysages contrastés de la région.

7. Mode de coopération

7.1 Une responsabilité partagée et évolutive

Les agences de coopération travaillant dans des pays en profonde mutation sur fonds de crise économique, tel Madagascar, balancent habituellement entre deux attitudes :

- Devant l'urgence des problèmes, l'abandon de ceux qui souffrent, les abus de pouvoir et la faiblesse des institutions (démantèlement des services de l'État coupés de la société et apparition timide d'organismes privés peu expérimentés), certains choisissent de prendre l'initiative de l'action, d'en assumer la conduite et, somme toute, de supporter le risque d'exercer une coopération de substitution.
- En opposition à cette attitude, par souci de limiter l'ingérence externe dans une société dépendante effectivement pour son développement économique de l'aide extérieure et des investissements étrangers, d'autres mettent l'accent sur l'instauration de véritables relations de partenariat respectueuses des valeurs culturelles d'autrui et misent avant tout sur la confiance envers les partenaires, considérés comme interlocuteurs et seuls initiateurs du développement.

La piste poursuivie par le programme FDP est distincte des deux options précédentes. Elle fonde toute action sur des institutions malgaches mais ne cherche pas à tout prix l'autonomie initiale des partenaires nationaux. Elle accepte un partage

réfléchi et évolutif de la coresponsabilité. L'appui fourni se donne dans le cadre d'un dialogue ouvert où sont définis les risques pris de part et d'autre dans la collaboration. L'agence de coopération suisse (DDA/Intercoopération) dans le cadre du programme FDP ne conçoit pas son rôle comme celui d'un banquier ou d'un financier. Elle élabore avec les partenaires privés et publics des "contrats-programmes" incluant à côté des résultats opérationnels attendus, un appui au renforcement et à l'évolution de chaque institution. Elle promeut, entre autres, dans un souci d'indépendance, la diversification de leurs sources de financement. Cette élaboration s'effectue dans le cadre d'ateliers. Étant liés par le bout de chemin parcouru en commun et partageant ensemble les risques de l'aventure, les partenaires définissent les termes de la collaboration et de l'engagement réciproque dans la plus grande transparence. La partie suisse n'est donc pas membre du Conseil d'administration ou de l'Assemblée générale des organismes auxquels elle apporte son appui. Leur relation est de nature contractuelle.

7.2 *La diversité des modalités d'appui*

Les modalités de coopération ne sont pas définies sur la base d'un standard unique, mais sont adaptées aux différentes situations. Il est tenu compte du statut de l'institution. On collabore avec un service public d'une autre manière qu'avec une ONG. Différentes aussi seront les collaborations avec une Union paysanne et avec un bureau d'ingénieurs. Les modalités sont définies en tenant compte également d'un diagnostic du développement institutionnel et organisationnel permettant de moduler l'apport externe en fonction des besoins (par exemple, pour le bureau de géomètre : crédit d'équipement topographique remboursable au bout du premier mandat), des capacités d'absorption et de ce qui est acceptable pour le partenaire.

L'appui en personnel d'assistance technique est décidé suivant les besoins réels sans en faire une question de doctrine comme cela est devenu trop souvent le cas aujourd'hui. Deux sur cinq des volets du programme bénéficient de coopérants (trois au total) dont la présence fait l'objet d'un plan de désengagement dans le temps. En principe, l'assistant technique a un statut de conseiller, mais c'est un conseiller engagé. Il peut lui arriver d'assumer, momentanément et exceptionnellement, une coresponsabilité dans la direction d'une opération quand la situation l'exige. Ce fut le cas au démarrage du Centre Fafiala : avant le recrutement par le Conseil d'administration de l'actuelle directrice, un Comité de gestion tripartite dont faisait partie le conseiller technique principal a dirigé le Centre.

L'expérience du programme FDP montre que dans une période de transformation profonde de la société, une coopération à visage humain et dans une quotidienneté partagée, prend tout son sens. Trois facteurs paraissent cependant avoir eu leur importance au niveau du personnel coopérant :

- l'ascendant dû à l'expérience et à l'engagement ;
- la confiance qu'inspire la volonté de n'être pas venu pour se réaliser mais pour encourager les nationaux à concevoir et agir ;

- le fait de "durer" au-delà d'un passage de deux ou trois ans, temps insuffisant selon les Malgaches, pour créer une relation de partage.

Dans un contexte de changement politique comme celui vécu depuis 1990 à Madagascar, on constate que ce ne sont pas seulement les bureaux locaux des agences de coopération qui peuvent innover en matière de coopération. Plus proches des réalités quotidiennes et moins soumis aux contraintes administratives croissantes des "centrales", les coopérants d'expérience peuvent utilement apporter leur contribution dans l'expérimentation pratique de nouvelles formes de coopération.

7.3 L'équilibre entre la confiance et la lucidité

La coopération conçue et vécue sous forme de partage engagé constitue, pour les deux parties, une recherche permanente d'équilibre entre le pôle : "pressentir les capacités d'autrui et faire confiance" et le pôle : "contrecarrer les abus et déviations et maintenir leur sens profond aux actions".

Pour la partie externe qui aide, l'attitude envers autrui se doit d'être positive. Une relation d'aide vécue dans la méfiance et le mépris ne peut pas amener d'épanouissement et de changement. Le coopérant doit pressentir les capacités de ceux avec qui il collabore et savoir que c'est à partir du progrès de ces capacités qu'un changement peut s'effectuer et durer. Dans sa façon personnelle d'être avec les autres, il témoigne de cette confiance. Par cette attitude, il est d'abord sensible à leur devenir et ne les voit pas comme de simples exécutants d'un projet préconçu.

Cependant, porter un regard positif et respecter autrui ne signifie pas pour autant naïveté et indulgence excessive. Il est tout aussi important de ne pas laisser le désordre s'installer. La fonction d'accompagnement exige esprit critique et franchise. Le danger est grand qu'au nom de la non-ingérence et du respect des valeurs d'autrui, on laisse par complaisance s'installer l'hypocrisie.

8. Contribuer à la maîtrise locale du développement

La participation populaire n'est pas un volet du programme FDP, mais c'est le sens de toute son action. Les réalisations, qu'il s'agisse d'installation de haies vives en limite des parcelles familiales, de jachère cultivée, de culture d'herbes fourragères, de plantation d'arbres fruitiers, de reboisement en périmètre, etc., sont le résultat d'une volonté, d'une recherche de solutions et d'une organisation des acteurs locaux appuyés par des institutions prestataires de service.

Le renforcement de capacités locales et régionales d'orientation, de conduite et de fourniture de services est pourtant limité à un domaine thématique. Le programme FDP centre, en effet, ses efforts sur la gestion des ressources naturelles pour assurer une production soutenue sur les collines, seules réserves de terre

disponibles, qui sont exploitées actuellement de manière très extensive par la population paysanne. Il ne s'agit donc pas d'une action de développement communautaire d'appui à l'auto-promotion mais d'un programme qui, dans le cadre d'un thème technico-productif circonscrit, contribue à l'organisation paysanne et au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales grâce à l'action concertée de services privés et publics.

Or, il est évident que les familles, les associations et les collectivités ont d'autres priorités. Les aménagements sylvo-agro-pastoraux sur les collines, bien qu'indispensables pour préserver et accroître le potentiel productif du terroir, n'auront à eux seuls qu'un effet limité sur l'amélioration des conditions de vie des habitants. Le mode d'exploitation du milieu est aujourd'hui avant tout orienté vers les bas-fonds et l'impact des aménagements réalisés sur la production et la productivité est à envisager sur le moyen et le long termes. Les institutions membres du programme reconnaissent que l'apport de celui-ci reste relativement limité par rapport à l'ensemble des problèmes des paysans. Elles sont conscientes de la nécessité d'aider ceux-ci (au cours d'un processus de diagnostic participatif) à resituer les actions proposées par le programme dans la problématique plus large du développement local. Les paysans pourront alors consciemment répartir leurs forces et leurs investissements.

La préoccupation du programme FDP, en dehors des questions techniques proprement dites, a été, dans les trois premières années de son fonctionnement, de deux ordres. Premièrement, contribuer à construire une synergie entre les acteurs régionaux en réduisant, autant que faire se peut, le rôle déformant de l'aide dans les relations institutionnelles ; deuxièmement, appliquer une démarche qui valorise l'initiative locale et renforce la maîtrise des acteurs locaux sur tout ce qui est entrepris.