



UNIVERSITE DE LISALA

CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE

PLURIDISCIPLINAIRE (CIREP)

STATUT : UNIVERSITE PUBLIQUE

Web : www.cirep.ac.cd

Email : info@cirep.ac.cd

NOTES DE COURS DE PROJETS ET DEVELOPPEMENT RURAL



Objectifs du COURS.

Ce cours traite des différentes approches que le formateur et le promoteur des coopératives peuvent utiliser pour apporter leur appui aux membres, aux leaders et à l'équipe de gestion. Il vise à accroître les compétences du formateur ou du promoteur, c'est-à-dire :

- Elargir la perception que le formateur a de son rôle et lui permettre d'acquérir plus de confiance en lui-même afin qu'il puisse développer ses propres capacités.
- ✓ Aider le formateur à devenir un **animateur et un modérateur** efficace ; c'est-à-dire, quelqu'un capable de proposer de nouvelles méthodes pour résoudre les problèmes et d'accomplir des tâches, d'aider à résoudre les conflits, de suggérer des solutions et de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de la coopérative.
- Doter le formateur d'outils nécessaires pour agir en tant que **personne** ne ressource, apportant des informations aux membres, aux responsables élus et aux gestionnaires de la coopérative.
- Familiariser le formateur avec les **techniques participatives** impliquant les différents acteurs concernés par l'avenir des organisations coopératives.
- Apporter un appui au formateur dans ses diverses tâches de **sensibilisation** des promoteurs, des membres, des décideurs, des responsables élus et des administrateurs des coopératives. Le formateur ne devrait pas se substituer aux différents acteurs dans leur prise d'initiatives, de décisions et d'exécution de leur programme.

Introduction

Le développement rural est plus qu'un simple développement agricole car il englobe un espace, l'espace rural, où l'agriculture est au centre du système socio-économique mais au sein duquel existent des activités différentes, avec des fonctions et des objectifs diversifiés, qui sont tous à intégrer et coordonner dans une optique de développement cohérent, durable et solidaire. L'importance du développement rural et de l'agriculture est également prouvée par l'étroite interdépendance que ces thèmes ont avec le développement durable et la pauvreté dans le monde et au Sud en particulier, et avec la sauvegarde et la promotion du droit à la souveraineté alimentaire des pays en voie de développement et de leurs peuples. Pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, s signifie Réduire la dépendance alimentaire et affirmer leur droit à la souveraineté alimentaire ; Améliorer le fonctionnement des marchés régionaux et locaux des produits agricoles ; Développer l'économie rurale dans le respect des identités locales productives, économiques et sociales. Seule une vision partagée du développement rural, qui mette en évidence avec clarté et simplicité une politique capable de le réaliser, permettra de trouver les synergies pour une valorisation réelle des territoires ruraux, de leurs diversités, de leurs spécificités.

//Qu'est-ce que les projets du développement durable ?

Les projets du développement durable fait référence au « développement » du « rural » ;Le territoire "rural" a des caractéristiques spécifiques et déterminées, et il faut adopter une politique qui ait comme objectif stratégique le développement de ce territoire ;Le développement d'un territoire signifie l'augmentation de la durabilité et de la viabilité économique, environnementale et sociale de cette zone; Le territoire est la zone, la région, à l'intérieur de laquelle vivent différents sujets économiques, sociaux, et environnementaux qui exercent différentes

activités, ont besoin de différents services, différentes infrastructures etc. ; Sur le territoire rural vit une communauté organisée qui a droit à une politique et à une nuance adéquate répondant aux besoins que cette communauté exprime.

Seule une politique de développement rural intégrée et cohérente est en mesure de répondre aux exigences de développement durable de la communauté rurale.

Dans le **territoire rural**, surtout pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, le rôle **d'épine dorsale** économique, sociale et environnementale est tenu par l'agriculture. Elle mérite donc une attention **particulière, non exclusive**, mais **intégrée et intégrable** avec les autres composantes de la production, sociales et environnementales du territoire rural dans la définition d'une politique de développement rural guidée par l'objectif stratégique de répondre aux exigences de développement de l'ensemble des zones rurales. Une agriculture capable d'être une composante essentielle et une source de richesse et non d'appauvrissement du territoire rural où elle agit ; une agriculture à même d'être plurifonctionnelle de façon à offrir au territoire rural des services et des biens dérivant des multiples fonctions économiques, environnementales et sociales, qu'elle peut et doit fournir pour être et rester compétitive.

Comment naît les projets du développement durable de l'UE ?

La politique agricole commune (PAC), qui a vu le jour avec le Traité de Rome de 1957, a été une espèce de laboratoire du processus d'intégration européenne.

L'article 39 énonçait les objectifs de la PAC et s'arrêtait également sur les disparités structurelles existant entre les systèmes agricoles des pays membres et sur la nécessité de les corriger par des mesures communes et des actions spécifiques. Au niveau du principe, on met déjà en évidence l'intérêt local pour

ce qui allait devenir la politique des structures agraires et, plus tard, les projets du développement durable.

Les politiques de modernisation structurelle de l'agriculture auraient dû être, dans les intentions des pères fondateurs de la Communauté Economique Européenne, le pilier de la politique agricole local, l'intervention de longue haleine, avec laquelle promouvoir et accompagner les grands processus de changement du secteur agricole dans le cadre du développement économique global. La politique des prix et des marchés, par contre, avait été initialement conçue comme une intervention de nature strictement conjoncturelle et à court terme. On sait que les faits racontent une histoire différente, avec la politique des prix qui a rapidement pris le dessus, en s'installant au centre de la PAC et en capturant pour longtemps plus de 95% des dépenses pour l'agriculture. Cette politique, la PAC, avait un sens et a atteint son objectif : souveraineté alimentaire pour une Europe qui était détruite à l'issue de la IIème guerre mondiale et en phase de reconstruction. Cependant, à partir du livre vert (document de discussion de la Commission Européenne) en 1985 et à partir de la réflexion de la Commission sur « le futur du monde rural » en 1988, a commencé un processus de rééquilibrage de la politique des structures et d'insertion des politiques structurelles en agriculture au sein de la plus vaste politique de développement rural, entendue comme politique de développement intégré des zone rurales, dans le cadre de laquelle les agriculteurs et l'agriculture sont des références importantes mais pas exclusives de la stratégie d'intervention.

Le processus de réforme de la politique européenne, malgré des tentatives souvent peu réussies, commande entre 1992 et 1998 et culmine avec l'Agenda 2000 d'abord, et la "Réforme Fischler" ensuite, en juin 2003.

En 1992, sur l'onde des pressions internationales relatives à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) la Réforme Mac Sherry est approuvée Elle marque un tournant important car elle remet en discussion le système traditionnel de soutien des prix de la vieille PAC, elle est nécessaire car les

objectifs de référence ont changé. L'introduction des "mesures d'accompagnement" à caractère agro-environnemental de la PAC, représente une grande nouveauté et un premier pas pour favoriser la formation d'un nouveau modèle de développement agricole, plus sensible aux questions environnementales et aux problèmes de développement socio-économique des zones rurales, et moins déformant sur le plan des effets sur les politiques agricoles internationales et en particulier sur celles des pays en voie de développement.

En novembre 1996 la Conférence de Cork sur le développement rural, promue par la Commission Européenne, se conclut par la rédaction d'une déclaration qui énonce les principes d'une nouvelle politique européenne de développement rural et fixe les points essentiels du programme à suivre dans les années à venir: donner la priorité aux objectifs de développement rural durable à travers une politique multidisciplinaire dans sa conception, intersectorielle dans sa réalisation et avec un fort caractère territorial. Parmi les aspects clé de ce programme on rappelle l'emphase sur : la diversification des activités effectuées au niveau local, la décentralisation dans la gestion des politiques pour en permettre l'adaptation aux spécificités territoriales, l'approche « Botton up » et de partenariat, l'exigence de simplification législative et de programmation unitaire au niveau régional des interventions.

En juillet 1997 la Commission publie le document "Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large" et successivement les propositions de règlement des fonds structureaux et du développement rural. L'Agenda 2000 fixe de nouveaux objectifs de la PAC voués à la réalisation d'un nouveau modèle agricole : il s'agit de la première tentative "officielle" de définir un modèle d'agriculture plurifonctionnelle, au sein duquel conjuguer les exigences de compétitivité, de rentabilité, de qualité, de sécurité alimentaire, de développement intégré, d'éco-compatibilité et de sauvegarde du territoire dans les zones rurales. Mais, surtout, l'Agenda 2000 affirme définitivement le développement rural comme 2ème pilier de la PAC, même s'il n'est pas encore

vraiment doté des ressources suffisantes pour avoir une pleine efficacité opérationnelle. Le rapport entre le 1er (PAC) et le 2ème pilier reste de 90 à 10.

En 1999, après l'Agenda 2000 est approuvé le règlement 1257/1999, qui réunit pour la première fois dans un instrument réglementaire unique toutes les mesures de développement rural.

En 2003, la Réforme Fischler introduit certaines nouveautés également pour le développement rural : trois nouvelles ères d'intervention, en effet, ont été insérées, à travers trois mesures spécifiques, et des modifications significatives sur des mesures déjà existantes, comme par exemple, celle pour le renforcement de l'installation des jeunes agriculteurs. Dans l'ensemble, donc, la Réforme Fischler montre l'intention de l'Union Européenne de renforcer le deuxième pilier de la PAC en privilégiant la qualité, l'environnement et les jeunes.

Les projets du développement durable avec l'Agenda 2000 – La Période de programmation 2000-2006

Les principes des projets du développement durable

1. La multifonctionnalité : elle nécessite la rémunération des exploitants agricoles non seulement pour l'activité primaire qu'ils effectuent, c'est-à-dire la production de biens agricoles et alimentaires, mais aussi pour les services qu'ils sont en mesure d'offrir à la société en termes de biens publics, comme la typicité, la sauvegarde de l'environnement, du paysage agraire et des traditions rurales.

2. L'approche plurisectorielle : elle désigne la poursuite d'un objectif de renforcement de l'économie rurale dans son ensemble. En fait, il s'agit de démarrer une approche de type intégré qui mette en relation tous les secteurs – non seulement le secteur agricole – qui opèrent sur le territoire.

3. L'efficacité : les projets du développement durable doivent être mise en place à travers des programmes stratégiques intégrés et à long terme, de façon à diriger au mieux les instruments financiers, physiques, humains, vers la poursuite des objectifs préfixés.
4. La simplification : la réglementation doit être accessible et sûre dans le temps, avec des interventions aussi sur le plan procédural et des normes.
5. La flexibilité : elle permet d'articuler la programmation grâce à un éventail de mesures d'intervention intégrée et d'objectifs prioritaires adaptables aux exigences des territoires ruraux.
6. La subsidiarité : elle implique une forte décentralisation programmatique et de gestion, ce qui favorise les utilisateurs finaux du territoire rural.
7. La transparence : elle représente un élément crucial dans l'élaboration et dans la gestion des programmes de développement rural. Elle est réalisable à partir d'un parcours de programmation, de gestion et de monitoring qui implique les sujets intéressés.

Les objectifs de la Politique UE de Développement Rural

Trois objectifs stratégiques généraux :

1. Renforcement du secteur agricole et forestier ;
2. Amélioration de la compétitivité dans les zones rurales ;
3. Sauvegarde de l'environnement et du patrimoine rural.

Les objectifs spécifiques des projets du développement durable sont, d'un côté les objectifs traditionnels caractéristiques de la vieille politique des structures agricoles, et de l'autre les objectifs « innovateurs » :

1. Amélioration et modernisation des structures des exploitations agricoles et de celles de transformation et commercialisation des produits agricoles ;
2. Reconversion des productions ;
3. Utilisation de nouvelles technologies ;
4. Amélioration de la qualité des produits agricoles et alimentaires ;
5. Développement durable des forêts ;
6. Diversification des activités agricoles et encouragement aux activités alternatives ;
7. Maintien du tissu social vital dans les zones rurales ;
8. Développement d'activités économiques endogènes afin de créer de nouveaux emplois ;
9. Amélioration des conditions de vie et de travail dans les zones rurales ;
10. Promotion de systèmes agricoles ayant un impact peu élevé sur l'environnement ;
11. Sauvegarde et promotion d'une agriculture durable ;
12. Abolition des inégalités et promotion de l'égalité des chances.

Les principales mesures d'intervention

Il y a 22 mesures de développement rural proposées par l'UE pour l'élaboration des programmes de développement rural et des programmes Opérationnels Régionaux de l'objectif 1 pour la période 2000-2006.

Elles représentent un « menu » offert aux responsables locaux leur permettant de choisir, sur la base des caractéristiques sociales, environnementales et territoriales de l'agriculture et des zones rurales qu'ils gèrent, les mesures qu'ils jugent les plus utiles et les plus efficaces.

Les mesures d'intervention des projets du développement durable peuvent être regroupées en 3 grandes catégories :

- Mesures de modernisation et de restructuration du secteur agricole afin d'augmenter la compétitivité-

Vite des zones rurales (par exemple les encouragements pour favoriser les investissements dans les exploitations agricoles et dans celles de transformation et commercialisation des produits agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs, la formation, les interventions de modernisation du secteur des forêts et de la sylviculture) ;

- Mesures à caractère agro-environnemental et en faveur des zones désavantagées (par exemple les mesures agro-environnementales et l'indemnité de compensation distribuée pour soutenir l'activité agricole et la sauvegarde du territoire dans les zones rurales défavorisées et celles qui sont sujettes à des obligations environnementales particulières) ;

- mesures de diversification d'exploitation et économique des zones rurales ou de promotion du territoire et du développement rural, c'est-à-dire les mesures du « véritable » développement rural, de nature territoriale et qui ont comme objectif final le développement et la diversification économique des activités dans les zones rurales (par exemple l'amélioration du système foncier, recomposition foncière, démarrage de services de remplacement et assistance à la gestion des exploitations agricoles, commercialisation de produits de qualité, services essentiels pour l'économie et la population rurale, renouvellement et

amélioration des villages, protection et sauvegarde du patrimoine rural, diversification des activités du secteur agricole et des activités qui s'y rapportent afin de développer de multiples activités ou des sources alternatives de revenu, gestion des ressources hydriques en agriculture, développement et amélioration des infrastructures rurales reliées au développement de l'agriculture, encouragement des activités touristiques et artisanales, gestion de stratégies intégrées de développement local de la part des partenariats locaux, systèmes de consultation aux exploitations agricoles).

Les ressources pour la période 2000 – 2006

La dotation financière pour les programmes de développement rural (PDS) 2000-2006 de toute l'Union Européenne, prévus par la norme CE 1257/99 qui régleme le soutien du Fauga - Garantie au monde rural, est égale à **30.370 millions d'Euro**.

Cette dotation financière a été subdivisée entre les différents Etats membres selon des critères de répartition établis par les décisions consécutives à l'Agenda 2000. Sur la base de ces décisions, le crédit qui a été inscrit annuellement dans le bilan du Fauga-Garantie, pour le financement du deuxième pilier de la PAC, s'élève à **4.339 millions d'Euro** dont plus des 2/3 a été destiné aux Régions de l'Objectif 1 pour les paiements concernant les quatre mesures d'accompagnement à la PAC (mesures agro-environnementales, boisement de terrains agricoles, pré-retraite dans l'agriculture et indemnité de compensation).

A l'Italie ont été assignées des ressources égales à une moyenne annuelle de **595 millions d'Euro** pour un total de **4.165 millions d'Euro pour la période 2000 – 2006**. Le chiffre, dans la répartition entre les différents Etats membres, représente **13,7 % du paquet financier total**.

En outre, le volume des ressources publiques totales pour l'ensemble des mesures de Développement Rural est en fait supérieur au niveau indiqué. Ceci

est dû d'une part au fait que cette dotation a augmenté dans les Région de l'Objectif 1 à cause des ressources provenant du Fauga-Orientation au sein des POR, d'autre part, à cause du fait que les Etats membres sont obligés de cofinancer les contributions locaux avec des fonds nationaux et régionaux et avec l'apport de capitaux privés. Il en résulte une dépense publique totale pour les projets du développement durable 2000-2006 égale à **14 milliards d'Euro**.

Tableau : Répartition FEOGA – Garantie développement rural entre les régions italiennes – Montants en millions d’euro

Région		Mesures Strict. Mesure Accompli. Total Report.		%
			2000-2006	
Piémont	174,0	161,1	335,1	8,05%
Val D’Aoste	17,9,	22,6	40,5	0,97%
Lombardie	129,9	181,1,	311,0	7,47%
Bolzano	56,7	53,0	109,7	2,63%
Trento	47,1	36,1	83,2	2,00%
Vénétie	175,3	98,9	274,3	6,58%
Frioul V. Julienne	52,7	39,6	92,3	2,21%
Ligurie	50,3	30,0	80,3	1,93%
Emilie Romagne	155,2	201,7	356,9	8,57%
Toscane	124,7	179,1	303,8	7,29%
Ombrie	64,6	101,2	165,8	3,98%
Marches	98,0	73,2	171,2	4,11%
Latium	127,6	108,1	235,7	5,66%
Abuses	66,1	56,5	122,6	2,94%
Molise		30,8	30,8	0,74%
Campanie		139,3	139,3	3,35%
Pouilles		269,3	269,3	6,47%
Basilicate		169,3	169,3	4,06%
Calabre		206,5	206,5	4,96%
Sicile		388,0	388,0	9,31%
Sardaigne		279,5	279,5	6,71%
Total Italie	1340,0	2825	4165,0	100%

Tableau : Répartition FEOGA – Orientation prévue au sein des POR – Objectif 1
– Montants en millions d’euro

Région	Total 2000 –2006 FEOGA – Orientation
Molise	37,9
Campanie	650,2
Pouilles	523,1
Basilicate	171,1
Calabre	410,3
Sicile	784,0
Sardaigne	406,1
Total Régions Objectif 1	2.982,6

Les projets du développement durable pour la période 2007-2013

Le 14 juillet 2004 la Commission Européenne a publié la proposition de réglementation relative au soutien au développement rural par le biais du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADR) pour la période 2007-2013 (COM (2004)490).

Avec ce règlement la Commission a voulu opter pour une “**approche plus stratégique**” au développement rural. Il s’agit d’un choix qui valorise l’aspect territorial des projets du développement durable, tout en ne négligeant pas complètement l’optique sectorielle.

La première nouveauté importante est représentée par l’introduction d’un fonds unique (FEADR) pour le soutien au développement rural sur tout le territoire de l’Union, au moyen d’un unique instrument programmatique, le Plan de Développement Rural, réalisé par les Etats membres et considéré comme le plus approprié au niveau géographique (Etat ou Région). Ceci répond à une exigence pressante de **simplification** et met ainsi fin au double système de financement et de programmation du développement rural, qui représente

un alourdissement au niveau de la gestion pour la période 2000-2006. La Commission a donc décidé de miser sur un **système unique de programmation, financement et contrôle**, mais elle relègue une fois de plus le développement rural dans le cadre strictement sectoriel, en l'isolant du plus vaste contexte des politiques de cohésion socio-économique, et ne permet pas l'intégration entre fonds et mesures, qui est au contraire nécessaire pour une intervention à caractère territorial.

L'approche stratégique se concrétise par la rédaction d'un document de la part de la Commission appelé "**Orientations Stratégiques de l'Union**" qui, une fois adopté par le Conseil, traitera des priorités locales pour la nouvelle période de programmation, garantira la valeur européenne des projets du développement durable et sera la base du prochain "**Plan Stratégique National**" rédigé par chaque Etat membre pour traduire les priorités locales dans les contextes nationaux. Enfin, on procèdera à la rédaction des **Plans de Développement Rural** - réalisés au niveau territorial considéré comme le niveau le plus adéquat - qui veilleront à la mise en place des projets du développement durable sur le territoire national.

Les objectifs généraux, les axes d'intervention et les ensembles de propositions de mesures sur les projets du développement durable 2007-2013

La proposition de réglementation identifie les 3 objectifs généraux des projets du développement durable :

1. L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture à travers le soutien à la restructuration ;
2. L'amélioration de l'environnement et de l'espace naturel à travers le soutien à la gestion du terri-
Tire ;

3. L'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification des activités économiques.

On prévoit la définition d'axes d'intervention spécifiques que chaque PDR doit réaliser pour atteindre trois objectifs généraux. Pour chaque axe la Commission indique un ensemble de propositions de mesures considéré comme le mieux adapté à sa réalisation.

Enfin, la proposition de règlement définit un axe LEADER à caractère « méthodologique » qui, avec une dotation minimum de 7% provenant de la contribution local prévue pour le Développement Rural, devrait être en mesure de développer « l'approche LEADER », c'est-à-dire une stratégie de développement local qui prévoit une division en zones pour les territoires ruraux subrégionaux, une approche « Bottom-up » qui implique tous les acteurs territoriaux intéressés par le biais de groupes d'action locale (GAL), une approche globale plurisectorielle et fondée sur l'interaction entre les acteurs et les projets de différents secteurs de l'économie locale, une réalisation innovatrice et des projets de coopération.

Les champs d'intervention de cet axe sont :

- Mise en place de stratégies locales pour la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs du PSR et de ses axes prioritaires ;
- Mise en place de projets de coopération internationale liés aux objectifs du PDR ;
- Fonctionnement des GAL et acquisition de compétences pour l'animation du territoire.

La Commission attribue une importance particulière à cet axe, confirmée par la création d'une réserve spéciale de primes égale à 3% des ressources totales locales consacrée au développement rural. Parmi les lignes directrices de les projets du développement durable se distingue celle du **partenariat** : elle

prévoit l'implication dans un esprit d' « étroite concertation » de tous les sujets économiques et sociaux intéressés au cours du cycle entier de programmation. En outre, on prévoit la création:

- D'un **réseau national de développement rural**, auquel devront prendre part tous les partenaires intéressés, pour faciliter l'échange d'expériences et l'unité stratégique de la gestion des PDR;
- D'un **réseau européen de développement rural**, dont les objectifs principaux seront la récolte et la diffusion d'informations sur les actions locales en matière de développement rural, la diffusion et la consolidation des bonnes pratiques, le soutien aux réseaux nationaux.

Ressources pour les projets du développement durable 2007 - 2013

La proposition du règlement pour le développement rural 2007 – 2013 propose un crédit total, pour toute la période, égal à 88,3 milliards d'Euro à répartir entre les 25 Etats membres de l'Union Européenne et par conséquent entre les Régions au sein de ceux-ci.

Cependant cette proposition n'est qu'indicative et elle est conditionnée par la bonne marche de la négociation sur les perspectives financières 2007-2013 qui établissent les lignes directrices du bilan local pour les années à venir.

Perspectives financières 2007-2013

La qualité et la quantité de la dépense pour les projets du développement durable de l'Union Européenne sera fortement influencée par la décision que prendront les 25 Etats membres sur les niveaux de financement du budget de l'Union pour la prochaine période de programmation 2007 - 2013.

Actuellement tous les pays versent 1,24% de leur produit intérieur brut au budget annuel local dans le cadre des « ressources propres ». Le total du budget est d'environ 90 milliards d'Euro. Environ la moitié a financé la PAC au cours des dernières années.

90% de ces ressources pour le secteur agricole ont financé ce qu'on appelle les politiques de marché de la PAC (les subventions directes aux agriculteurs mais liées aux productions) et 10% ont financé les politiques de Développement Rural. L'accord de Bruxelles de 2002 dans le cadre de la négociation sur la Réforme de la PAC qui a eu lieu ensuite en 2003, a fixé un plafond annuel de dépense du premier pilier jusqu'en 2013, équivalent à 44 milliards d'Euro avec une augmentation maximale de 1% par an.

En ce qui concerne le deuxième pilier – le développement rural – aucune limite n'a été fixée dans cette proposition. Ceci avait fait envisager une augmentation de l'importance des politiques de développement rural alors qu'il y a eu en fait un blocage des dépenses qui ont été concentrées exclusivement aux subventions directes de la PAC.

Le débat actuel sur les perspectives financières pour la période 2007 - 2013 bouleverse cette orientation : en effet, les pays qui donnent des contributions nettes (à part l'Italie qui pourtant en fait partie), promeuvent une réduction de la contribution au budget de l'Union de 1% du Produit intérieur brut national.

Il est évident que la réduction d'un cinquième du budget de l'Union toucherait en premier lieu les politiques sociales comme la cohésion, le développement rural, la coopération internationale.

Aujourd'hui, une bataille pour le maintien du niveau de contribution à 1,24% représente la seule option pour offrir un bon développement à nos campagnes et à celles du sud du monde.

Développement rural: les ressources restent maigres

Nous avons déjà souligné à quel point les politiques de développement rural pèsent peu sur la PAC.

Une analyse attentive nous fait remarquer que souvent de nombreux objectifs du Développement Rural sont effectivement irréalisables à cause du manque de ressources. Donnons-en un exemple concret.

En Italie, 50.000 agriculteurs ont décidé de convertir leur exploitation à l'agriculture biologique et ont donc accédé au soutien prévu pour ceux qui font ce choix. Nous sommes arrivés pendant les années 90 à 1.200.000 hectares cultivés avec la méthode biologique c'est-à-dire 8% de la SAU. Il n'est pas possible d'aller outre parce qu'avec la redistribution actuelle des fonds il n'y a plus de ressources pour les exploitations qui veulent convertir leurs exploitations à la méthode biologique. D'autre part, si les ressources diminuent, les exploitations sont elles aussi de moins en moins nombreuses. Un objectif de 20% de la SAU italienne convertie au biologique, largement réalisable, reste impossible à cause du manque de ressources.

Un autre exemple : on parle beaucoup des jeunes en agriculture, mais il est très difficile d'obtenir la prime de première installation qui est limitée à 25.000 Euro, ce qui n'est pas assez pour un jeune qui veut vraiment commencer une activité agricole de manière compétitive et sérieuse. En Italie, il est courant pour ce prix d'avoir à peine 1 hectare de terre, et ces politiques se transforment souvent en soutien à fonds perdu pour les fils de cultivateurs, sans inciter vraiment des exploitations au développement et au fameux renouvellement générationnel.

Il faut ajouter à cela que la plupart des engagements demandés aux bénéficiaires par les Régions pour la distribution des primes et des contributions sont à caractère pluriannuel. Par exemple, si une exploitation

décide de choisir l'agriculture biologique elle doit s'engager pour au moins 5 ans. Ceci signifie encore que l'année suivante les fonds à disposition (qui ont le même montant global) seront effectivement moindres parce que déjà en partie engagés avec les exploitations qui ont pris des engagements pluriannuels. Ce mécanisme s'appelle l'effet «d'entraînement».

«L'entraînement» risque en fait de diminuer encore l'impact de la prochaine programmation 2007-2013, déjà privée de beaucoup de ressources déjà engagées au cours des années précédentes.

Le Développement rural peut-il corriger la PAC?

Il est évident que les politiques de développement rural sont beaucoup plus neutres par rapport aux dynamiques mondiales et mondialisées des marchés agricoles et elles donnent aussi des priorités valables pour le développement des territoires ruraux dans le monde entier.

Par conséquent, chaque déplacement de ressources du premier au deuxième pilier de la PAC est positif aussi pour les agriculteurs du sud du monde. La réforme de la PAC de 2003 peut offrir des opportunités aux Etats membres d'augmenter de fait les ressources à disposition pour les politiques de développement rural.

L'article 69 du Reg 1782/03 permet à l'Etat membre de destiner jusqu'à 10% des ressources des primes PAC (terrains emblavés, zootechnique, culture de l'olive) pour stimuler les productions de qualité et la durabilité environnementale. Il est clair que ces ressources sont incompatibles avec celles qui sont destinées à ces objectifs par les fonds de développement rural (voir ce qui a été dit précédemment sur les « mesures d'accompagnement » pour l'agro-environnement), mais en fait elles ont le même rôle.

Les ressources de l'article 69 peuvent donc être destinées aux exploitations qui pratiquent le biologique ou d'autres productions de qualité comme le DOP (Dénomination d'origine protégée) ou IGP (indication géographique protégée) et recevoir ainsi la prime unique à l'exploitation. Il est évident que de cette façon ces exploitations n'auront plus le droit de demander les fonds de développement rural pour les compensations au revenu. En ce qui concerne le biologique, par exemple, les avantages sont évidents sur les terrains emblavés et cultivés avec de l'olivier : des ressources certaines jusqu'en 2013, calculées dans la prime unique à l'exploitation et qui ne sont plus liées à l'aléa des ressources à disposition des régions pour le développement rural. En même temps, cela signifie réduire énormément le poids de ces ressources sur les fonds du développement rural.

Les comptes sont vite faits. Les mesures agro-environnementales pèsent environ pour 50% des fonds sur le développement. Le développement rural représente 10% du total de la PAC. Les fonds sur terrains emblavés, zootechnique et culture de l'olive représentent environ 80 % de la PAC. 10% de ces ressources représente donc environ 8% de la PAC totale. Les mesures agro-environnementales sont plus ou moins destinées à perdre de l'importance (parce qu'elles sont financées par l'article 69) et pour les Régions cela se traduit par la certitude d'avoir plus de fonds pour promouvoir les politiques de secteur au lieu du seul financement de l'exploitation prévu par les mesures agro-environnementales. Cela signifie stimuler les organisations de secteur pour promouvoir la commercialisation ; prévoir une réduction des coûts de certification, prévoir des ressources adéquates pour l'information et la formation des opérateurs du secteur ainsi que l'information pour les consommateurs. Pour la zootechnique on pourrait introduire pour la première fois une compensation au revenu pour les exploitations zootechniques biologiques en couplant la prime aux vaches nourricières et aux veaux mâles avec celle aux superficies fourragères.

Il est évident qu'utiliser les ressources de l'article 69 en faveur des intégrations au revenu pour le bio qui jusqu'à maintenant proviennent des mesures agro-environnementales signifie avoir beaucoup plus de ressources à disposition pour arriver finalement à 20 % des superficies agricoles bio et en même temps avoir aussi la certitude que ces ressources sont disponibles au moins jusqu'en 2013, en facilitant grandement leur distribution grâce au mécanisme de la prime unique à l'exploitation.

L'Italie n'en a bien sûr pas profité et a étalé ces ressources sur toutes les exploitations agricoles en annulant l'efficacité et en perdant une occasion historique d'améliorer la qualité de ses dépenses agricoles. Cette opportunité appartient à la vision d'une agriculture solidaire qui tente de valoriser le territoire et de ne pas faire une concurrence déloyale aux agricultures du sud du monde. La production de qualité est en soi limitée, c'est un mécanisme de gestion de l'offre qui permet aux producteurs de gagner plus et de ne pas inonder le monde de produits au rabais (subventionnés). Le défi sur l'article 69 est donc décisif pour ceux qui croient à une agriculture solidaire qui promeut la souveraineté alimentaire dans le monde entier.

Quelques choix stratégiques

Accès à la terre

Beaucoup pensent que la Réforme agraire est un problème du Brésil de Lula où des milliers de personnes sans terre réclament le droit à l'accès à la terre pour cultiver et vivre. Malheureusement la vérité est que chez nous aussi, l'accès à la terre est pratiquement nié pour qui n'est pas fils de propriétaire terrien.

Les prix des terrains italiens sont extrêmement élevés, sans rapport avec leur valeur productive et sous une continuelle pression spéculative qui leur donne de la valeur à cause de leur potentielle constructibilité.

Au cours des dernières années, le marché de la terre a enregistré les mêmes augmentations astronomiques que l'Italie a subi pour le secteur de l'immobilier. La terre est un bien "refuge", les grands investisseurs la traitent comme n'importe quel autre bien immobilier. Cette situation a créé, de fait, un blocage du marché des propriétés terriennes et ceci représente l'une des causes provoquant le manque de changement générationnel en agriculture et une moyenne de superficie des exploitations absolument ridicule par rapport à celle des autres pays européens.

En théorie, dans les règlements du développement rural, sont aussi prévus des fonds pour la recomposition des domaines terriens, mais la réalité des prix fait en sorte que ces mesures ne soient même pas prises en considération.

La terre est un droit, au nord comme au sud du monde. La réforme agraire doit faciliter la possibilité d'exercer ce droit et de promouvoir une utilisation durable de cette ressource qui nous est prêtée par nos petits enfants.

En Italie nous avons besoin d'une forte intervention qui puisse tenir le contrôle des prix de la terre en les libérant de la spéculation immobilière.

Le rôle fondamental des petites exploitations

La plupart des exploitations agricoles italiennes est à caractère familial et à temps partiel. L'exploitation à temps partiel est gérée par des travailleurs qui gagnent leur revenu principal en dehors de l'agriculture. Parmi elles beaucoup sont caractérisées par des superficies très petites. Ces exploitations sont tout de même les gardiennes d'une immense partie du territoire national et contribuent concrètement à la production agricole nationale en allant bien au-delà des exigences de la seule consommation familiale. Ces réalités ont un rôle fondamental et servent de lien entre les exigences des campagnes et les réalités urbaines. L'échange social continu qui s'effectue dans les principaux lieux de travail peut être une occasion pour renforcer le partage d'un modèle de développement promu par l'agriculture biologique et les citoyens

consommateurs. Un partage basé sur la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire la capacité de chaque communauté de décider de ses politiques sur la nourriture et l'agriculture. L'Italie dispose de cet énorme patrimoine des petites exploitations et des exploitations à temps partiel, qui doit être défendu et valorisé. De nos jours, le modèle de développement promu par l'agriculture biologique est le meilleur pour défendre ce patrimoine. La reconnaissance du rôle des micro-exploitations dans la gestion du territoire est cruciale de même que la reconnaissance du rôle de chaque producteur comme gardien du territoire. C'est pourquoi, les instruments de politique agricole qui reconnaissent ce rôle doivent être absolument revus. Une main d'oeuvre abondante typique des petites exploitations est la garantie d'une gestion active du territoire qui est aussi attentive à la défense de la biodiversité locale.

Le moment est venu pour cette réalité d'être soutenue par des politiques de développement rural qui lui garantissent des services et des opportunités de marché adéquats.

La politique de développement rural et les jeunes agriculteurs

Dans le contexte de la définition d'une politique de développement rural réellement intégrée et cohérente et de nature strictement territoriale, les jeunes agriculteurs ont un rôle particulier et ils deviennent une priorité stratégique fondamentale. En effet, leur rôle devient essentiel dans le développement des zones rurales et dans l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Les jeunes agriculteurs ont les qualités pour avoir un rôle fondamental dans les politiques du développement rural territorial :

- Ouverture à l'innovation et à la technologie;
- Flexibilité dans les processus de formation initiale et continue;
- Capacité d'adaptation et d'investissement vers le futur;

- Sensibilité aux processus de développement durable.

Cependant ils ont besoin aussi d'une série de mesures d'intervention capables de soutenir un projet de développement de longue haleine afin de tenir de manière digne et compétitive leur rôle économique, social et environnemental dans les sociétés rurales où ils vivent.

Les projets du développement durable offre aux jeunes exploitants l'instrument pour pouvoir démarrer leur activité: une aide initiale à l'installation mais qui révèle ces défaillances au moment où il est nécessaire d'associer cette contribution à toute une série d'interventions qui répondent aux exigences et aux problèmes survenant après l'installation:

- Investissement à l'exploitation;
- Amélioration de la valeur ajoutée des produits agricoles et de leur qualité;
- Respect de l'environnement et du paysage naturel;
- Accès à la terre;
- Accès au crédit;
- Diversification économique;
- Infrastructure de support;
- Services pour la population rurale;
- Amélioration de la qualité de la vie.

De telles exigences ont besoin d'un ensemble de propositions de mesures spécifiques aux jeunes que toute politique agricole et de développement rural devrait prévoir pour donner un futur à l'exploitation agricole et plus particulièrement à l'exploitation agricole jeune.

L'exploitation agricole jeune, bien qu'ancrée dans le territoire rural et consciente de ses fonctions économiques, environnementales et sociales tournées vers le développement des zones rurales, incarne le vrai modèle agricole multifonctionnel, une "nouvelle agriculture" dont le développement rural a besoin.

Il s'agit de réaliser et de soutenir une exploitation:

- Vitale dans le territoire
- Multifonctionnelle
- Intégrée dans le territoire et dans la société
- Solidaire
- De qualité
- Sûre et pour la sécurité
- Durable du point de vue environnemental
- Compétitive
- Éthique et responsable socialement

Voici les mots d'ordre et les lignes directrices pour donner une priorité stratégique à l'agriculture jeune dans les politiques de développement rural.

C'est cela l'exploitation agricole jeune, capable de tenir un rôle déterminant dans toutes les politiques territoriales et de cohésion, avec lesquelles les projets du développement durable doit s'intégrer du point de vue des objectifs et des stratégies.

Un modèle d'exploitation jeune ayant les caractéristiques suivantes:

- I Compétitivité et intégration dans le territoire ;
- II multi-fonctionnalité, innovation technologique et des processus, formation, extension des services offerts, infrastructures, accès au crédit, accès à la terre ;
- III Sécurité alimentaire et qualité des produits et des processus, possibilité de garder la trace de l'origine du produit ;
- IV Durabilité environnementale, économique et sociale ;
- V Solidarité et responsabilité sociale : une exploitation ouverte et solidaire par rapport aux autres exploitations du Nord et du Sud du monde et de la société dans son ensemble

Instruments pour augmenter la valeur ajoutée de l'exploitation

- Soutenir les actions locales pour offrir des services aux exploitations et favoriser le passage de la conversion de l'exploitation à celle du territoire ;
- Réformer les critères d'accès des financements pour les organisations des producteurs biologiques afin de garantir aussi à leurs associations de multi-produits le soutien de l'Union et favoriser ainsi la commercialisation des productions ;
- Rendre les mesures agro-environnementales plus contraignantes que ce qu'elles sont maintenant en donnant une priorité claire au biologique pour toutes les mesures et ne pas permettre aux Etats/ régions d'opérer des choix fortement erronés ;
- Garantir des ressources adéquates pour atteindre l'objectif de 20% de la SAU italienne convertie au Biologique ;
- Financer l'assistance technique en la reliant à la réussite au cas où les objectifs du PDR soient atteints ;

- Financer les coûts de certification avec une attention particulière au soutien de la certification des petites exploitations ;
- Cofinancer les investissements structurels, visant à l'adéquation des structures d'exploitations suivant le règlement 2092/91 pour l'élevage zootechnique, pour la transformation et la commercialisation des produits avec des critères de modulation ;
- Démarrer des activités d'information, promotion et publicité envers les consommateurs et en particulier:
 - Programmes d'éducation et d'information, "publicité-progrès" et publications sur l'agriculture biologique et les produits biologiques pour les écoles et les marchés ;
 - Promotion de la consommation de produits biologiques dans la restauration sociale (cantines scolaires, hôpitaux, hospices, etc.)
 - Promotion de la filière courte;
 - Promotion d'actions publicitaires envers les Institutions locales;
 - Promotion d'une information correcte sur le système de contrôle et de certification.

Quel développement rural pour l'Afrique ?

Développement rural : un paradigme permanent en Afrique

Pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, le développement rural fait partie du discours récurrent des politiques économiques et sociales dès le lendemain des indépendances (acquises en 1960 pour la plupart), du fait que non seulement les Etats tirent l'essentiel de leur richesse des activités agricoles (y compris

l'élevage, la pêche et la foresterie) mais surtout parce que l'immense majorité de la population vit en campagne (plus des 2/3). Cependant, force est de reconnaître que des évolutions importantes ont été enregistrées tant dans la compréhension, les objectifs et le contenu de ce que doit être une politique de développement rural.

C'est sans aucun doute au cours des années 70, avant les politiques d'ajustements structurels imposées par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale, que le « développement rural » a acquis ses lettres de noblesse. Le développement rural était perçu non seulement comme une voie pour assurer une croissance agricole mais également un moyen pour aménager physiquement les espaces ruraux et assurer l'épanouissement social des populations. La mise en œuvre des politiques de l'époque se faisait essentiellement à travers des programmes de développement rural intégré dans lesquels s'exécutaient des opérations pour accroître la productivité agricole ou aménager des forêts, mais aussi des opérations favorisant l'accès des populations à la santé, à l'éducation, à l'information ...

Pour concevoir et mettre en œuvre ces grands programmes, il a été créé un peu partout en Afrique de l'Ouest des Ministères du développement rural et des commissions interministérielles pour assurer la cohérence et la synergie entre les différents secteurs de l'appareil d'Etat. Malheureusement la disparition des programmes de développement rural intégré jugés trop coûteux s'est traduite par un cloisonnement au sein du secteur agricole (géré par une multitude de ministères) d'une part, et entre ce secteur et les secteurs sociaux (santé, éducation, affaires sociales ...) d'autre part. Ainsi, même si dans le discours politique, le développement rural a toujours ses lettres de noblesse, dans les faits il n'y a pas de démarche cohérente au niveau de l'appareil d'Etat.

En fait, la cohérence et la synergie sont maintenant à rechercher au niveau des collectivités territoriales créées dans le cadre des processus de décentralisation. Le transfert des pouvoirs de conception et de planification au niveau des

conseils locaux (gouvernements locaux) est sans aucun doute ce qui va donner plus de force au développement rural. En effet, il s'agira au sein de chaque collectivité d'adopter une politique permettant de stimuler les productions agricoles, aménager et gérer durablement les espaces ruraux, favoriser le développement d'une économie rurale non agricole, créer un cadre de vie acceptable pour toutes les composantes de la société et ce dans un esprit de solidarité et de justice. Pour cela, les expériences tirées des programmes de gestion de ressources naturelles, notamment en ce qui concerne l'aménagement, la cogestion et la gouvernance des espaces partagés devraient pouvoir être exploitées pour la réussite des processus de décentralisation entamés en Afrique à la fin des années 90.

Quelle agriculture pour un développement rural durable en Afrique?

L'agriculture, en tant qu'activité centrale des milieux ruraux, a toujours été considérée dans les discours comme le pivot central du développement rural. C'est pour cela que de plus en plus (mais à tort), les politiques agricoles ont été assimilées aux politiques de développement rural.

Au fil du temps, les politiques agricoles ont connu différentes évolutions dans leurs objectifs. Au cours des années 60 et dans la continuité des politiques coloniales, il s'agissait de stimuler une production agricole (au sens large) d'exportation pouvant procurer des devises aux jeunes Etats. La sécheresse des années 70 et la famine qui l'a succédée ont contraint les pays à adopter une politique d'autosuffisance alimentaire basée sur les cultures vivrières. Malheureusement les politiques libérales adoptées à partir des années 80 et qui se poursuivent aujourd'hui se sont traduites non seulement par un retour progressif vers la production de matières premières d'exportation mais surtout par un délaissement de la production vivrière locale et des importations alimentaires de plus en plus grande. La conséquence dramatique de cette situation est que l'Afrique de l'Ouest est devenue depuis 2000, importatrice nette de produits agricoles et agroalimentaires. Les personnes qui subissent de

plein fouet cette situation sont les petits producteurs des exploitations familiales (les plus nombreux) qui n'arrivent pas à vendre à leur juste prix leurs productions sur leurs propres marchés.

Pour inverser la tendance, les producteurs agricoles de tous les pays d'Afrique de l'Ouest réunis sous l'égide du ROPPA ont fait des propositions aux Etats et aux Organisations d'Intégration Régionale pour une nouvelle politique agricole en Afrique de l'Ouest. Ces propositions ont été faites dans le cadre de l'élaboration de la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), de la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et du NEPAD.

Pour les producteurs, l'exploitation familiale agricole (au sens large) doit être au coeur du dispositif des politiques agricoles et du dispositif de développement rural. L'exploitation familiale est non seulement une unité de production agricole mais également une entreprise sociale et économique dans laquelle s'exercent les solidarités familiale, local et même citoyenne. C'est à travers elle que peuvent aussi s'assurer la gestion durable des ressources naturelles, la santé, l'éducation et même les activités extra agricoles.

La vision de l'agriculture ouest africaine qu'ont les agriculteurs ne souffre d'aucune ambiguïté quant à leur volonté de s'adapter au contexte actuel: une agriculture moderne et durable, fondée sur l'exploitation familiale et sur une répartition et une gestion équitables des ressources, assurant des revenus suffisants et stables, permettant au producteur de vivre dignement de son métier et, favorisant l'intégration régionale ! C'est pour cela que les producteurs ont proposé que la politique agricole régionale se doit de « Créer un environnement politique (social, économique), juridique, réglementaire, commercial et financier pour une agriculture dynamique et intégrée, capable d'assurer une souveraineté alimentaire durable de l'Afrique de l'Ouest tout en assurant les diverses fonctions de l'agriculture : économique, écologique, sociale et culturelle. »

Il s'agit surtout de : i) réduire la dépendance alimentaire et affirmer leur droit à la souveraineté alimentaire; ii) améliorer le fonctionnement des marchés régionaux et

locaux des produits agricoles; iii) développer l'économie rurale dans le respect des identités locales productives, économiques et sociales.

Comme on peut le constater la vision des organisations paysannes et des producteurs est un projet de modernité qui donne la priorité à la souveraineté alimentaire du continent, restitue sa dignité au producteur et citoyen africain et vise la promotion d'un développement durable, plus respectueux des valeurs et de la culture africaine. Cette vision repose sur des fondements éthiques, civiques et politiques.

La souveraineté alimentaire des populations et des Nations est d'une importance telle qu'elle ne devrait être assujettie aux humeurs et caprices du marché mondial et des institutions de gouvernance internationale. Les mécanismes et règles de fonctionnement des marchés mondiaux ont jusque-là eu des conséquences désastreuses pour les petites et moyennes exploitations familiales, tout en mettant en danger l'environnement et la biodiversité.

C'est pour cela que les Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles sont d'accord pour orienter les activités de développement agricole renforçant l'intégration par les marchés régionaux. Il s'agit d'abord et avant tout de développer les marchés intérieurs de l'espace régional à travers la promotion de la consommation des produits locaux, le renforcement des capacités techniques et de transformation locale, le développement de

infrastructures routières et de communication rurales et la levée de toutes les contraintes entravant la libre circulation des personnes et des biens entre les pays.

Bien entendu, cela ne peut se faire sans une véritable protection aux frontières régionales. C'est pour cela que le ROPPA dénonce avec force et vigueur les tarifs douaniers trop faibles appliqués aux produits agricoles et agroalimentaires importés, qui entrent en concurrence avec les produits locaux sur les marchés intérieurs. C'est également pour cela que les producteurs africains ne sont pas d'accord avec la création d'une zone de libre échange entre l'Union Européenne

et l'Afrique comme le prévoient les Accords de Partenariat Economique actuels prévus pour être mis en œuvre à partir du 1er janvier 2008. Il est évident que compte tenu des écarts considérables entre l'agriculture européenne et l'agriculture africaine, on ne peut les mettre en compétition sur le même marché pour les mêmes segments de produits alimentaires. Ce serait tout simplement suicidaire pour les producteurs des exploitations familiales agricoles déjà meurtries par la pauvreté et l'absence d'un soutien véritable à leurs activités.

Pour que l'agriculture puisse permettre à l'Afrique de s'affranchir de la famine et de la malnutrition, il faudrait améliorer considérablement le cadre infrastructurel et institutionnel dans lequel évolue le producteur. Cela revient, entre autres, à procéder à la promotion de systèmes de crédits et d'assurances agricoles adaptés ; le développement de systèmes de recherche et d'appui conseil proches des besoins des producteurs agricoles ; la refonte des régimes fonciers allant dans le sens de la sécurisation des propriétaires ruraux, notamment les communautés de base ; des mesures incitatives pour encourager les jeunes à rester et s'investir en milieu rural (revenu garanti, confort de vie...)...

Bien entendu, toutes les initiatives devraient s'inscrire dans une perspective de durabilité. Les producteurs africains ont déjà montré par le passé leurs capacités à gérer durablement les ressources naturelles et à conserver des ressources génétiques et des ressources biologiques très diverses. C'est pour cela que les organisations paysannes africaines ne sont pas très favorables à toute opération qui sacrifie l'environnement au nom d'un productivisme orienté pour les seuls besoins du marché international. Elles ont ainsi dit « non » aux OGM et souhaitent que les variétés locales soient mieux valorisées.

Développement rural et globalisation

Les producteurs agricoles ont soutenu la Politique agricole de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest dont l'objectif général de contribuer de

manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays.

Par cet objectif, la CEDEAO a résolument opté pour une politique agricole qui reconnaît implicitement les principes de développement rural que sont l'équilibre dans l'aménagement des territoires, l'exploitation équitable de potentialités de chaque espace géographique et socioculturel, la justice sociale et la distribution des revenus et des avantages dans les espaces considérés. Cependant, le ROPPA est resté quelque peu sur sa faim, car la politique agricole actuelle de la CEDEAO n'a pas suffisamment bien traité les questions relatives à la gestion des ressources forestières et hydrauliques de la région. Ce ne sera que lorsque ces questions seront traitées que la CEDEAO pourra disposer d'une véritable politique de développement rural régional qui de toutes les façons devrait avoir pour socle le développement économique et social durable des collectivités territoriales locales et non le développement des échanges commerciaux internationaux.

En fait, contrairement à ce que prônent les partisans d'une libéralisation et d'une globalisation totales, le marché à lui seul ne permet pas de créer de la richesse pour tout le monde, gommer la pauvreté et les inégalités sociales et préserver l'environnement pour les générations futures. Par contre, une approche "développement rural" dans la promotion des échanges commerciaux internationaux devraient pouvoir non seulement assurer un équilibre entre les différentes parties du monde mais également entre les villes et les campagnes en permettant à celles-ci d'être un véritable cadre de vie et un centre d'activités économiques et culturelles importantes.

Pour le ROPPA, on ne peut dissocier les luttes actuelles pour la reconnaissance du droit des peuples et des pays à la souveraineté alimentaire et au commerce équitable et solidaire à l'échelle international d'une part, et la nécessité de mettre en place des politiques agricoles et de développement rural centrées sur les exploitations familiales d'autre part, du moins pour l'Afrique de l'Ouest et

dans le cadre actuel des négociations en cours sur les accords commerciaux de l'OMC et des Accords de Partenariat Economique entre l'Europe et l'Afrique.

Nos requêtes

Les rapports qui unissent les agricultures du sud et du nord du monde constituent un point de rencontre qui font de les projets du développement durable un modèle de développement bénéficiant de méthodes, finalités et objectifs communs.

A ceci s'ajoute le fait que les projets du développement durable, pour ne pas être une politique sectorielle mais de type territorial, est à même de:

- valoriser les différences,
- exalter les particularités,
- respecter les identités locales.

A l'intérieur d'un tel modèle de développement s'insère un secteur agricole qui, bien que menacé par une perte de croissance économique dans le Nord et d'une réduction d'autonomie radicale - due aux règles imposées par l'OMC - dans le Sud, exerce pleinement son rôle social, économique et environnemental.

En outre, il ne faut pas oublier, que les projets du développement durable en Europe a certainement un effet moins déformant sous le profil international et en particulier sur le développement agricole et rural de l'Afrique: cet effet moins déformant naît de la prise de conscience du fait qu'une incidence sur le développement des territoires dans le respect des identités sociales, économiques, environnementales et locales, en favorisant une agriculture multi-fonctionnelle, durable et solidaire, pose les bases de politiques de développement qui puissent valoriser le droit à la souveraineté alimentaire de chaque pays.

Objectifs communs :

- Promouvoir et défendre les valeurs d'une agriculture durable et compétitive, au service des producteurs agricoles et des petites exploitations familiales, bien ancrée dans le territoire rural, travaillant de façon intensive et à même d'exercer pleinement son rôle social, économique et environnemental en assurant une gestion équitable des ressources ainsi que des revenus suffisants et stables.
- Promouvoir la solidarité réciproque à travers des politiques moins déformantes.

Problèmes communs:

- Accès au crédit très difficile
- Accès à la terre
- Sous-rémunération des produits
- Manque d'infrastructures
- Risques climatiques
- Exploitation incontrôlée des ressources naturelles
- Dépeuplement des campagnes

Méthode commune:

- La concertation avec tous les acteurs institutionnels, économiques et sociaux des territoires ruraux

Les analogies entre les projets du développement durable européenne et les politiques agricoles et de développement rural que l'Afrique de l'Ouest essaye de

construire dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Occidentale (CEDEAO), à travers la formulation d'une politique agricole spéciale (ECOWAP) sont des points de contact évidents pour un échange d'idées et une collaboration avantageux ainsi que pour une riche discussion sur le modèle de développement agricole et rural plus respectueux des territoires ruraux du nord et du sud du monde.

L'objectif global de l'ECOWAP est en effet celui de créer un milieu politique, social, économique, juridique, réglementaire, commercial et financier pour une agriculture dynamique et intégrée dans le territoire et dans la région et à même d'assurer la souveraineté alimentaire durable.

Les six piliers de l'ECOWAP sont les suivants:

- Développement de la production agricole et agro-alimentaire en mesure de renforcer l'intégration à tous les niveaux (accès aux facteurs de la production, financements à long terme pour les investissements, accès à la terre, gestion des risques).
- Développement des capacités de conservation et de transformation des produits agricoles pour créer une valeur ajoutée et une qualité au niveau régional et sous-régional. (investissements au niveau industriel et semi-industriel).
- Politiques qui facilitent et valorisent les échanges commerciaux locaux, régionaux et sous-régionaux (mécanismes de gestion de l'offre pour protéger les produits locaux de la concurrence des importations).
- Politiques qui favorisent les échanges extra-régionaux (renforcement et reconnaissance des acteurs du territoire, de l'exploitation familiale en particulier, renforcement de la régionalisation du développement agricole et rural).

- Mise en place de mécanismes de financement durable du secteur agricole et des zones rurales, animation des ressources financières publiques et privées, endogènes et externes aux zones rurales, taux de financements accessibles, rapports avec les banques, Assurances).
- Actions d'accompagnement et renforcement des capacités des acteurs locaux (recherche, formation, information, infrastructures, services).

Les projets du développement durable européenne et le processus de formation de l'ECOWAP renforcent la conscience commune sur le fait que les problèmes agricoles et ruraux ne peuvent pas trouver de solutions efficaces si ce n'est dans un cadre de politiques nationales, régionales, sous-régionales, **intégrées et cohérentes** qui aient comme centre le territoire rural et les acteurs qui y opèrent.

//GESTION DES PROJETS AGRICOLES

La Gestion agricole présente les résultats de la première phase du projet de mise en place du secteur agricole (ASIP), qui occupe la plus grande partie des activités de Governmental Affairs Institute. Le projet

Est placé sous les auspices de l'Agence Américaine pour le Développement

International (USAID). Cet ouvrage avait été public en 1976 sous le titre

Question du développement agricole planifié.

Dans sa première édition, l'ouvrage se présentait sous la forme

D'un seul volume de presque 2 kilos ; les pages étaient tapés en simple

Interligne. Dans la présente édition revue et corrigée, les pages sont

Tapés en double interligne, et l'ouvrage est présenté en 5 volumes organisés

Par sujets. Nous espérons que cette nouvelle présentation en rendra la
Maniement et l'utilisation plus faciles.

Les cinq volumes de La Gestion agricole sont organisés de la
Manière suivante :

Volume 1 : Planification.

Volume 2 : Politiques : priorités et stratégies.

Volume 3 : Projets : 6laboration, mise en place, 6valuation

Volume 4 : Vulgarisation et recherche

Volume 5 : Education et formation

DEVELOPPEMENT LOCAL ET COOPERATIVE

I.DEVELOPPEMENT LOCAL

UN CONCEPT, UNE HISTOIRE, DES VALEURS

Dans le champ du travail social actuel, le développement local apparaît comme une méthodologie de plus en plus plébiscitée, sinon par les travailleurs sociaux eux-mêmes, en tout cas par les mandataires politiques, régionaux pour la plupart, qui proposent depuis dix à quinze ans des programmes de développement en tout genre.

Mais que recouvre donc ce concept, souvent présenté comme novateur ? A quelles réalités renvoie-il ? Quels sont ses enjeux idéologiques, politiques, institutionnels, organisationnels, éthiques... ? C'est à l'exploration de ces questions que se propose, modestement, de contribuer cet article.

UN CONCEPT

Qu'appelle-t-on donc « développement local » ?

La littérature en la matière n'aide pas vraiment le lecteur ou les travailleurs sociaux cherchant quelque éclaircissement, tant les définitions diffèrent d'un texte à l'autre. On retrouve ainsi les termes de : développement local, action local, intervention local, organisation local, développement local ou développement social local, travail social local, projet participatif... action collective même pour certains, histoire de confondre encore un peu plus les esprits... Bref, de quoi s'y perdre.

Ce ne sont pas tant les mots qui importent mais plutôt les réalités qu'ils recouvrent et qu'ils sont censés représenter. Il ne semble pas très intéressant de chercher ici à définir tous ces termes : tant d'auteurs s'y sont déjà essayés avec plus ou moins de succès, certains utilisant des termes différents pour dire la même réalité, d'autres utilisant des termes identiques pour dire des réalités différentes. Il paraît par contre plus intéressant d'essayer de comprendre ce qui distingue - mais aussi ce qui relie - le développement local, des autres méthodologies en travail social, et ce que seraient les « ingrédients » qui le caractériseraient. La présentation qui suit est un « modèle » quelque peu idéal-typique de ce que devrait être tout travail local. Comme tout modèle, il est fait pour être contredit par la pratique et la réalité de terrain qui, tout en s'en éloignant, tente de s'en rapprocher.

On pourrait définir les caractéristiques du développement local² comme suit :

- l'existence d'un problème collectif, c'est-à-dire d'un problème commun à un ensemble de personnes, une population, une collectivité, ou une communauté¹, problème commun parce qu'il trouve ses racines et s'explique par un problème structurel ou d'organisation sociale, par définition donc « externe » à l'individu, même si celui-ci peut le vivre individuellement de façon
-

différente de son voisin. La population ne constitue pas nécessairement un groupe organisé, et si elle est déjà organisée, elle n'a généralement pas besoin de l'aide de travailleurs sociaux. Il arrive souvent que des travailleurs sociaux, soit d'initiative, soit parce que cela leur est demandé par les programmes ou les institutions dans lesquels ils sont amenés à travailler, soient amenés à faire du travail local sans que la population en soit demandeuse. Il s'agira alors, si toutefois il y a bien indication de travail local - et cette question est essentielle ! - de faire prendre conscience à la population de la nature collective de ses problèmes avant d'imaginer avec elle les, ou des, solutions collectives qui en découleraient. Conscientisation étant entendu ici au sens politique du terme (prise de conscience des mécanismes économiques, politiques et sociaux qui pèsent sur eux) et non psychologique (conscient/inconscient au sens freudien) bien entendu.

- La réponse à ce problème collectif devra être collective elle aussi. Ce qui suppose que toutes les personnes concernées par le(s) problème(s) doivent agir ensemble, à toutes les étapes du processus. La population² d'abord en tant que première concernée par les problèmes, mais aussi les travailleurs sociaux et leurs partenaires de tous ordres (associatifs, institutionnels, politiques, économiques...) vont penser et agir ensemble. La population est considérée ici non pas comme consommatrice de services mis à sa disposition, mais comme un ensemble de citoyens, d'acteurs, de producteurs de leurs propres réponses collectives. On ne fait donc pas POUR la population mais AVEC elle, on ne le répétera jamais assez. Mais c'est pourtant probablement l'une des tâches les plus ardues en travail social local que de faire participer les gens à la résolution de leurs propres problèmes, cela pour différentes raisons qui nous renvoient à des enjeux éthiques et politiques importants (cf. infra).

 - L'existence d'un partenariat, ou à tout le moins d'un travail en réseau, ou de collaboration⁵. On ne peut travailler seul en développement local : le
-

problème étant collectif, il touche un ensemble de personnes/institutions/cadres différents, ayant des rôles et des fonctions différentes par rapport au problème, ses origines et ses manifestations, autant de personnes qui doivent donc, de façon plus ou moins étroite et active selon les partenaires et selon les moments du processus, travailler ensemble. Parmi ces partenaires, les différents pouvoirs, publics ou non, c'est-à-dire ceux qui ont un pouvoir de décision sur le problème et ses solutions, devront à un moment donné être parties prenantes au processus. Ce qui ne va pas sans poser un certain nombre de questions idéologiques, politiques, éthiques ici aussi (cf. infra).

- Pour répondre à la nature du problème de départ, la ou les réponses viseront bien entendu un changement structurel ou d'organisation sociale, ce qui suppose d'emblée des réponses non ponctuelles ou isolées. Il s'agit de changer la situation en profondeur et non de trouver une réponse temporaire ou immédiate à un problème ponctuel. Il s'agit d'innover, d'inventer, de créer des formes nouvelles de structures ou d'organisation, des modes de fonctionnements nouveaux qui répondent mieux aux problèmes de la population que les institutions ou services existants. Il s'agit de sortir de la dyade classique offre/demande, service/client, instituant/institué...
- La réponse est bien souvent territorialisée, localisée ; elle s'inscrit en tout cas à un niveau d'intervention micro-social qui permet les échanges directs et concrets entre les gens, qui permet une expression réelle, de fait et non seulement théorique ou de droit, un niveau qui permet l'établissement de liens sociaux réels, non virtuels ou distants.
- L'action local se déroule par définition sur la place publique. La notion du secret professionnel, si chère aux travailleurs sociaux, se travaille de manière un peu différente en travail local : tout ne doit pas se dire, bien au contraire, mais l'action doit par définition se faire connaître si elle veut avoir une chance d'aboutir en touchant le plus grand nombre.

- Enfin, il faut du temps, du temps et encore du temps : du temps pour obtenir des résultats certainement mais aussi pour, analyser le problème, penser l'action, se rencontrer, échanger, partager, négocier, organiser, agir, évaluer... On ne peut travailler que sur le long terme, conception encore parfois difficile à faire reconnaître auprès de nos décideurs politiques, contraints à des temps électoraux par définition plus courts que ceux des changements sociaux.

Voilà donc brossées rapidement les caractéristiques du travail local.

Il s'agit bien d'un « modèle » idéal, qui semble peut-être inaccessible. La pratique nous renvoie bien entendu à de nombreuses difficultés, plus ou moins surmontables selon les contextes. Mais bien des réalisations se rapprochent de cette abstraction. On peut même affirmer que beaucoup de tentatives, quelques-unes abouties, souvent après bien des péripéties, vont certainement dans ce sens. Mais bien souvent, l'action local s'impose à la suite d'un long processus qui est d'abord passé par un travail individuel (prise en charge, accompagnement... de personnes ou de familles pour répondre à leurs problèmes individuels ou familiaux), qui identifie la récurrence de problèmes ou de besoins communs, puis parfois aussi par un travail collectif (visant à trouver des réponses collectives - par le travail social de groupe notamment, en groupe en tout cas - à des problématiques individuelles, chacun trouvant grâce au groupe une meilleure capacité à gérer, affronter, résoudre son propre problème individuel), avant de prendre la forme d'un travail que l'on pourrait qualifier de local. Le groupe, ou la collectivité, acquiert alors le statut de moyen au service d'un travail à visée local, avec des objectifs visant un effet sur les structures. Il faut d'ailleurs souvent beaucoup de temps avant de se rendre compte de la nature local du travail : nombre de personnes font du local sans le savoir, même si autant de personnes disent aussi faire du local sans le pratiquer réellement.

En ce sens, certains textes légaux récents ont parfois ce fâcheux effet pervers d'opposer les méthodologies entre elles, ou à tout le moins de les séparer comme des entités distinctes et non reliées entre elles, alors que le terrain nous renvoie

constamment à la réalité de leur imbrication, de leurs interrelations ainsi qu'à la nécessité même de passer par l'individuel et le collectif avant de pouvoir imaginer faire du local.

C'est tout le travail de fourmi, à la fois individuel et collectif, dans la durée, qui permettra d'obtenir la confiance et l'implication de la population dans un travail local nécessitant la participation de celle-ci. Mais les problématiques soulevées, qu'elles soient individuelles ou collectives, et les réponses à y donner sont complexes, demandent des compétences et des moyens spécifiques. Tout le monde ne pouvant tout faire en même temps, il faudra dès lors réaliser une répartition du travail capable d'assurer la continuité du service par et dans les structures institutionnelles.

Tout ceci renvoie à un autre enjeu : celui de la dynamique dans laquelle s'inscrit le travail local.

Si pour beaucoup de travailleurs sociaux, ce qui constitue l'idéal du développement local est une action de type ascendant, c'est-à-dire une population qui prend conscience d'elle-même et se prend en charge pour revendiquer des droits ou tenter de renverser les rapports de force, il faut bien admettre que cette forme d'action local est devenue chose plutôt rare.

Bien plus nombreux sont les exemples de projets s'inscrivant dans des programmes descendants, institués par décret, arrêtés ou circulaires divers émanant des différents niveaux de pouvoirs politiques.

Ces nouvelles formes de développement local posent évidemment un certain nombre de problèmes, en mettant en cause radicalement les caractéristiques énoncées plus haut : comment rendre la population active, actrice même, quand on a décidé à sa place et à l'avance ce que sont ses problèmes, parfois même qui est censé les vivre et/ou les manifester, et parfois même encore la manière de les résoudre (ou de ne pas les résoudre...) ?

Le travailleur social cherche alors, parfois désespérément, à rendre la démarche un peu plus ascendante en cherchant à faire remonter vers le haut les intérêts de la

population, ou ce qu'il croit être ceux-ci, position bien inconfortable et source de tous les dangers.

La question est alors de savoir comment rendre cette position source de tous les possibles, sans y perdre son âme ou sans tomber en dépression, ou en tout cas sans rendre son tablier. Comment profiter des marges de manœuvre que nous laissent, avec plus ou moins de contraintes selon les cas, ces différents programmes ? (cf. infra).

Les travailleurs sociaux ont donc cette particularité de ne penser le local qu'à partir du moment où les populations sont actives, participatives au processus. Il est intéressant de constater qu'il n'en est pas de même partout dans le monde : les Canadiens par exemple, s'inspirant en cela comme en beaucoup d'autres choses de la culture américaine, parlent d'organisation local même quand les personnes concernées ne participent en rien au processus de résolution de leurs problèmes collectifs : ils appellent cela le « *planning social* »³, à savoir une stratégie centrée sur une intervention étatique de proximité qui, au départ d'études réalisées par des experts, élabore des programmes cadres répondant aux problèmes prioritaires en implantant au niveau local des services dits locaux. Les travailleurs sociaux qui y participent font donc partie de l'offre de service, la population étant à nouveau consommatrice ou bénéficiaire de l'aide. Et cela s'appelle du local, au même titre que les autres formes, plus ascendantes ou alliant les deux dynamiques.

Mais force est de constater que dans notre culture du travail social, il en est tout autrement et que ces nouvelles formes de plus en plus fréquentes de travail à dynamique descendante nous posent question.

UNE HISTOIRE

Il est intéressant de suivre l'évolution de cette transformation du travail social ainsi que les problèmes qu'elle pose. Il ne s'agit pas ici de brosser une véritable analyse historique et sociologique des pratiques du développement local de manière

exhaustive depuis leur origine. Il est cependant utile de s'arrêter quelques instants sur l'évolution de l'Etat et des politiques publiques susceptibles de nous éclairer sur les formes actuelles du travail social qui en découlent.

Dans notre histoire, et pour ne pas remonter trop loin, l'aube du XX^e siècle se marque par le début de l'intervention de l'Etat dans l'assistance aux plus pauvres, relayant ainsi la bienfaisance et la charité religieuses qui précédaient⁴.

L'Etat se donne comme mission d'assurer l'ordre public et la paix sociale. C'est l'Etat-assistance. Mais on donnait à qui le méritait selon des critères de moralité avant tout (cf. les CAP, Commissions d'Assistance publique, créées en 1925).

Au milieu du XX^e siècle commence une nouvelle « ère » qui voit apparaître l'Etat-assurance, qu'on a appelé le Welfare State, ou Etat social⁵. Ces politiques sont le résultat de mouvements sociaux importants, dont certains sont le fruit d'expériences que l'on peut qualifier de locaux puisqu'elles ont été menées par les travailleurs eux-mêmes et ont eu pour objectif l'acquisition de droits fondamentaux relatifs aux conditions de travail, et à la protection contre le non-emploi. La sécurité sociale se développe, basée sur les revenus du travail et le principe de solidarité vis-à-vis de ceux qui ne travaillent pas. Les droits sociaux acquièrent leur caractère universel, la démocratie se concrétise par une égalité de droit proclamée et mise en œuvre dans les politiques publiques.

C'est aussi ce que l'on a appelé l'Etat-providence, en particulier suite à la prospérité économique qui suivit la 2^e guerre mondiale et qui permit de prendre en charge aussi ceux qui ne rentraient pas dans les critères de la sécurité sociale, par définition liée au travail.

Dans cette conception de l'Etat, nous sommes tous des clients potentiels ou réels de services sociaux, mis sur pied pour assurer l'ensemble des protections sociales prévues dans les politiques publiques. Le travail social individuel y a trouvé une place de choix : à tel besoin ou tel problème, telle réponse ou tel service traitant

chaque situation individuellement, chargé d'assurer l'accès aux droits fondamentaux de chaque individu.

Mais à côté de cette tradition de service social individuel, et soutenues par un discours qui à l'époque s'opposait aux pratiques de service social individuel présentées comme purement normatives et « contrôlées », existaient aussi des expériences de développement local, sous sa forme la plus radicale d'action sociale, fruit d'une part des mouvements sociaux ouvriers et d'autre part des mouvements culturels autogestionnaires issus du monde intellectuel, et qui se donnent pour stratégie le renversement des rapports de force et l'appropriation par les citoyens d'une part du pouvoir, dans le contexte des mouvements d'éducation permanente et de mai '68. La bataille des habitants des marolles en '69 contre l'expropriation de leur quartier en reste l'exemple type et une expérience qualifiée d'ailleurs par certains de « pilote » en Belgique.

La crise de l'Etat-providence fait apparaître une conception nouvelle de l'Etat depuis la fin des années '80 : celle d' « Etat social actif », que certains de ses défenseurs politiques appellent « la 3^e voie »⁶. L'Etat, étant donné la crise économique et la crise du modèle néo-libéral, ou à tout le moins le ralentissement de la prospérité et de la croissance économiques, lié au contexte mondial, opère un net recul de ses interventions face aux problèmes sociaux, devenus non plus conjoncturels mais structurels, interventions devenues donc plus difficiles, voire impossibles pour certains, à financer. D'autres diront qu'il s'agit là de choix politiques irresponsables sur le plan social, et qui démontrent la démission du politique face à l'emprise grandissante de l'économie mondiale et de quelques financiers sans scrupules qui se jouent des graves problèmes sociaux qu'ils engendrent.

Quoi qu'il en soit, bien des sociologues et des philosophes indiquent à cet égard, et ce quelle qu'en soit l'analyse de la cause, qu'apparaît actuellement l'idée d'un « droit procédural »⁷, remplaçant la notion de droits acquis, c'est-à-dire d'un droit soumis à

une procédure qui soumet le demandeur à une série de contrôles qui ont pour but de prouver sa bonne volonté à « s'en sortir », à recevoir l'aide qu'il demande, parfois de façon transitoire. Les procédures existant dans le cadre de l'assurance-chômage et la nouvelle loi sur le revenu d'intégration sociale remplaçant le minimex sont les manifestations types de ces nouvelles politiques publiques.

De la même manière, tous les programmes régionaux faisant appel à la participation de la population et des citoyens vont dans le sens de ce nouveau concept d'« activation » ou de « proactivité ».

Quantité de ces programmes prévoient, ou ouvrent la possibilité, de réaliser de manière privilégiée des projets locaux.

C'est le cas notamment des programmes concernant les politiques de revitalisation des quartiers de nos grandes villes : les Contrats de Quartiers et les Quartiers d'initiatives (fusionnés en 2001), les programmes européens Urban et Objectif 2 qui ont permis de les compléter, les contrats de noyaux commerciaux, les programmes Cohabitation-Intégration, les programmes d'Insertion socioprofessionnelle, les projets favorisant la Cohésion sociale dans les logements sociaux, le projet de décret sur l'Action local de Quartier, etc.... pour la Région bruxelloise ; les Agences de Développement local, les Associations de Gestion de centre-ville, les Plans sociaux intégrés, les Régies de quartier, le décret « Detienne » sur l'insertion sociale pour la Région wallonne ; il existe aussi les Contrats de Sécurité et de Prévention issus du fédéral, relayés par les régions et mis en oeuvre au niveau communal, ou d'autres cadres très différents, mais non des moindres, et plus structurés comme les CASG (Centres d'Action Sociale Globale) pour Bruxelles et les AMO (Action en milieu ouvert) pour la Communauté française, organisés par décret ou arrêté, et les seuls qui rendent obligatoire le travail local, en en définissant, parfois très mal d'ailleurs, le concept et/ou les modalités méthodologiques.⁸

Tous ces cadres sont très différents les uns des autres, offrent des possibilités ou imposent des contraintes chaque fois particulières, laissent des marges de manœuvres plus ou moins importantes aux travailleurs sociaux qui y travaillent.

Une analyse différenciée et détaillée serait trop longue ici ; il est néanmoins important d'attirer l'attention sur quelques remarques valables de façon générale, à nuancer pour chaque situation particulière. Le concept de participation, à l'origine de ces nouvelles politiques, n'est d'ailleurs pas entendu par tous de la même façon.

Les programmes en question, en venant d' « en haut », sont pensés et conçus sans la participation des populations auxquels ils sont destinés, et même parfois sans la participation ni la consultation des travailleurs sociaux présents sur le terrain : rappelons que, dans la plupart des cas, on décide même à l'avance, selon des critères pseudo-objectifs, quelles sont les populations en difficulté, le type de difficultés auxquelles elles sont confrontées et même parfois les moyens d'y répondre. Cela le plus souvent sans définition des termes utilisés, énoncés dès lors comme des évidences, mais sans fondements scientifiques, et sans véritable analyse des besoins réels, un peu selon le principe de la politique des discriminations positives choisie en partie francophone du pays. Cette politique porte en elle le risque de créer des problèmes plutôt que de chercher à résoudre les vraies questions, de créer un processus de stigmatisation propre à engendrer les problèmes plutôt qu'à les prévenir.

De plus, on peut lire la volonté du politique de faire appel à notre participation citoyenne comme une manière de reléguer aux citoyens ce qu'il ne sait plus prendre en charge lui-même, comme s'il était en mal d'idées et de moyens pour en sortir, nous faisant dès lors partager avec lui la responsabilité des problèmes sociaux, pourtant liés à des mécanismes macro-sociaux et macroéconomiques sur lesquels les citoyens ont peu, sinon pas de prise.

Si la paix sociale et le maintien ou la restauration du lien social est certes une affaire collective dans laquelle chacun d'entre nous, faisant partie du tout, a sa part de responsabilité, il n'en reste pas moins vrai que l'Etat reste le seul garant des intérêts collectifs de l'ensemble des citoyens qui composent la société et que des

groupes restreints ne peuvent se substituer à l'action de l'Etat pour garantir l'équité dans le traitement des situations particulières.

Il faut en outre rester très vigilant face au caractère très normatif que renferme ce concept de participation tel qu'il est envisagé actuellement : il faut rester conscient que demander la participation de la population et des citoyens dans le cadre de politiques sociales particulières que des travailleurs sociaux seraient priés de mettre en œuvre, peut constituer une manière de mieux les contrôler tous. D'autant que l'effet pervers de ce genre de programmes de subventions est que toute autre initiative indépendante a peu de chance de voir le jour à défaut de financement : il est désormais plus facile de contraindre les projets à rentrer dans les critères préétablis des programmes en question s'ils veulent avoir la chance d'exister. La même remarque est valable par rapport à toutes les formes de partenariat imposé que revêtent ces programmes : l'obligation de partenariat, comme l'obligation de participation, en pervertit la logique même et interroge l'éthique de tous ceux qui sont amenés à y participer. A n'y prendre garde, on mettrait en danger à la fois les populations mais aussi ceux payés pour les « encadrer ». Et, partant, la démocratie et la variété des composantes du social qui en assurent la pérennité.

La multiplication des espaces de médiation sont un autre aspect visible de cette tendance à réduire voire étouffer le conflit ou les voix dissidentes qui assurent pourtant un rôle de contre-pouvoir et d'opposition essentiel en démocratie. Même si certains lisent l'apparition de ces nouveaux espaces comme une nouvelle forme procédurale d'écoute de l'opinion publique, il est grave de constater que la plupart des médiateurs ne sont pas indépendants, mais au contraire généralement engagés, payés et se trouvant donc sous l'autorité de l'un des « partenaires », celui qui se trouve en position haute, de pouvoir dans les rapports sociaux, ce qui renforce d'emblée l'inégalité de ces rapports de force.

Ceci dit, et pour donner une note d'espoir à cette vision quelque peu critique de la situation, où l'on se sent tout petit face à des mécanismes politiques vécus comme autant de déterminismes, et afin aussi de minimiser cette tendance générale à diaboliser le politique et ses représentants, il me semble qu'une porte est ouverte

aux travailleurs sociaux pour prendre auprès des décideurs, qui en ont besoin, mais dans leur position particulière de travailleurs sociaux et sans perdre leurs valeurs ni leur sens critique, une place de choix pour mieux les orienter dans des politiques plus à même de répondre aux vrais besoins sociaux dont ils sont peut-être d'une part de meilleurs observateurs (cette place leur est de plus en plus reconnue dans les faits, même si cela reste un combat quotidien et qu'elle n'est pas exempte de danger) mais aussi et surtout dont ils peuvent mieux garantir la véritable prise en compte en donnant aux populations la place qui leur revient à leurs côtés (cette place-là semble encore difficile à faire entendre et elle pose d'ailleurs nombre de questions, en débat parmi les travailleurs sociaux eux-mêmes).

Peut-être le moment est-il venu pour les travailleurs sociaux de chercher leur « 3^{ème} voie », entre nostalgie de projets ascendants et contrainte de projets descendants auxquels il est à craindre qu'ils n'échapperont pas, pour une pratique d'un travail local à double dynamique, quelle que soit l'origine de l'initiative.

Mais cela confronte les travailleurs sociaux à deux questions essentielles : celle de leur position en tant que citoyen d'abord. Et celle de leur conscience professionnelle, de leur éthique de travail et des valeurs qu'ils portent et qu'ils doivent traduire dans leurs pratiques quotidiennes de travail ensuite.

La première question nécessite un petit retour en arrière : le modèle économique néo-libéral qui a ouvert la voie à la croyance en la croissance économique éternelle et inéluctable a vu aussi la montée des individualismes auxquels le travailleur social n'échappe pas. On annonce depuis quelques années, après ce que l'on a appelé la perte des valeurs, un grand retour des valeurs humanistes, mais il faut avouer que ce renouveau est encore difficile à percevoir dans les faits de la vie quotidienne. Malgré son sens des valeurs, son intérêt pour l'homme et la défense de ses droits, le travailleur social est un individu comme un autre, soumis aux mêmes pressions quotidiennes, individualiste comme les autres et consommateur pas toujours responsable dans une économie de marché toujours aussi florissante. Il se désespère du manque de mobilisation citoyenne face aux diverses injustices qui

touchent bon nombre de populations qui composent notre société, pensant parfois de manière nostalgique aux années '70 devenues quasi mythiques. Mais est-il lui-même - est-il en mesure de l'être - vraiment un citoyen participatif ou participant, acteur de sa vie, acteur de son quartier, prêt à donner du temps et de l'énergie pour défendre ses principes, en plus de ses contraintes et de son temps de travail, familial, de loisirs... ? Cette question est centrale, car sans ces convictions et sans véritable choix pour les traduire dans des actions concrètes, on ne peut travailler dans des projets locaux sans devenir schizophrène. L'engagement militant que ce travail demande est important, et les obstacles et les découragements peuvent être nombreux. Si le contexte a changé, les valeurs à défendre, elles, sont identiques.

Deuxième question centrale : pour que les populations soient vraiment entendues et puissent prendre réellement part à la gestion de la Cité, le travailleur social ne peut se substituer à elles. Dans de trop nombreux cas, il finit par justifier sa propre position en cherchant du sens à ses actions car il est en difficulté par rapport à sa propre identité, plutôt que de donner sens aux intérêts ou besoins de la population elle-même. Or le travailleur social et la population sont dans des positions différentes et défendent donc des intérêts différents : il faut l'assumer, même s'il faut tenter d'être un instrument « au service » des populations (mais attention à ne pas se faire instrumentaliser à mauvais escient !) et non un instrument pour lui-même afin de s'assurer d'exister.

Cela dit, c'est aussi un leurre de penser que toute parole, parce qu'elle est citoyenne ou issue des habitants du quartier, est bonne en soi et toujours à valider. Cela pose le problème des limites de la participation en terme de démocratie : les politiques participatives qui veulent donner la parole à la « société civile », dans un contexte d'individualisation des droits sociaux, comportent le risque de voir se briser les principes même de la démocratie et ouvre la voie à tous les extrêmes, chacun défendant dans sa position ses propres intérêts contre ceux des autres. C'est ainsi que certains sociologues⁹ défendent plutôt le maintien du système de démocratie représentative contre ce modèle participatif vers lequel nous glissons actuellement,

.

meilleure garante d'après eux des droits sociaux et collectifs. Les travailleurs sociaux, s'ils doivent rester au plus près des intérêts et besoins des gens en les écoutant et en ne se substituant pas à eux, sont aussi les meilleurs garants, parce que professionnalisés, de ces principes démocratiques.

Le meilleur moyen en tout cas de ne pas se laisser instrumentaliser par son propre discours ou ses propres intérêts, ni par ceux du politique, ni par ceux des populations, est de se doter d'une éthique de travail sans cesse réinterrogée mais néanmoins solide.

DES VALEURS

Voici donc les valeurs communes au travail local que les travailleurs sociaux cherchent à mettre en pratique à travers leurs actions.

Une remarque préalable est indispensable sur la manière un peu systématique de les présenter ciaprès : si elle permet en nommant les choses de clarifier le propos, elle ne doit pas être comprise comme une tentative de dogmatiser l'éthique de travail. Ce serait contraire à sa définition même, à la réflexion constamment nécessaire, à l'interrogation permanente de nos pratiques qui ne doivent jamais devenir figées ou bonnes dans l'absolu et pour toujours.

Il n'empêche, tout travail social porte en lui-même toute une série de valeurs, toutes liées entre elles, non dogmatiques mais formant un tout cohérent qui sert de cadre de référence commun. Je tenterai de montrer, en m'inspirant de la présentation qu'en font une équipe de professeurs canadiens¹⁰, comment l'action local en particulier en assure la mise en œuvre.

La lutte pour une plus grande **justice sociale** et une meilleure défense des droits fondamentaux de l'homme constitue bien entendu le cadre éthique commun à tous les travailleurs sociaux.

Dans le travail local en particulier, cette quête se traduit par l'approche globale qu'il propose, touchant à la fois les aspects sociaux, économiques, politiques, culturels... de la vie sociale, par une vision plus égalitaire des rapports entre intervenants et « usagers » (ce terme, comme ceux de « client » ou « bénéficiaires de l'aide », étant d'ailleurs tout à fait inadéquats dans la logique local), par sa vision transformatrice de la société et créatrice de nouvelles réponses structurelles refusant de considérer le service comme une fin en soi, et par ses objectifs de rééquilibrage des rapports de force et de meilleure répartition du pouvoir au sein de la société.

Les valeurs d'**égalité** et d'**équité** y sont donc fondamentalement liées : recherche d'une plus grande égalité entre les individus pour assurer les mêmes chances pour tous, et recherche d'une plus grande équité dans le traitement social de leurs situations respectives.

L'action local a comme parti pris la défense des personnes les plus démunies, que l'on appelle souvent improprement les « exclus », et s'efforce de créer des espaces qui renforcent ou créent du lien social et permettent la coexistence et la cohésion des groupes dans un esprit de coopération, de **solidarité**.

Pour la personne du travailleur social, cela se traduit par un réel engagement militant, qui le confronte à son propre système de valeurs et à la place qu'il occupe dans le travail avec les gens qu'il est amené à rencontrer (cf. supra).

Pour l'action qu'il entreprend, cela se traduit par la nécessité de trouver des intérêts convergents, communs aux personnes et aux groupes, pour agir vers la défense d'intérêts collectifs plutôt que purement individuels. Cette tâche est ardue lorsque l'on a affaire à des habitants dont les intérêts sont divergents, voire opposés ou irréconciliables. Il ne faut pas non plus oublier que les intérêts du travailleur social lui-même, ou ceux de son institution, peuvent parfois se trouver en contradiction avec les intérêts de la (ou des) population(s) avec la(les)quelle(s) il travaille. La solidarité est alors mise en question, et cela peut aller jusqu'à la remise en question

de son engagement ou celle des missions ou de la philosophie institutionnelle de son service.

La défense de la **démocratie** est une autre valeur essentielle en travail social.

En quelques mots, on peut dire que la démocratie est un système d'organisation sociale qui assure la liberté et l'égalité de droit de l'ensemble des individus qui composent la société, qui leur donne les moyens de participer au pouvoir de décision (via des organismes ou des groupements sociaux représentatifs ou via des mécanismes de consultation directe), dans le respect du pluralisme des opinions.

On l'a compris, notre société actuelle, même si elle assure plus que d'autres un certain nombre de ces principes, continue de produire bien des discriminations et inégalités vis-à-vis de toute une série de catégories de personnes rendues incapables de participer aux choix politiques et économiques qui les concernent ou d'exercer leurs droits les plus fondamentaux.

L'action local vient faire contre-poids à ces incohérences du système en proposant la création de nouveaux espaces démocratiques et d'exercice de la citoyenneté. Ceci aux conditions énoncées précédemment de prudence face aux divers types d'instrumentalisation possibles.

Pour assurer un fonctionnement démocratique qui garantisse la légitimité des pratiques, le travailleur social doit notamment constamment user de transparence, partager l'information et la rendre accessible aux personnes ou aux groupes qui participent à l'action.

Il doit aussi garantir l'exercice d'une autre valeur fondamentale, corollaire de la démocratie : le **respect**, respect des personnes, de leur dignité, leur intégrité, leur culture, leurs valeurs, leurs opinions, leurs rythmes, leur autonomie.

A cela s'ajoute la nécessité de rester toujours vigilant et critique face aux préjugés, aux mythes et aux discours qui circulent sur les populations avec lesquelles il travaille, et auxquels, comme n'importe quel citoyen, il n'échappe pas.

L'action local vise l'**autonomie** et la prise en charge responsable des groupes et des communautés dans leur volonté d'agir dans des perspectives de changement social.

Cette valeur se retrouve aussi dans la volonté de renforcer l'estime de soi et la capacité de s'affirmer des individus, groupes et communautés.

Il faut cependant rester attentif à ne pas se retirer trop vite sous prétexte d'autonomie : le travailleur social doit garantir par son professionnalisme (il est formé et payé pour cela) les droits et intérêts de tous contre les intérêts particuliers qui risqueraient parfois de refaire surface sans lui.

Mais l'autonomie est aussi une valeur fondamentale que défendent les travailleurs sociaux pour eux-mêmes en cherchant à la faire reconnaître par leurs pouvoirs institutionnels et subsidiaires.

C'est toute la question de la négociation de cette autonomie tout en revendiquant des moyens financiers pour fonctionner. D'aucuns préfèrent rester en dehors de toute contrainte à ce point de vue, mais leurs moyens sont alors souvent limités. Comment rester indépendants tout en « entrant » dans le cadre d'un programme ou d'un décret ?

L'autonomie dans l'action et l'indépendance par rapport à l'orientation de l'action est au cœur de la négociation avec les pouvoirs politiques notamment, qui ne comprennent pas toujours leur intérêt à les garantir. Je pense qu'il est de la responsabilité des travailleurs sociaux de continuer de les faire valoir, en négociant des conditions à l'exécution des mandats, en demandant des garanties très concrètes et formalisées (en matière de règles de contrôle, d'égalité entre les partenaires, de respect des spécificités de chacun...). C'est cela qui permettra de limiter l'instrumentalisation ou la récupération du travail entrepris. L'objectif d'une paix sociale, légitimement recherché par les pouvoirs politiques, et le respect de l'éthique de travail, légitimement recherché par les travailleurs sociaux, peuvent se rencontrer. Mais il est clair que la bonne volonté des partenaires, leur esprit d'ouverture, l'esprit de coopération et leur sens de la démocratie seront déterminants dans la réussite de cette négociation.

Le champ du travail social local, en pleine mutation, est traversé, on le voit, par bien des contradictions ; il cherche des voies nouvelles pour des pratiques qui

assurent une meilleure garantie du maintien de la fonction du travail social dans notre société à prétention démocratique. Continuer à mettre ces questions en débat devrait permettre de ne pas se laisser enfermer dans une seule et même vision de la réalité qui nous occupe aujourd'hui : l'enjeu est de faire de ce débat démocratique un levier de changement.

Historique

Je voudrais d'abord faire un tour d'horizon du travail local, des origines jusqu'à nos jours.

Cet historique, il faut le diviser en deux: avant et après 1983. 1983 est une date pivot qui marque la restructuration du secteur du développement local.

Les débuts

Quelle était la situation avant 1983 en Flandre et à Bruxelles?

Il existait alors une quatre-vingtaine d'initiatives subsidiées, qui s'étaient développées surtout dans les années septante. C'étaient toutes des asbl qui se situaient donc dans le secteur privé.

On y trouvait :

- 40 **maisons de quartier** qui opéraient à une **échelle locale**, donc au niveau d'un quartier de la ville ;

- 25 initiatives de **développement local à l'échelle régionale**, travaillant sur un territoire où sont regroupées quelques communes ;
- 15 initiatives de **développement local de type catégoriale**, se centrant sur des groupes cibles, comme des immigrés ou des personnes âgées.

Ces trois types d'initiatives étaient chacune regroupée dans une fédération qui défendait les intérêts des membres vis-à-vis des pouvoirs publics.

Il existait enfin un centre de développement de la méthodologie du travail local qui avait pour mission la recherche et la formation. (CEMOSO actuellement VIBOSO)

Entre 1965 - apparition des premières initiatives - et 1982 et bien au-delà, ce secteur disparate, cette réalité pluriforme ne disposait pas d'un cadre légal à part entière. Les initiatives se trouvaient dans un état précaire, tant juridiquement que financièrement.

L'inspiration venait de trois sources:

- une source caritative parce qu'inspirée du travail paroissial catholique ;
- une source s'inspirant des idées propres au mouvement de mai '68 et du socialisme de base ;
- une source venant d'Amérique et d'Angleterre : le mouvement appelé *community development* qui, à travers les manuels, influençait les étudiants des universités et des écoles supérieures.

La restructuration

En 1983, le ministre de la culture Karel Poma (PVV) lance dans une note sa politique sur le développement local.

On y trouve d'abord une critique de la situation existante, vue bien entendu à travers les yeux du ministre :

- le secteur du développement local est fragmenté en trop d'initiatives et types de travail ;
- les initiatives sont distribuées d'une manière trop inégale sur le territoire. Par exemple, il y a beaucoup d'initiatives dans la ville d'Anvers mais il n'y en a presque pas en Flandre Occidentale ;
- les méthodes pratiquées sont vagues : plus de bonne volonté que de méthodologie ; - les initiatives ne coopèrent pas assez entre elles ; - le secteur est isolé par rapport au secteur socioculturel.

Suivent les propositions ou les grandes lignes d'une politique future.

Dans ces propositions, on peut distinguer deux axes:

- 1) L'installation obligatoire d'une monoculture méthodologique. Un seul type de travail sera reconnu et subsidié à l'avenir : le **travail local par projet**. Il doit s'agir d'une action, délimitée dans le temps, concernant une problématique concrète, avec des buts bien définis et avec une démarche planifiée.

Donc, si on prend, par exemple, le travail de quartier, on peut y distinguer cinq types de travail :

- possibilités de rencontre,
- animation,
- travail social individuel,
- formation,
- actions de développement local.

Le dernier mode de travail seul sera retenu dans le futur.

- 2) Réorganisation des structures existantes. C'est-à-dire : regroupement des initiatives de petite taille dans des entités plus grandes.

Le deuxième axe a donc pour but une plus grande centralisation du travail local.

C'est à partir de cette idée qu'apparaissent les Riso (Regionale Instituten voor de Samenlevingsopbouw : Instituts régionaux pour le développement local) qui forment, à partir de ce moment-là, la colonne vertébrale du travail local.

Cette restructuration sera consolidée et intégrée dans le décret sur le développement local de 1991, dont les grandes lignes sont toujours en vigueur à ce jour.

Le décret sur le développement local

J'ai fait allusion au statut précaire des premières années. Il n'y avait pas de vrai cadre légal. Le secteur était inscrit au budget de la communauté flamande **ad nominatim** : une technique de subventionnement d'année en année, qui fait que l'on dépend pour ainsi dire de la bonne volonté du ministre au pouvoir.

Cette situation a pris fin en 1991 avec l'approbation du décret **concernant la reconnaissance et le subventionnement du développement local**.

On parlait déjà en 1975 de la nécessité d'un décret. Maintes propositions et projets ont vu le jour depuis, mais ce n'est qu'à partir de 1982, et donc de la restructuration, que les perspectives s'éclaircissent.

Jusqu'en 1986, le secteur était de la compétence du ministre de la culture. A partir de 1986 et jusqu'à ce jour, il ressort de la compétence du ministre du bien-être et de la famille (Vogels). Hasard ou non, à partir de 1988 les choses ont vite évolué pour aboutir finalement au dit décret.

C'est un événement important : le décret et les **arrêtés d'exécution** donnent une sécurité juridique aux organisations, qui sont alors reconnues pour 5 ans

(actuellement 6 ans) sur base de plans pluriannuels. De plus, il devenait impossible - scénario catastrophe - de décider de liquider le secteur ou d'en changer les principes fondamentaux sans passer auparavant par un débat et un vote au parlement flamand.

Le décret est un décret cadre. On y trouve les grandes lignes qui seront reprises dans les arrêtés d'exécution :

- L'énumération des différents types d'organisation ;
- La reconnaissance et le subventionnement d'asbl qui sont supposées travailler dans un esprit pluraliste et doivent s'orienter nécessairement sur des groupes et des situations défavorisées. Il faut noter que le statut d'asbl assure une autonomie relative vis-à-vis des pouvoirs publics qui subsidient. L'autonomie est un mot clé pour une certaine idée du développement local.

L'organigramme

Les différents points de la restructuration trouvent ainsi leur consécration dans ce décret. Sans entrer dans les détails, je vais me limiter à l'organigramme du secteur qu'on retrouve dans les arrêtés d'exécution. Là, en effet, sont énumérés les différents types d'organisation du développement local, ainsi que leurs fonctions et tâches.

1) Les Riso : les instituts régionaux de développement local (les institutions). J'en ai déjà parlé comme de la colonne vertébrale.

Les Riso sont responsables des projets de développement local sur leur territoire ou terrain d'action : province ou grande ville.

Fonctions o concevoir des plans
pluriannuels ;

- préparer et effectuer des projets de développement local ;
- coordonner des projets ;
- consolider les résultats d'un projet ;
- soutenir les travailleurs locaux, tant sur le plan du contenu que sur celui de la méthodologie.

2) Quelques organismes de développement local.

Il s'agit de quelques asbl qui, en 1982, ont préféré rester indépendantes et ne pas s'intégrer au mouvement de centralisation à partir des Riso.

Le prix à payer : ils ne sont subsidiés que pour 90 % des frais de fonctionnement, au lieu de 100 % comme pour les Riso.

Ils ont les mêmes fonctions mais sont obligés de coopérer et de situer leurs priorités dans le cadre général, conçu par les Riso.

3) VIBOSO : Institut flamand pour la promotion et le soutien du travail local.

Cet institut a comme fonctions principales : o être responsable de la formation permanente des travailleurs locaux ; o réaliser des recherches sur des questions méthodologiques et des problématiques ; o créer un centre d'information et réaliser des publications ; o coordonner le secteur et défendre ses intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics.

(Récemment, cette dernière responsabilité a été attribuée à une association de fait, la FESO (Fédération pour le développement local) où sont représentés les Riso et le Viboso).

Le secteur en chiffres

Quelques chiffres pour mesurer l'étendue, l'ampleur du secteur du développement local en Flandre :

Organisations

1 Viboso

8 Riso's (1 pour chaque province + 1 pour Anvers, 1 pour Gand, 1 pour Bruxelles) 6 organismes autonomes

Personnel

132,5 équivalents plein temps subventionnés par le décret

100 équivalents plein temps émanant d'autres ressources

± 260 travailleurs

Budget

5 millions €

Budget du ministère du bien-être et de la famille :2.160 millions €

Proportionnellement à ce budget, le secteur du développement local apparaît comme très modeste, soit 0,23 %.

VISION ET METHODOLOGIE

Par Lies Beunens (VIBOSO)

Approche du développement local : 4 aspects

- Notre approche consiste à travailler sur des thèmes et des problématiques sociales, par exemple concernant le travail, la santé, l'habitat, l'aménagement des rues et des terrains, etc. ;
- Nous travaillons dans des quartiers et des régions, soit dans les villes, soit à la campagne ;
- Nous travaillons de manière planifiée ;
- La participation des habitants est importante dans notre travail.

Opbouwwerk (développement local) au niveau des Riso

Travailler de manière planifiée veut dire qu'au niveau des RISO (Institutions Régionales de Travail Local), nous développons un plan politique à long terme, soit 6 ans.

Ce plan est précédé par l'analyse des thématiques sociales du territoire où le travail local sera mené. Dans ce plan, chaque RISO formule en général :

- **une mission ;**
- **un objectif stratégique ;**
- **les groupes cibles**, comme par exemple des jeunes marocains, des personnes âgées, des mères, des habitants de tel ou tel quartier, etc. ;
- **des problématiques prioritaires**, comme la santé, l'habitat, la cohésion sociale ;
- **une zone de travail.**

Sur le terrain, chaque travailleur social travaille dans un projet. Ses quatre caractéristiques suivent les choix faits dans le plan politique au niveau du Riso, mais sont définies plus concrètement :

1. **Le groupe cible**: chaque travailleur social décrit très spécifiquement avec qui et pour qui il travaille. Travailler avec et travailler pour ne se recouvrent pas nécessairement : travailler avec, par exemple, des chômeurs avant qu'ils n'entrent dans le marché du travail ; travailler pour, par exemple, des personnes âgées qui ont besoin d'un lieu où aller manger le midi.
2. **L'objectif**: on ne peut parler de Opbouwwerk que s'il y a :
 - a. un objectif opérationnel concernant le problème
Par exemple : une rénovation d'un bâtiment, plus d'appartements dans l'habitat social, distribuer un journal de quartier. Il s'agit donc de l'objectif recherché par rapport à un problème donné.
 - b. un objectif opérationnel pour stimuler le processus de participation, c'est-à-dire renforcer la capacité des gens à agir (empowerment).
Par exemple : apprendre à écrire des articles dans le journal, construire un groupe avec des porte-parole pour avoir un dialogue avec les

pouvoirs politiques. Le travailleur social doit inscrire un processus d'éducation dans le projet.

3. **Des problèmes limités** : les problématiques sociales sont très difficiles à résoudre (on ne résout pas tout le problème de chômage) et donc il faut définir exactement le cadre dans lequel on veut agir sur le problème pour pouvoir arriver à faire quelque chose. Ce cadre assigne également un début et une fin au projet du travailleur social. Ceci afin d'estimer de façon réaliste ce qu'il est possible de faire et de déterminer une fin claire au projet. La durée peut varier entre 6 mois à 2 ans. Ce n'est donc pas grand chose mais nous préférons travailler avec des nouveaux projets qui se succèdent plutôt que de prolonger la durée d'un seul projet sur des années, sans fin.

4. **Une zone de travail** : le travailleur social détermine également le territoire exact de son projet. Ce territoire peut être une rue, un quartier, différents villages. L'important est de bien penser ce territoire.

Exemples de projets:

- *Réfléchir avec les habitants au réaménagement d'une chaussée* :
L'objectif opérationnel c'est d'expliquer aux pouvoirs publics quel réaménagement doit être réalisé.
L'objectif opérationnel de stimulation de la participation, par contre, est de faire en sorte que se forme un groupe où, et les Turcs, et les Marocains, habitants de ces rues, se trouvent ensemble, se respectant mutuellement et chacun exprimant son point de vue.

- *Établir un centre de service pour personnes âgées et le gérer au début*.
Ceci illustre ce que j'entends par problèmes limités. Etablir le centre fait partie du travail du Opbouwwerk. Ensuite le gérer n'en fait plus partie. Ce sera confié à une autre organisation pour le long terme. C'est la démarche du Opbouwwerk.

La participation

La participation au niveau des groupes défavorisés :

Donner une place aux groupes défavorisés dans la société. Donc de l'émancipation.

Il faut commencer par distinguer deux composantes de la possession d'une citoyenneté à part entière :

- **Faire partie de la société, avoir des droits** : les défavorisés, eux aussi, doivent avoir des droits dans les différents domaines de la vie sociale : droit au travail, droit au logement, droit à l'éducation, droit à la santé. Pour être membre d'une société il faut avoir des droits.
- **Responsabilité** : Les défavorisés, comme n'importe qui d'autre, ont différents rôles (rôle de membre d'une famille, de parent, de travailleur, de consommateur, d'habitant, etc.). Ils doivent pouvoir assumer la responsabilité de ces rôles. Parce qu'ils n'en ont pas toujours les capacités et la connaissance, ils sont donc dépendants d'autres. Le Opbouwwerk essaie de rompre cette dépendance. Participation et émancipation entretiennent des relations étroites.

La place des projets :

- Le projet est une aide, un stimulant pour que les moins favorisés obtiennent plus de droits et fassent donc davantage partie de la société ;
- Le projet est aussi un laboratoire qui donne la possibilité de s'exercer à assumer une responsabilité et d'en expérimenter les résultats positifs. Quand on prend des responsabilités, on en voit les résultats et on a tendance à vouloir prendre plus de responsabilité : c'est ça l'idée derrière le concept de projet.

Participation au niveau des travailleurs sociaux :

Les tâches du travailleur social sont les suivantes :

Premièrement : Faire en sorte que les groupes défavorisés joignent le projet

Pour cela, il faut :

Au niveau des participants :

- connaître les participants, leurs motifs -c'est-à-dire pourquoi ils joindraient le projet-, leurs capacités étant donné que le renforcement de leurs capacités est l'objectif, leurs expériences ;
- approcher les participants et les convaincre de participer, les guider vers votre projet.

Au niveau de l'offre (projet proposé) :

Il est vraiment important d'adapter le projet aux participants. C'est-à-dire que le projet doit être :

- accessible, c'est à dire ne pas être trop ambitieux. Sinon les gens diront que ce n'est pas pour eux, qu'ils ne peuvent rien y faire parce que c'est trop ambitieux ;
- alléchant, attractif, intéressant, prometteur.

Deuxièmement : Faire en sorte que les participants influencent le projet

Dès l'instant où le participant a joint le projet et qu'il influence à son tour le projet, la participation s'approfondit, s'élargit.

Il y a en effet des gradations dans la participation : être simplement là est le premier niveau. C'est ce qu'on appelle participer tout court, c'est-à-dire qu'on ne fait qu'écouter. Ensuite il y a comprendre, se former une opinion sur ce qui se passe dans sa situation dans la vie sociale. Pour finir, il y a le niveau « influencer ».

Les tâches du travailleur social sont les suivantes :

- Au niveau de l'offre (projet) :

Créer des situations dans lesquelles les participants puissent apprendre des choses nouvelles (par exemple gérer des locaux, rédiger ou distribuer un journal). Il est important que ces situations se situent au niveau du « faire des choses ».

- Au niveau du participant :

Il est absolument nécessaire que le travailleur social soutienne toujours les participants dans les tâches qui ont été mises en place dans l'offre de projet.

Une condition pour travailler la participation :

Dans le travail avec des habitants, la négociation politique tient une place importante. Nous sommes en mesure de créer cet espace de travail avec des habitants du fait que nous sommes subsidiés mais aussi du fait que nous nous battons pour que les pouvoirs politiques écoutent ces groupes cibles, ces groupes de personnes défavorisées. Nous nous battons seuls en tant que travailleurs sociaux mais nous nous battons aussi avec les gens eux-mêmes.

COOPERATIVE

Nécessité d'une action collective

Les agriculteurs entretiennent des relations commerciales avec les fournisseurs d'intrants agricoles et les acheteurs de produits agricoles. Ces fournisseurs produisent en quantités importantes. De même, les acheteurs qui transforment et revendent les produits agricoles en général opèrent à une échelle sensiblement plus élevée que l'exploitation agricole. C'est la raison pour laquelle les agriculteurs sont souvent confrontés à des partenaires commerciaux aux ressources plus étendues.

Cette relation commerciale inégale s'accompagne de risques élevés pour les agriculteurs. Les bonnes informations sur les conditions du marché leur font souvent défaut. En conséquence, ils peuvent être traités injustement, par ex. en étant moins bien rémunérés pour leurs produits qu'ils ne l'auraient été dans des conditions de marché concurrentiel. Ou encore en recevant des intrants de piètre qualité parce qu'ils n'ont pas les moyens d'évaluer la qualité de ces derniers, ou parce qu'ils n'ont pas accès à d'autres fournisseurs.

La faible position de négociation occupée par les petits exploitants vis-à-vis de fournisseurs, commerçants et transformateurs de bien plus grande envergure représente l'une des principales raisons ayant amené les agriculteurs à établir des organisations d'action collective comme les coopératives. L'acquisition commune d'intrants et la vente conjointe de produits agricoles ont permis aux agriculteurs d'améliorer considérablement leur position de négociation. D'autres raisons à l'origine de la création de coopératives par les agriculteurs seront exposées dans le présent le présent cours.

À la production, l'agriculteur doit trouver un marché pour son maïs. Il doit en outre se renseigner sur les marchés et les prix pratiqués. Les ressources et les compétences lui font défaut pour la plupart de ces activités. La vente individuelle par chaque exploitant de ses propres produits sera également inefficace. Parfois,

certains ne trouvent pas même de marché où acheter des intrants. En unissant ses forces avec d'autres agriculteurs, notre producteur de maïs peut fonder une coopérative qui négocie collectivement avec les fournisseurs d'intrants, qui peut même produire elle-même les intrants, qui propose des crédits, qui prend soin de vendre le maïs de plusieurs exploitations agricoles et peut également organiser un système d'irrigation. Ces activités peuvent relever d'une seule coopérative ou, mieux encore, être accomplies par des coopératives spécialisées distinctes.

Pourquoi les agriculteurs préfèrent-ils créer une coopérative pour acheter des intrants et vendre des produits agricoles, plutôt que de faire affaires avec une société privée ?

Nombreux sont les pays et les secteurs où les agriculteurs passent contrat avec des sociétés privées qui fournissent les intrants et les services. Toutefois, ces sociétés privées ne sont pas nécessairement fiables par rapport aux services qu'elles proposent ou elles peuvent tirer parti de la faible position de négociation des agriculteurs. Dans certaines situations, elles sont parfois même inexistantes. En cas d'incapacité du marché, les coopératives sont LA solution parce qu'elles proposent les services/intrants que l'on ne trouve pas ailleurs ou, par leur existence même, parce qu'elles contraignent les fournisseurs privés à demander des prix équitables. Ce faisant, les coopératives peuvent fournir les intrants qui manquent, proposer des intrants de meilleure qualité à moindre coût, et vendre les produits agricoles sans exploiter les agriculteurs. Les coopératives permettent aux agriculteurs de se spécialiser dans les activités de production des exploitations agricoles, tout en continuant à bénéficier des économies d'échelle et d'une certaine portée en matière de fourniture d'intrants et de commercialisation des extrants (produits), sans avoir à supporter le risque d'être exploités par des partenaires commerciaux aux ressources plus étendues.

Caractéristiques distinctives des coopératives

Définition d'une coopérative

Une coopérative est une organisation établie dans le but de promouvoir les intérêts de ses membres et structurée à la fois comme une association et comme une entreprise. La définition généralement admise d'une coopérative est la définition adoptée par l'Alliance coopérative internationale (ACI) et l'Organisation internationale du travail (OIT) :

Une coopérative est une « association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement »¹¹

Ainsi, une coopérative est à la fois

Une entreprise et une organisation d'action collective.

Dans le cas d'une coopérative agricole, un groupe d'agriculteurs a mis sur pied une organisation œuvrant pour protéger et promouvoir leurs intérêts communs.

Dès lors que tous les membres du groupe ont un intérêt (économique) commun par rapport aux opérations de l'organisation collective, tous souhaitent participer au processus de prise de décisions. Il est donc nécessaire de mettre en place une structure décisionnelle qui confère à tous les membres une voix ou un vote. Si l'organisation est de petite taille, tous les membres peuvent participer directement



PRINCIPES COOPERATIFS

Les agriculteurs et leurs conseillers appliquent généralement les Principes coopératifs pour les guider dans le cadre de l'établissement et de l'exploitation d'une coopérative. Ces principes sont également appliqués par les gouvernements lorsqu'ils élaborent la législation sur les coopératives. Les Principes coopératifs peuvent être considérés comme l'expression pratique des valeurs qui sous-tendent la collaboration au sein des coopératives. Ces principes ont été développés sur une longue durée, depuis la création de la première coopérative en 1844 par la Société

Habituellement que d'une rémunération limitée du capital souscrit comme condition de leur adhésion. Les membres affectent les excédents à tout

Ou partie des objectifs suivants : le développement de leur coopérative, éventuellement par la dotation de réserves dont une partie au moins est impartageable, des ristournes aux membres en fonction de leurs transactions avec la coopérative et le soutien d'autres activités approuvées par les membres.

Premier principe : Pouvoir démocratique exercé par les membres

Les coopératives sont des organisations démocratiques dirigées par leurs membres qui participent activement à l'établissement des politiques et à la prise de décisions. Les hommes et les femmes élus comme représentants des membres sont responsables devant eux. Dans les coopératives de premier niveau, les membres ont des droits de vote égaux en vertu de la règle - un membre, une voix - ; les coopératives d'autres niveaux sont aussi organisées de manière démocratique.

Deuxième principe : Participation économique des membres

Les membres contribuent de manière équitable au capital de leurs coopératives et en ont le contrôle. Une partie au moins de ce capital est habituellement la propriété commune de la coopérative. Les membres ne bénéficient

Troisième principe : Autonomie et indépendance

Les coopératives sont des organisations autonomes d'entraide, gérées par leurs membres. La conclusion d'accords avec d'autres organisations, y compris des gouvernements, ou la recherche de fonds à partir de sources extérieures, doit se faire dans des conditions qui préservent le pouvoir démocratique des membres et maintiennent l'indépendance de leur coopérative.

Quatrième principe : Éducation, formation et information

Les coopératives fournissent à leurs membres, leurs dirigeants élus, leurs gérants et leurs employés l'éducation et la formation requises pour pouvoir contribuer effectivement au développement de leur coopérative. Elles informent le grand public, en particulier les jeunes et les dirigeants d'opinion, sur la nature et les avantages de la coopération.

Cinquième principe : Coopération entre les coopératives

Pour apporter un meilleur service à leurs membres et renforcer le mouvement coopératif, les coopératives œuvrent ensemble au sein de structures locales, régionales, nationales et internationales.

Septième principe : Engagement envers la communauté

Les coopératives contribuent au développement durable de leur communauté dans le cadre d'orientations approuvées par leurs membres.

Principes et pratique

Si les Principes coopératifs sont d'importantes lignes directrices pour les fondateurs de coopératives, les formateurs dans ce domaine ou les personnes travaillant dans le secteur de la législation sur les coopératives, ils ne sont pourtant que des lignes directrices. Dans la pratique, les pays et les secteurs ne s'y conforment pas nécessairement. Cette diversité ainsi observée dans la pratique peut s'illustrer au travers de la prise de décision démocratique. Si le principe « un membre, une voix » reste dominant pour la plupart des coopératives, certains pays ont introduit un système de vote plus proportionnel. De même parmi les syndicats (nationaux) de coopératives, le vote est souvent proportionnel, que ce soit par rapport au volume des échanges ou par rapport au nombre de parts de capital. Le principe de participation économique des membres, de plus en plus différencié également, est un autre exemple de « principe appliqué dans la pratique ». Les membres peuvent entretenir des rapports financiers divers avec leur coopérative, et dans certains pays même les non membres peuvent participer aux capitaux propres de la coopérative (ou ses succursales).⁶

La mise en pratique des Principes coopératifs peut se révéler ardue. Ainsi dans certains pays et certains secteurs, les agriculteurs adhèrent à une coopérative car seule cette structure peut leur permettre d'accéder aux intrants tels que les engrais. Par ailleurs, les programmes financés par le gouvernement ou par des bailleurs de fonds en faveur du développement rural peuvent imposer aux agriculteurs d'adhérer à une coopérative afin de bénéficier d'avantages.

Malheureusement ces entités auxquelles les membres sont contraints d'adhérer, ou encore les coopératives qui n'existent que pour accéder à des subventions proposées sur une base temporaire, peuvent se heurter à des difficultés en termes de viabilité et même au niveau de leur fonctionnement quotidien. Les membres de ces structures n'ont aucun sens de la propriété, ils n'affichent aucun engagement et peuvent aisément profiter de l'entité. Lorsque l'opportunité

Extérieure cesse, l'entité

Pas d'authentiques
Coopératives.

Un autre défi posé
Dans la pratique se
Rapporte à l'accès
Aux coopératives qui,
Malgré une politique
De non-discrimination,
N'est pas ouvert à tous

Puisque des conditions
D'adhésion sont posées.

L'adhésion peut, par ex., n'être ouverte qu'aux propriétaires de terres, alors
Que la loi interdit aux femmes d'en posséder. Pour sortir de cette impasse, les



Coopérative rurale d'épargne et de crédit ayant vocation à appuyer la production et la commercialisation de leurs travaux d'artisanat traditionnel ou la commercialisation des fruits et légumes qu'elles produisent.

La protection de l'indépendance d'une coopérative peut également se révéler délicate. Dans le passé, les coopératives ont souffert d'un puissant contrôle et interventionnisme de l'Etat, ce qui était tout particulièrement le cas dans les pays

en développement et les états communistes, et les bénéfices étaient très réduits pour les membres. Les coopératives contrôlaient par ex. la production et l'exportation de café, de thé et de cacao. Les prix définis par ces coopératives étaient souvent de nature politique, incitant peu les producteurs à augmenter leur production ou la qualité de celle-ci. Désormais, la plupart des gouvernements ont cessé d'intervenir directement dans les affaires des coopératives et ont choisi de favoriser leur développement. L'exemple de Milk Vita, une coopérative de producteurs laitiers au Bangladesh, montre que la transition entre une initiative gouvernementale et une coopérative d'agriculteurs peut générer des bénéfices considérables pour les intéressés.

Coopération entre les coopératives

Comme l'indique le Sixième Principe coopératif, les coopératives œuvrent souvent conjointement. Les coopératives locales, généralement appelées coopératives primaires, unissent leurs forces pour créer un syndicat de coopératives. Ainsi, certaines coopératives primaires issues de différents villages collectent des produits auprès de leurs membres, mais la véritable commercialisation de ces produits relève du syndicat coopératif. Dès lors que le syndicat vend les produits pour le



compte d'un certain nombre de coopératives primaires, il peut bénéficier d'économies d'échelle au niveau de la manutention des produits, par ex. concernant le tri et le calibrage, l'entreposage et le conditionnement, tout en jouissant également d'une meilleure position de négociation que la coopérative primaire. Les syndicats coopératifs collaborent fréquemment au sein d'une fédération de coopératives.

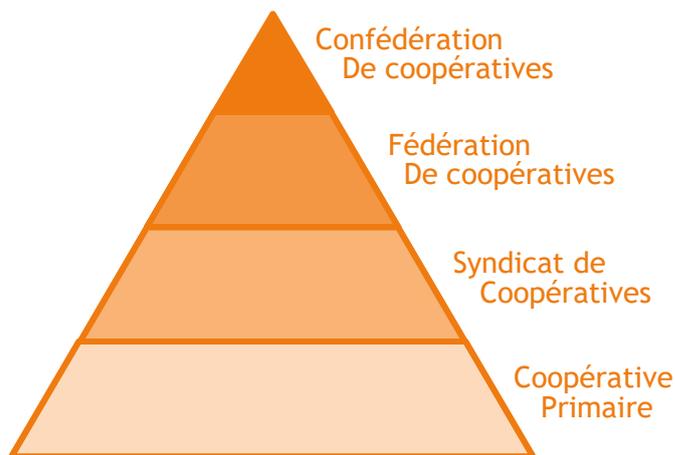
La Figure 1.1 montre un schéma de collaboration idéal entre les coopératives à différents niveaux. En réalité, tous les niveaux ne sont pas présents dans tous les pays. Des pays différents adoptent des structures distinctes, en fonction de leurs besoins. De même, la nomenclature peut différer, en particulier pour l'organisation

faîtière. Les confédérations coopératives sont souvent appelées syndicats coopératifs nationaux ; on retrouve également les fédérations de coopératives sous le nom de syndicats coopératifs centraux/sectoriels ; et les syndicats coopératifs peuvent aussi être appelés syndicats coopératifs régionaux ou locaux.

L'organisation des coopératives proposée à la Figure 1.1 est présentée sous forme de pyramide. Par conséquent, le nombre d'organisations décroît à mesure que le niveau augmente. La structure pyramidale n'indique pas une structure hiérarchique. La collaboration s'établit en fait de façon ascendante. De ce fait, une organisation de plus haut niveau travaille pour une organisation de niveau inférieur. Un syndicat de coopératives propose par ex. des services tels que la fourniture d'engrais à ses membres, les coopératives primaires.

Ce sont ces dernières qui décident conjointement de la stratégie et des activités du syndicat.

Il convient de souligner que la pyramide coopérative n'existe pas nécessairement dans tous les pays. La pyramide peut être établie de des structures fédérées. Certains pays et secteurs peuvent limiter leurs structures à deux ou trois niveaux quand d'autres optent pour la pyramide complète à quatre niveaux.



Les coopératives et la communauté

Si les coopératives apportent des bénéfices directs à leurs membres, elles profitent également à la communauté et la région. En fonction de leurs statuts, les non membres peuvent eux aussi accéder aux produits et services qu'elles délivrent. Voici des exemples de bénéfices dont peut jouir l'ensemble de la communauté : la création et le maintien d'opportunités d'emploi ; l'expérience des membres en matière de gestion démocratique qui peut être appliquée en dehors de la coopérative ; une école mise sur pied par la coopérative et ouverte aux enfants de non membres, etc. Ainsi, les non membres peuvent également profiter de la présence des coopératives. Ces avantages économiques et sociaux plus généraux expliquent souvent pourquoi les gouvernements soutiennent les coopératives, par ex. en leur accordant un traitement fiscal préférentiel ou en les exemptant des règles de concurrence.

Les coopératives qui commercialisent leurs produits sous le label « commerce équitable » sont tenues d'assurer des services destinés à la communauté ou d'investir dans cette dernière.



Pourquoi les agriculteurs adhèrent-ils à une coopérative ?

Le présent thème s'est ouvert sur la question du besoin d'une action collective. D'une façon générale, l'on peut répondre que les agriculteurs bénéficient d'avantages économiques lorsqu'ils travaillent ensemble plutôt que séparément. Dans cette section, nous allons étudier plus en détail les motifs qui amènent les agriculteurs à créer ou adhérer à une coopérative.

Ces motifs sont divers. Ils dépendent du type de produit, de la structure et de la stratégie de l'exploitation agricole, ainsi que de la structure et du fonctionnement des marchés. Quelle que soit la raison, l'objectif fondamental réside dans l'augmentation du revenu de l'exploitation. Si la négociation avec les fournisseurs et les acheteurs a toujours été une activité centrale de la coopérative, un certain nombre d'autres motifs/activités ont également gagné en importance. Aujourd'hui,

les coopératives doivent faire plus attention à la qualité globale des produits, ce qui va dans l'intérêt de leurs membres comme de leurs clients. Il s'agit non seulement de la qualité du produit mais aussi de la qualité du mode de production du produit (par ex. dans des conditions sociales et environnementales responsables). L'accent ainsi mis sur la qualité peut nécessiter une assistance technique supérieure et des intrants de meilleure qualité pour les membres. Il induit du reste un tri et un calibrage plus qualitatifs des produits des membres, de même que des procédures de contrôle qualité plus strictes. Enfin, il implique que la coopérative traduise les demandes de la clientèle en exigences particulières par rapport à la qualité des produits des membres et qu'elle en informe d'ailleurs ces derniers.