

Planification régionale et anticipations locales: Préparer l'avenir de manière participative en Afrique de l'Ouest

En 1990, le Club du Sahel, créé par l'Organisation de la Coopération et du Développement Economique (OCDE) afin d'assurer la coordination des activités des divers bailleurs de fonds des pays du Nord pour la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles des régions situées en confins de désert en Afrique de l'ouest, a entrepris de mettre à jour son programme de planification à long terme pour ces régions. Cet effort a été mené en coopération avec le Comité Inter-Etats de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), dont le siège est à Ouagadougou et dont font partie 9 pays (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Gambie, îles du Cap-Vert et Guinée-Bissau).

Ce travail a été effectué par des économistes et des politologues employés par le Club du Sahel, qui utilisèrent les études et données existantes sur les tendances régionales, en vue de concevoir divers scénarios possibles concernant le développement de l'Afrique de l'Ouest pour les trente années à venir. Le document qui en a résulté, intitulé : Etude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest ("West African Long-Term perspectives Study, WALTPS"), a suscité bon nombre de controverses. C'est ainsi que des désaccords se manifestèrent entre les européens qui favorisaient des scénarios orientés vers l'urbain et les nord-américains qui favorisaient plutôt ceux orientés vers le rural, et entre chercheurs du Nord qui

effectuèrent la plupart des analyses et chercheurs africains qui se sont sentis quelque peu laissés pour compte. L'ensemble du projet a semblé pendant un temps bloqué à cause des désaccords, ce qui d'autre part n'a pas permis d'utiliser les données rassemblées.

Aller sur le terrain

L'impasse a été surmontée en partie grâce au recours à l'arbitrage des agriculteurs ouest-africains. A la même époque, il se trouvait que le Club du Sahel en collaboration avec le CILSS, conduisait une étude participative sur la décentralisation et le renforcement des capacités au niveau local, concernant cinq pays de la région : Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger et Sénégal. L'étude participative comprenait des études de cas de communautés locales et d'associations qui avaient connu des développements majeurs et assumé des responsabilités

Les *Notes CA* sont des rapports périodiques sur les initiatives en matière de Connaissances Autochtones en Afrique subsaharienne. Elles sont publiées par le Centre pour la gestion de l'information et de la connaissance (*Knowledge and Learning Center*) de la Région Afrique, qui représente la Banque mondiale dans le cadre d'un partenariat établi avec des communautés, des ONG, des institutions du développement et des organisations multilatérales. Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne devraient pas être attribuées au Groupe de la Banque mondiale ou à ses partenaires dans le cadre de cette initiative. Une page sur les CA est disponible sur l'internet aux coordonnées suivantes : <http://www.worldbank.org/aftdr/ik/>

de gestion par elles-mêmes. Les organisateurs du travail de recherche des cinq pays suggérèrent qu'un moyen de surmonter l'impasse concernant l'étude CILSS serait de demander aux membres de ces communautés ce qu'ils pensaient des questions, observations, conclusions, incluses dans la dite étude, puisqu'ils représentaient indéniablement les principaux intéressés par un tel effort de planification à long terme. Les spécialistes exprimèrent quelque scepticisme par rapport à une approche qualifiée de « populiste » : est-ce que les populations locales possèdent la vision à long terme et cette distance par rapport aux préoccupations quotidiennes nécessaires pour pouvoir s'exprimer sur l'avenir ? Ceux qui étaient en faveur de cette concertation avancèrent que dans presque chaque village, il y avait des gens qui avaient soit beaucoup voyagé dans la région, soit étaient partis travailler dans les villes côtières, ou à l'étranger, et que la combinaison de ce type d'expérience avec la connaissance intime des conditions locales en faisant des partenaires essentiels. En fin de compte, il fut décidé d'entreprendre des consultations locales sur les questions de planification à long terme dans les cinq pays. Les chercheurs africains et internationaux impliqués développèrent une méthodologie permettant l'analyse et le débat concernant l'avenir des communautés et des régions dans chaque zone visitée. Ceci signifiait l'enrôlement des représentants de divers groupes sociaux dans la collecte de données, les discussions et le processus de prévision.

Les conditions pour un débat au niveau local

Le travail en question comprenait cinq étapes successives :

1. Examen des changements les plus importants qui se sont produits dans la communauté immédiate, le pays voisin et la région ouest africaine en général durant les dernières trente années, en se concentrant sur cinq dimensions liées entre elles de la vie quotidienne :

- environnement
- démographie
- économie
- culture et société
- politique

Les chercheurs préparèrent un condensé des conclusions de l'étude WALTPS, mais prirent également soin de solliciter

les points de vues locaux. Ainsi, la question essentielle posée fut simplement : « comment est-ce que les choses ont changé dans votre communauté et ses environs, à partir de ces cinq points de vue, depuis le temps où les adultes d'aujourd'hui étaient des bébés? »

1. Considérer les facteurs sous-jacents qui semblent déterminer ou expliquer ces changements, leur rapport entre eux, et les tendances à long terme qu'elle révèlent.
2. Imaginer la situation dans trente ans – dans les cinq domaines mentionnés – si les mêmes tendances et facteurs continuent à se manifester de la même manière ?
3. Discuter les divers scénarios possibles pour l'avenir, pour déterminer celui que le groupe souhaiterait se réaliser pour ses enfants.
4. Présenter ce qui devrait être fait aux niveaux local, national et international, afin de pouvoir faire évoluer la situation dans le sens choisi.

La méthodologie utilisée pour lancer le processus et guider le débat a varié de manière significative d'un pays à l'autre.

- Au Ghana par exemple, l'équipe de recherche a pris la peine d'élargir l'échantillon des associations et entreprises locales visitées pour y inclure quelques écoles secondaires et instituts de formation supérieurs, afin d'obtenir les perspectives de la génération à venir de leaders ouest africains.
- Au Niger et au Mali, l'équipe de recherche a préparé les manuels des facilitateurs et les guides de discussion dans les langues locales.
- Au Burkina Faso, les chercheurs décidèrent de demander à chaque communauté de désigner un « panel » de participants, établis par âge et genre, et travailla exclusivement avec ce groupe test réuni pour l'étude.
- Au Sénégal, les chercheurs nationaux donnèrent à chaque équipe de recherche locale toute une série d'articles destinés à aider le travail de facilitant, tel qu'une carte de l'Afrique, une carte du Sénégal, du papier, des stylos feutre. On a également insisté sur la dimension participative, en ce sens que l'équipe de recherche nationale a invité les associations locales intéressées à organiser les débats elles-mêmes, a formé le personnel qu'elle a sélectionné et a établi des contrats avec ces institutions locales pour diriger le travail.

Anticipations locales

Le projet a suscité un grand intérêt de la part de toutes les communautés qui y ont participé —cinquante six au total pour les cinq pays. Les résultats de l'expérience peuvent être résumés comme suit:

1. les responsables et les membres des associations locales concernés (hommes et femmes) s'avèrent très intéressés par l'idée de prévision et de discussion de l'avenir de leurs communautés, pays et région, ainsi que d'être en mesure de jouer un rôle actif dans le cadre du projet. Ils apprécieraient tout particulièrement :

- d'avoir pour la première fois eu l'opportunité de participer aux délibérations politiques concernant les stratégies de développement et l'avenir du contexte général dans lequel ils évoluent;
- la chance d'avoir une « vision en termes de systèmes » de l'évolution de ce contexte, et de pouvoir questionner les pratiques locales qui semblaient incompatibles avec le développement durable;
- le test pilote d'une procédure qui pourrait permettre aux associations locales de faire plus en matière de planification à long terme, et de pouvoir avoir une idée plus précise de leur relation avec leur environnement social au sens large.

1. Leurs analyses des changements qui se sont produits au niveau local et des tendances sous-jacentes qui les caractérisent, ainsi que des scénarios futurs possibles, coïncident souvent, mais pas entièrement, avec ceux des auteurs des différentes études de référence. Les thèmes suivants apparurent au sein des débats :

- Les changements les plus importants et les tendances les plus préoccupantes identifiés, avaient trait au domaine économique, plus particulièrement à l'agriculture. La conscience générale de la détérioration de l'environnement et du rôle que l'activité humaine (augmentation de la population, méthodes agricoles, utilisation des ressources naturelles) y joue, étaient également évidents partout.
- Bien qu'il ait été reconnu que la population soit presque partout en augmentation et qu'en même temps l'interaction entre groupes ethniques et sociaux se soit intensifiée, aucun de ces faits ne fut interprété comme un problème ou une source de conflit.

Les opinions concernant le planning familial diffèrent de manière notable, particulièrement entre d'une part les hommes d'âge mûr et les vieux, et, d'autre part, entre les jeunes et les femmes. Ce dernier groupe est généralement en faveur du planning familial, tandis que le premier tend à le rejeter. Une paysanne du Sénégal insiste : « nous ne sommes pas des machines à produire des enfants ». Cependant, un *pater familias* d'une communauté voisine, a rappelé que « la densité de population est bien supérieure en Europe », et qu'avec « des ressources adéquates il n'y aurait pas de problèmes à faire face à la croissance de population ».

- Les participants locaux ont mis l'accent sur les relations entre communautés urbaines et rurales en termes de complémentarité. Ils ont même évoqué la possibilité de renverser la tendance en matière d'exode rural bien plus souvent que ne le font les auteurs des études de référence. Certains ont mentionné la nécessité d'augmenter les investissements dans les zones rurales.

- Une reconnaissance générale, plus prononcée dans les pays enclavés comme le Mali et le Niger, s'est exprimée concernant la nécessité de baser le développement sur les ressources et l'effort créateur locaux. Il fut aussi indiqué qu'étant donné la montée de la xénophobie, le recours à l'immigration ne constituait plus une bonne solution.

- Un désaccord général s'est exprimé, concernant le fait que les études de référence n'ont pas accordé assez d'attention à la détérioration des valeurs sociales ainsi qu'aux aspects éthique et moral des tendances actuelles. La dissolution de la structure familiale traditionnelle et le renforcement de l'individualisme ont été mentionnés aussi bien dans les zones urbaines que rurales.

1. Une certaine tendance à idéaliser le passé s'est manifestée: la terre était plus fertile, la faune sauvage plus abondante, les gens étaient satisfaits, etc... D'autre part la situation actuelle est perçue comme particulièrement critique et tous parlent de la nécessité d'y trouver des remèdes.

2. Au plan politique, les participants ont noté positivement le développement du processus démocratique de ces dernières années mais reprochèrent aux partis politiques de créer des dissensions. Leurs prescriptions pour le futur comprenaient le besoin de donner plus d'importance à la gouvernance

locale, avec un accent particulier pour la gestion (locale) des associations, coopératives et fédérations interville. Le problème de la liaison entre ces mouvements se manifestant à la base et les programmes de décentralisation en cours, a été également fréquemment mentionné.

3. Les chercheurs qui assuraient la coordination ont attiré l'attention sur certaines résistances majeures à la décentralisation émanant de groupes locaux qui bénéficient de la situation actuelle. Ils demandèrent ainsi que des politiques plus claires concernant les procédures à suivre soient définies. Ils ajoutèrent que la résistance à la décentralisation pourrait être évitée et une fondation solide pour son développement constituée, si les efforts déployés dans ce sens émanant du centre et de la base étaient coordonnés.

4. Une meilleure intégration et coopération régionale parmi les pays sahéliens a souvent été mentionnée par tous les participants. Cependant, il reconnurent que le terme "sahel" même, et son appartenance au CILSS, signifient que le problème a atteint un seuil critique mais non pas qu'une solution a été trouvée. Le développement économique en Afrique de l'Ouest dépend dans une bonne mesure d'une meilleure coordination entre pays enclavés et pays côtiers le long d'un axe commercial pré-colonial nord-sud qui avait permis le développement des régions constituant les grands empires historiques, auxquels la colonisation avait mit un terme. C'est ainsi que des solutions à long terme ne peuvent être trouvées que dans le cadre de la coopération entre pays sahéliens et pays côtiers comme le Nigeria, le Bénin, le Ghana, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Libéria et, entre pays francophones et anglophones, que le cadre offert par le CILSS ne peut permettre de réaliser.

Leçons méthodologiques

L'étude de planification à long terme a été, en quelque sorte, autant une expérience méthodologique, qu'une enquête

menée pour déterminer les perceptions de citoyens ouest-africains concernant leur avenir. Les participants au dernier atelier de travail ont considéré que les bénéfices à long terme de l'étude et de la méthodologie utilisée résidaient dans sa transformation en stratégie dotée de toute une série d'outils permettant *l'auto-évaluation et la planification stratégique des différents types d'associations et d'entreprises* qui y prirent part. Ceci semble malheureusement faire défaut dans le cas de nombreuses associations, qui possèdent rarement des moyens d'auto-évaluation, de stockage et recherche d'information, ou de planification.

Les résultats montrent un autre élément d'importance majeure, il s'agit du besoin pressant d'outils (et de pratiques) de "scannage horizontal", de planification stratégique et d'utilisation de l'information *au sein* de ces organisations. Paradoxalement, à une époque où les méthodologies de planification de projets sont de moins en moins utilisées où sont devenues la cible de critiques justifiées dans les agences de développement elles-mêmes, quelques-uns de ces outils les plus rudimentaires et les plus utilisés s'avèrent être ceux que les associations, communautés et entreprises locales semblent apprécier.

Une des équipes de recherche à qui une association locale a demandé de suggérer une méthodologie de planification simple, n'a pu que proposer l'ancienne matrice ("logframe matrix"). A la surprise des chercheurs, la proposition fut très bien accueillie, car elle offrait au moins un modèle pour de possibles investissements rentables. Ses points faibles étaient peut-être liés autant à son utilisation à un niveau très centralisé plutôt que local, qu'ils étaient fonction de son insuffisance inhérente. On peut se demander combien de pratiques gouvernementales ou d'organisations de donateurs, aujourd'hui critiquées, seront considérées comme appropriées lorsque transposées dans des organisations locales?

Cet article est basé sur les recherches conduites par des chercheurs locaux, avec l'appui et la supervision de Peter Easton, Associate Professor, Graduate Studies in Adult Education, Florida State University, avec la collaboration active des communautés concernées. Les recherches ont été effectuées sous les auspices du Club du Sahel, de l'OCDE, du Comité Inter-Etats de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et de l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique.