

**VII^{EMES} JOURNEES D'ETUDE INGENIERIE DES DISPOSITIFS DE FORMATION A
L'INTERNATIONAL**

**« EVOLUTIONS DES DISPOSITIFS DE FORMATION FACE AUX ENJEUX DU
DEVELOPPEMENT RURAL A L'INTERNATIONAL » - PARIS 16 / 17 JANVIER 2003.**

**LES RESPONSABILITES DES PRODUCTEURS DANS LES DISPOSITIFS DE
FORMATIONS RURALES, CAS DES PROJETS DE COOPERATION
FRANÇAISE AU TCHAD¹**

Luc Barret - INTERDITS

CONTEXTE, ENJEUX, MATERIAUX DE NOTRE COMMUNICATION

Les orientations de responsabilisation des populations rurales et de leurs organisations ne sont pas nouvelles et accompagnent les stratégies de recentrage de l'Etat en Afrique francophone (fin des années 80, début des années 90). Cependant, après dix ans, on peut constater que la mise en œuvre de ces orientations reste singulièrement "modeste" dans la réalité du Tchad. Elles ont pourtant été clairement confirmées par la Consultation Sectorielle du Développement Rural qui associait en juin 1999 les principaux ministères concernés et les bailleurs, dont la France - chef de file du secteur.

L'instruction et le suivi des projets de développement rural constituent un cadre d'application et d'appréciation de cette politique de responsabilisation. Les auteurs s'appuient sur la connaissance acquise à travers leurs participations à l'instruction et/ou au suivi de ces projets alors qu'ils étaient conseillers techniques (coopération française) au ministère de l'Agriculture de ce pays (1998/2002)².

Nous avons choisi ici les projets de la coopération française qui ont développé ou développeront des actions significatives en formations rurales. Nous avons également pris en compte un projet de la Banque Mondiale - incluant aussi ce domaine d'intervention - à la conception duquel, la coopération française a été étroitement associée. Sigles en Annexe.

L'existence d'enjeux forts, mais non dits, liés à l'implication des OP dans les projets s'est d'ailleurs manifestée au cours de la préparation de ce projet et a vraisemblablement contribué à retarder l'adoption de ce projet³.

En outre, notre communication poursuit des échanges sur le thème que nous avons eu au Tchad en 2002 avec divers acteurs du développement rural en zone soudanienne⁴,

**OBJET: L'ANALYSE DES RESPONSABILITES INSTITUTIONNELLES DES
REPRESENTANTS DES RURAUX DANS LES PROJETS**

L'entrée d'analyse choisie dans cette note est celle des responsabilités institutionnelles des représentants des ruraux dans les projets.

Il est apparu nécessaire de distinguer (i) ce que nous appellerons ici le "macro-projet" qui est le projet de développement considéré dans son ensemble et (ii) ce que nous appellerons ici les

¹ Document de travail rédigé par Luc Barret avec la collaboration de Daniel Roche (conseiller du projet RENCAR) et d'Alain Descombes (MAE). Pour toute précisions et poursuites des discussions suscitées par ce texte: lucbarret@wanadoo.fr; alain.descombes@diplomatie.gouv.fr; daniel@roche.kom.fr.

² Une mission du conseiller "professionnalisation rurale" étant de promouvoir les cadres de concertation entre l'Etat et les organisations paysannes et plus généralement l'implication des ruraux dans les questions les concernant.

³ Ainsi, après une mission de l'équipe nationale d'instruction du projet au Sénégal et au Mali, il a été proposé une phase "intermédiaire" avant l'entrée en vigueur du dispositif du projet compte tenu notamment du "retard" des OP au Tchad comparées à celles des pays visités.

⁴ Cf Barret, Luc.- compte-rendus de missions à Sarh, Doba, Moundou.- mai et décembre 2002.

"micro-projets" c'est à dire les actions, activités ou investissements qui forment des ensembles qui se distinguent par leurs objets et leurs "bénéficiaires". Ainsi, une formation de femmes à des activités génératrices de revenus sera qualifiée de micro-projet.

Pour faire place à la société civile et pour prévenir diverses dérives, les dispositifs institutionnels des projets publics évoluent beaucoup ces derniers temps et font l'objet de discussions serrées entre les bailleurs et les Etats bénéficiaires. La séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de mise en œuvre est au cœur de ces discussions; la contractualisation des opérateurs et leur mise en concurrence également. Nos échanges nous conduisent donc à une grille d'analyse de l'implication des producteurs dans les projets qui distingue les responsabilités diverses susceptibles d'être engagées au sein des phases du cycle de projet.

Grille: Phases et responsabilités du Macro-projet
--

<i>Maîtrise d'ouvrage</i>

Programmation du développement rural, autres origines d'identification et d'initialisation de la conception du macro-projet

Décisions d'instruction, recherches de financement
--

Etudes d'aide à la décision

Décisions et conventions de financement, de cadre de responsabilités et de planification
--

Désignation et mise en place de la maîtrise d'ouvrage (éventuellement déléguée)

Recrutement de la Coordination opérationnelle

Activités autres de maîtrise d'ouvrage (éventuellement déléguée)
--

Suivis, contrôles, évaluations du macro-projet
--

Réorientations après évaluations à mi-parcours
--

<i>Mise en œuvre</i>

Coordination de la mise en œuvre

Décisions du Macro-projet de financement des micro-projets
--

Programmations micro/méso socio-économiques des micro-projets

Conception des micro-projets

Réalisation des micro-projets

Suivis, contrôles, évaluations du micro-projet
--

TABLEAU COMPARATIF DES RESPONSABILITES INSTITUTIONNELLES DES PRODUCTEURS DANS DES PROJETS

Phases du Macro-projet sous maîtrise d'ouvrage	Schéma (A) + «anciens»	Schéma (B) 1997/98 PAOP	Schéma (C°) FSD 2000 UFABLT	Schéma (D) 2001 RENCAR	Schéma (E) 2002 PSAOP
Programmation du développement rural, autres origines d'identification				Invitations improvisées de Représentants d'OP à la mission fondatrice du PIDR (2001)	
Décisions d'instruction, recherches de financement			Responsables Union des Associations de CFPR associés à la décision		
Etudes d'aide à la décision	Enquêtés / étude besoins	Id° (A) + Atelier de validation impliquant les représentants et leaders des OPR	Resps Union des Associations associés à la conception	Enquêtés / étude besoins	Idem (B) + responsables d'OP dans l'équipe d'instruction.
Décisions et Conventions de financement, de cadre de responsabilités et de planification			Union signataire de la Convention de Financement du projet		En question: la décision ⁵
Activités autres de maîtrise d'ouvrage (évtlIt déléguée)		Représentants des OP siègent au "comité d'orientation et programmation"		Représentants des OP siègent au "comité de pilotage"	représentants des OP devraient siéger au comité du mécanisme de suivi du dév. rural qui aura maîtrise ouvrage déléguée
Désignation et mise en place (éventuelle) de la maîtrise d'ouvrage déléguée		Réunions préfectorales d'OP ont désigné délégués à une	Organes d'administration de l'Union	Réunion nationale d'une cinquantaine de délégués d'OP a désigné les représentants au Comité de	Procédure en question.

⁵ Dispositif institutionnel tchadien dit Mécanisme de Suivi du DR inclut en principe cette phase mais opérationnalisation piétine.

		réunion zonale qui a choisi les représentants des OP au Comité		Pilotage	
Recrutement de la Coordination opérationnelle		pas de participation car antérieur à la mise en place du Comité	convenu dans le cadre de la convention de financement	pas de participation car antérieur à la mise en place du Comité de Pilotage	En instruction à ce jour
Suivis, contrôles, évaluations du macro-projet: connaissance et exploitation pour redressements	"approches participatives" de + en +	idem (A) + info à travers Comité + exploitation possible par Comité si agrément partenaires et bailleur.	idem (A) + info et exploitation par Conseil d'Administration de l'Union si agrément bailleur.	idem (A) + info à travers Comités divers + exploitation possible par Comité de pilotage si agrément partenaires et bailleur.	idem (A) + info à travers Comités + exploitation possible par Comité de pilotage si agrément partenaires et bailleur.

Phases du Macro-projet sous maîtrise d'oeuvre	Schéma (A) + «anciens»	Schéma (B) 1997/98 PAOP	Schéma (C°) FSD 2000 UFABLT	Schéma (D) 2001 RENCAR	Schéma (E) 2002 PSAOP
Coordination de la mise en œuvre et décisions structurantes (Recrutements, Programmation)			"gestionnaire" sous contrôle du Président de l'Union	Composante formations rurales devrait être cogérée avec représentants des administrations de compétence et Coordination du projet	Déconcentration de la mise en œuvre devrait s'accompagner de concertations avec comités régionaux
Conception des micro-projets		Expression d'une demande organisée et d'assurance d'une "participation locale"	autogérée dans le cadre du projet	Initiative, procès et validation par OP diligentes avec appui équipe projet	Initiative et procès par acteurs diligents dont OP; Choix de l'appui en question (modèle = opérateur unique); Validation par OP.
Décisions du Macro-projet de financement des micro-projets				Comité Paritaire de Gestion du Fond Formations dont représentants paysans élus par Assemblée Générale de l'Association d'OP ad-hoc	Comités départementaux d'approbation des micro-projets. En question au-delà
Réalisation des micro-projets	"Participation locale" évoluant en entrepreneuriat dans les Projets MicroRéalizations	Participation locale = bénéficiaires formations participent charges.	idem (B) + entrepreneuriat des associations avec appuis des formateurs et de la cellule de coordination régionale des cfpr	idem (B) + entrepreneuriat avec appui de prestataires privés ou publics choisis librement.	idem (B) + entrepreneuriat avec appui de prestataires privés ou publics dont choix libre.
Suivis, contrôles, réception, évaluations du micro-projet	participation	évaluations participatives	responsabilité n'excluant pas celle de l'union ni celle du bailleur	à préciser	responsabilité prévue n'excluant pas celles du projet

Bref commentaire sur le tableau comparatif

Au stade de l'instruction du macro-projet, on est passé d'une implication des producteurs (i) limitée à l'expression des besoins par enquêtes (sondage) ii) élargie dans des ateliers de hiérarchisation/validation de la faisabilité (iii) comme maître d'ouvrage co-promoteurs.

Il en va de même, et c'est essentiel, pour la phase dite "micro-projet".

PROBLEMES DE L'IMPLICATION DES OP ET DE LEURS REPRESENTANTS

Réalité de cette implication dans les décisions , poids, effets bénéfiques

Les OP expriment la déception que pour une première expérience (PAOP) "le poids des représentants paysans reste figuratif au sein du Comité d'orientation et de programmation (COP)", les projets leur paraissent « ficelés depuis le début » ; ainsi les OP n'arrivent pas à obtenir que le « financement des OP » soit pris en compte. Finalement, les représentants des OP servent de « courroies de transmission ». En outre, le recours systématique aux prestataires de services n'est pas compris et leur paraît une cause de lourdeur du projet.

Le représentant des ONG au COP approuve complètement qu'on associe la base au processus de décision mais "la façon choisie ne l'a pas favorisé"; il a justifié une absence au dernier comité en évoquant le peu d'intérêt qu'il avait eu à des débats portant sur des questions mineures (type per-diems des délégués) dans des réunions précédentes. A son avis, le système doit être révisé pour que les représentants associés aux décisions ne soient pas de simples « couvertures » mais qu'ils soient « écoutés ». Cela implique que les acteurs représentés aient une « vision unifiée ».

Divers collègues du Minagri, en charge de ces questions ou projets, ont aussi soulevé cette question dans les trois réunions de notre mission de mai 2002. A la limite: « la gestion des populations commence quand le projet finit. ».

Il est effectif que pour les projets sous revue (PAOP et PASR, 1998/2002), aux stades de l'initialisation, puis à nouveau à mi-parcours, un certain nombre de décisions structurantes ont été prises avant que le Comité d'orientation et de programmation ne soit réuni, plaçant celui-ci devant le fait accompli.

solutions proposées par nos interlocuteurs

Le coordonnateur tchadien du PAOP précise que le problème peut tenir à l'imprécision des attributions des comités de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le coordonnateur tchadien du PAOP s'interroge aussi sur la possibilité que les actions éligibles aux fonds accessibles aux projets des OP soient « plus ouverts » ; par exemple, ceux du PAOP seraient trop limités au domaine de la formation.

Le délégué d'une ONG a suggéré que des petits comités régionaux seraient plus judicieux que de grands comités de toute la zone soudanienne. Manière de dire que le poids des représentants paysans diminuerait en s'éloignant de leur base?

représentativité, légitimité de la représentation paysanne

Nos collègues du MINAGRI soulèvent ouvertement la question générale de la crédibilité des représentants des producteurs dans les instances de concertation. Notons que cette question est d'ailleurs posée en fait depuis la création de l'organisation nationale dénommée "Plate-Forme Paysanne du Tchad" sur incitation du CILSS.

La crédibilité des représentants des producteurs dans les projets de la CF sous revue sont spécifiquement critiqués. Le coordonnateur tchadien du PAOP le relève et parle des carences de définition du profil et des procédures de désignation/renouvellement des représentants paysans pour les « places » qui leur sont réservées dans les comités de concertation. De ce fait, dit-il fort bien, les premiers désignés deviennent des « personnes ressources » (mais ayant perdu leurs caractéristiques de porteurs de mandats). D'autres techniciens posent plus classiquement la question des critères de désignation de ces représentants.

Des cadres d'INADES-Formation Tchad estiment qu'il y a crise des OP (sans précision), que la base ne se reconnaît plus dans les structures dirigeantes, que les cadres bénéficiaires de formation ne restituent pas ce qu'ils reçoivent.

Pour un sociologue en poste sur un projet, c'est un conflit de représentativité originaire du niveau central qui a disloqué les OP. De même, pour un cadre ONDR, ce sont les structurations « parrainées » qui posent problème à la structuration paysanne.

Un délégué paysan estime que les responsables du programme de réforme de la filière coton « ont tout dérégulé ». Le président du MPZS note que les « partenaires » suscitent "trop facilement" de nouvelles structures. Il y a aussi l'ingérence des autorités « traditionnelles » et l'analphabétisme. Sinon, si les responsables gèrent bien, « ils peuvent bien se faire réélire et rester dix ans ».

Pour un cadre du suivi de la production à la CotonTchad il y a d'abord problème au niveau des Associations Villageoises, "montées par affinités et qui ne respectent pas leur règlement intérieur". Il revient d'abord à la base de renouveler sa représentation.

Sur ce point, on doit noter que les préoccupations des intervenants ne sont pas similaires. La représentativité des représentants des OP paraît préoccuper plus les cadres du développement que les intéressés qui manifestent plutôt de la confiance en eux et demandent surtout les moyens de le prouver.

solutions proposées

En général, chaque représentant d'organisation, à chaque niveau, demande qu'il soit fait appel à eux dans les concertations qu'organisent les projets.

Abordant la représentation des producteurs pour les questions de formations rurales, le président de l'Union des associations de CFPR propose aux organisations intéressées l'adhésion à son organisation.

Pour un Délégué Régional du Ministère de l'Environnement et de l'Eau, s'appuyant sur l'expérience de la gestion des points d'eau, la désignation des représentants des populations doit d'abord s'appuyer sur le respect du cadre administratif en place, c'est à dire les chefs de village., puis « s'affiner » avec des "comités de gestion". Il estime aussi que les prestataires de services, tels que les réparateurs de points d'eau, devraient s'organiser en « profession ». Les bénéficiaires en association. A partir de là de nouveaux schémas pourront s'envisager.

Le RENCAR innove en érigeant les OP existantes comme membres permanents de l'association dont les élus cogèrent le fond des formations.

Nous ne pouvons malheureusement que valider et remettre en question les responsabilités attribuées à l'administration et à d'importants bailleurs dans l'érection de nouvelles organisations paysannes pour la réforme de la filière coton.

D'autres enjeux importants sont liés à l'implication des OP dans les décisions

(i) la mise en place d'un niveau régional de conception et de suivi des projets de développement rural,

(ii) la représentation des organisations féminines.

(iii) l'ajustement des projets successifs désespère beaucoup de cadres de terrain. On peut penser qu'il ne peut être résolu que par des cadres de concertation plus permanents que ceux des projets et par la capacité des organisations des acteurs privés de gérer ces discontinuités dans le cadre de programmes concertés.

(iv) la maîtrise du « dérapage/redressement » des projets comme remarqué par un cadre CotonTchad.

(v) la maturation des OP elles-mêmes, y compris leur capacité à choisir leurs représentants et à renouveler leurs mandats.

ANNEXE: PROJETS SOUS REVUE

PAOP: Projet d'appui aux OP de la zone soudanienne. Financement FAC, 1997. Début effectif en 1998. Fin prochaine début 2003.

PSAOP: Projet d'appui aux Services Agricoles et aux Organisations Professionnelles. Financement: prêt Banque Mondiale et autres. Montant à préciser. Couverture: Tchad. Début prévisible en 2004. Cinq ans.

RENCAR: Projet de Renforcement des Capacités Rurales au Tchad. Financement FSP, 2001. Début en 2002. Trois ans. Un million d'euros.

UFABLT: Projet d'appui aux CFPR (Centres de formation et de promotion rurale) et à l'Union des Fédérations d'Associations des CFPR des deux Logone et Tandjilé (UFABLT). Financement FSD, 2001. 40 millions de FCFA. en cours.