



Note de lecture

Les projets locaux de développement : leçons de quelques études au niveau international et au Maroc

Nicolas Faysse

Unité de recherche G-Eau, Cirad et Département Ingénierie du Développement, Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès. Contact : faysse@cirad.fr

Résumé *Le Maroc vit une période de forte croissance des projets locaux de développement rural et agricole. Cette note de lecture présente quelques études sur les relations entre acteurs pour la conception et mise en œuvre de tels projets, à la fois au niveau international et au Maroc. Ces études ont montré que, malgré une démarche souvent formellement participative, l'ensemble des acteurs impliqués (bailleur de fonds, opérateurs du développement, et habitants des zones rurales) n'agissent que rarement de façon conjointe pour concevoir et mener à bien les projets. Ces études montrent ainsi la nécessité d'une plus grande clarté dans la définition du terme de « participation », et l'importance des processus de reddition de compte à double sens entre l'ensemble des acteurs impliqués.*

La conception de projets de développement à l'échelle locale, en associant les destinataires dans le cadre d'approches – au moins formellement – participatives, a pris son essor au Maroc dans les années 1990. Cela a été par exemple le cas du projet Oued Srou dans le Moyen Atlas (El Jihad, 2010). L'Initiative Nationale de Développement Humain depuis 2005, puis le Plan Maroc Vert à partir de 2008, ont consacré cette échelle d'intervention et ont financé de nombreux projets locaux de développement en zone rurale.

Cette revue présente quelques études, au niveau international et marocain, qui ont porté sur les relations entre acteurs, pour la conception

et la mise en œuvre de ces projets de développement à l'échelle locale. Dans ces études, le projet local de développement est un point d'entrée qui s'avère fructueux pour comprendre les relations entre acteurs. Bien sûr, ces relations s'inscrivent dans des échelles de temps et d'espace plus longues que celles, limitées, du projet de développement. Le projet de développement constitue souvent seulement une nouvelle scène d'interactions entre acteurs, qui ont déjà l'occasion d'interagir dans d'autres espaces, tels que la commune rurale, des organisations professionnelles agricoles, ou des projets de développement plus anciens.

Une critique des approches participatives

Les approches participatives de conception des projets de développement ont acquis une forte légitimité dans les années 1990. Après l'enthousiasme initial, de nombreuses voix se sont élevées pour porter un jugement critique sur la mise en œuvre de ces approches.

La critique la plus célèbre est celle de Cooke et Kothari (2000), qui parlent de la « tyrannie » de la participation. Leur thèse est que, très souvent, l'utilisation d'approches participatives n'a été en fait qu'un vernis pour recouvrir des façons de concevoir les projets de développement qui ne donnaient pas, en pratique, réellement plus de possibilités aux agriculteurs d'influencer les choix effectués. Les approches participatives sont ainsi parfois devenues des « rituels », dans les cas fréquents où, bien que devenues obligatoires, elles n'influencent que peu les pratiques des institutions de développement. La participation ne fait alors que faciliter le fait que certains acteurs continuent d'exercer une forme illégitime et injuste du pouvoir, d'où le terme de tyrannie.

Li (2011) a étudié un projet de développement agricole et rural en Indonésie, financé par la Banque Mondiale. Ce projet a débuté par un diagnostic participatif où les habitants étaient invités à mentionner leurs difficultés. Cependant, comme l'objectif du projet était de mener des actions à réaliser dans chaque village, les problèmes définis à une échelle plus large que l'échelle du village, qui avaient surgi des diagnostics (par exemple le problème des prix bas sur le marché) n'ont pas été pris en compte par la suite dans la conception des actions à mener. Ces facteurs n'étaient pas « manipulables » à l'échelle d'un projet local de

développement. En écartant ces facteurs globaux, les acteurs des institutions de développement font de la communauté des destinataires l'échelle exclusive à la fois des problèmes de développement à résoudre et des solutions à apporter à ces problèmes.

Ces études ont montré que le terme de « participation » des destinataires à la conception des projets de développement recouvrait des situations très différentes. On peut en fait positionner les différentes formes possibles de participation des destinataires d'un projet de développement le long d'un gradient.

Il existe plusieurs échelles proposant une liste de niveaux pour un tel gradient, la plus célèbre étant celle d'Arnstein (1969). Au plus bas niveau, la participation consiste soit à informer les populations, soit à recueillir, lors d'ateliers consultatifs, des informations ou des demandes que l'opérateur du développement utilisera par la suite pour prendre les décisions, seul, sur les objectifs et le contenu du projet de développement. Au plus haut niveau, les destinataires prennent part à la décision à toutes les étapes du processus et s'engagent dans la mise en œuvre.

Parfois, le terme de participation renvoie à « faire participer », c'est-à-dire que l'opérateur de développement va demander aux destinataires de s'impliquer dans la mise en œuvre (par exemple en fournissant la main d'œuvre) sans pour autant qu'ils aient nécessairement pris part aux choix faits lors de la conception du projet.

L'essor des courtiers de développement

L'essor des projets locaux de développement menés avec une démarche participative, a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs que Bierschenk et al. (2000) appellent des « courtiers de développement »¹. Ces courtiers jouent le rôle d'intermédiaires entre les institutions de développement et les destinataires des projets. Ces courtiers ont la capacité d'exprimer des « besoins » des populations « cibles » dans des termes qui sont compatibles avec les critères qui définissent ce qui est financé par les institutions de développement, et de monter des projets. Ces courtiers peuvent être des personnes mais aussi des collectifs, par exemple des ONG locales de développement. Dans les zones où les institutions de développement sont très présentes, certaines personnes peuvent jouer ce rôle de courtier à temps plein, et alors souvent cherchent à en tirer un bénéfice propre.

Un enjeu important est alors dans quelle mesure ces courtiers rendent des comptes aux destinataires du projet. Au Maroc, ce rôle de courtier, historiquement une prérogative du notable traditionnel, est maintenant ouvert à d'autres profils, par exemple des entrepreneurs ou des jeunes issus du mouvement associatif (Bono, 2011 ; Tozy, 2010).

¹ Bierschenk a été, avec Olivier de Sardan, un des membres initiateurs de l'Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement (APAD). Ce collectif a conduit depuis une vingtaine d'années des analyses de projets de développement, pour l'essentiel en Afrique de l'Ouest (<http://www.association-apad.org>).

Ces courtiers jouent un rôle souvent nécessaire d'articulation entre différents acteurs. La question est plutôt de savoir dans quelle mesure ces courtiers de développement : 1) servent de pont pour faire circuler l'information entre différents acteurs et faciliter le renforcement des réseaux entre ces acteurs, ou au contraire cherchent à s'établir comme porte de passage obligatoire entre habitants des zones rurales et bailleurs de fonds ; 2) rendent des comptes aux populations qu'ils disent représenter. Merveille (2010) a mené une étude sur une ONG internationale en Amérique Latine. Il montre comment, dans un contexte où l'ONG n'a pas de ressource pérenne, sa priorité dans sa pratique du développement est avant tout de sécuriser le financement de l'emploi de ses personnels. En pratique, elle ne rend des comptes que de façon ascendante aux bailleurs de fonds, mais pas aux destinataires des projets de développement.

Stratégies des agriculteurs

Même lorsque les approches sont en pratique bien moins participatives que ce qu'elles sont censées être, les agriculteurs ne restent généralement pas passifs et adoptent eux aussi, tout comme les acteurs des institutions de développement, des comportements stratégiques. Mosse (2005) a étudié un projet de développement rural intégré mené sur une dizaine d'années en Inde. Il montre comment se construit une « alliance » entre les experts chargés de la conception participative des projets et les habitants des zones rurales concernées.

D'un côté, les experts cherchent à manipuler le processus de diagnostic participatif de façon à ce que ressorte, comme priorité, ce que le bailleur

de fonds a prévu de financer. De l'autre côté, les habitants des zones rurales expriment leurs besoins, lors de ces mêmes ateliers de diagnostic participatif, en fonction de ce qu'ils comprennent de ce que le projet de développement est capable de financer. Ces habitants préfèrent sécuriser l'obtention de ressources et ne pas prendre le risque d'annoncer des priorités qui ne correspondent pas à ce qu'ils perçoivent de ce que le bailleur de fonds est prêt à financer. Dans le cas étudié par Mosse, cette alliance a ainsi abouti à des choix qui ne sont pas ceux que les agriculteurs auraient, dans l'absolu, préféré.

Lorsque les agriculteurs n'ont pas pris part à la décision lors de la conception des projets de développement, Olivier de Sardan (1995) montre comment les agriculteurs sont souvent dans une logique de détournement. Ils reçoivent les ressources distribuées dans le cadre de ces projets, mais pour ensuite les utiliser aux services de leurs propres objectifs. Par exemple, ils peuvent utiliser des crédits ou des intrants pour une autre culture que celle officiellement appuyée dans le cadre du projet de développement.

Un des résultats positifs des approches participatives, même mises en œuvre de façon limitée, est que les habitants des zones rurales comprennent mieux le rôle, le fonctionnement et les ressources des institutions de développement (Mosse, 2005).

Quatre analyses menées au Maroc

El Jihad (2010) et Belmoumène (2010) ont étudié le contour et le contenu de ce sur quoi porte la participation des agriculteurs, dans les projets

locaux de développement au Maroc. Belmoumène (2010) a étudié la participation des agriculteurs dans le projet d'irrigation de Sahla (près de Taounate). Elle montre que, pour la conception de l'avant-projet et des aménagements hydrauliques, la participation s'est limitée à une consultation auprès des agriculteurs. Ce domaine reste l'apanage exclusif des ingénieurs. En revanche, la composante de mise en valeur agricole s'est faite en associant beaucoup plus les agriculteurs dans la définition des priorités et des actions à mener.

El Jihad (2010) a étudié la conception et mise en œuvre de plans de gestion du terroir villageois dans le cadre du Projet Oued Srou (près de Khenifra). Ces plans ont été conçus en concertation avec les habitants à l'échelle de fractions. Les institutions de développement impliquées dans ce projet ont été cependant en désaccord sur la capacité des populations locales à participer à un contrôle des usages des ressources forestières.

Mahdi (2010) et Kadiri et al. (2011) ont, eux, étudié la façon dont les habitants en zone rurale s'appropriaient des organisations d'utilisateurs initiées par l'administration. Mahdi (2010) a analysé les stratégies des éleveurs durant le Projet de développement des parcours et de l'élevage de l'Oriental. Ce projet a créé des coopératives sur la base des lignages existants. Pourtant, si les référents ethniques continuent à être mobilisés par les éleveurs pour le fonctionnement et la gouvernance des coopératives, d'autres lignes de partage apparaissent au sein du collectif d'adhérents de ces coopératives, notamment entre éleveurs et citadins.

Kadiri et al. (2011) analyse la genèse des associations d'utilisateurs de l'eau agricole dans le périmètre du Moyen Sebou. Ces associations ont été initialement créées par l'administration, avec peu de participation des agriculteurs. Cependant, quelques années après, dans un des deux

secteurs du projet les agriculteurs se sont fortement appropriés ces associations, qui sont devenues à travers leur union et fédération, un acteur central du développement du territoire local.

Perspectives

Si beaucoup d'études ont porté un regard critique sur les approches participatives, elles ne concluent généralement pas à la nécessité de « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Elles n'affirment pas que les approches participatives soient mauvaises en soi, mais que d'une part leur mise en œuvre en pratique est souvent très différente de la théorie affichée dans la méthode initiale. D'autre part, si les opérateurs de développement ne portent pas une attention fine aux stratégies des acteurs impliqués et à leur interaction, et s'il existe un manque de clarté et de précision dans ce qu'on entend par « participation », alors le projet est souvent l'occasion pour certains acteurs d'obtenir des bénéfices propres, au détriment des autres acteurs.

Dans de nombreux projets de développement, les acteurs ont agi dans une logique de distribution de ressources : les institutions de développement cherchent à distribuer le plus de ressources possibles, car elles sont jugées sur leurs capacités à décaisser, tandis que les agriculteurs acceptent de recevoir n'importe quelle ressource si elle est gratuite. L'utilisation d'approches participatives, au sens large, n'est pas une garantie en soi que l'on passe d'une telle logique de distribution de ressources à une logique de co-engagement des acteurs.

Pour obtenir un tel co-engagement, il est nécessaire d'être bien plus explicite et plus précis sur le type de participation qui est recherché et sur comment les nombreuses difficultés que l'on va rencontrer (circulation des informations au niveau de l'ensemble des destinataires, représentativité des membres des coopératives ou associations, etc.) vont être résolues. En particulier, l'instauration de mécanismes à double sens de reddition de compte entre habitants des zones rurales, opérateurs de développement et bailleurs de fonds, sera un élément clé pour l'instauration d'un réel co-engagement de l'ensemble des parties prenantes autour d'un projet de développement à long terme.

Pour en savoir plus

Arnstein SR, 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224. Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/Participation> pour une présentation de son échelle.

Belmoumène K, 2010. *Analyse du processus de conception et de mise En pratique des démarches participatives dans Les projets d'aménagement hydro-agricole : cas du projet Sahla*. Mémoire de Master Environnement, Milieux, Techniques et Sociétés, AgroParisTech.

Bierschenk T, Chauveau JP, Olivier de Sardan, JP, 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, APAD et Karthala. Voir une partie à http://ecocite.gret.org/telechargement-fichiers/documentation/Courtiers_developpement.doc

Bono I, 2011. L'activisme associatif comme marché du travail. *Politique africaine*, (4), 25-44.

Cooke B, Kothari U (Eds.), (2001). *Participation: The new tyranny?*. Zed Books.

El Jihad MD, 2010. [Les difficultés de gestion des ressources «naturelles» et de développement rural dans un milieu anthropisé: l'expérience du Projet Oued Srou \(Maroc central\)](#). *Norois. Environnement, aménagement, société*, (216), 25-45.

Kadiri Z, Kuper M, Errahj M, 2011. Projets d'Aménagement et Développement Territorial: le Cas du Périmètre Irrigué du Moyen Sebou au Maroc, *Pôle Sud*, 2: 77-96.

Li TM, 2011. Rendering society technical. In Mosse, D. (Ed.). *Adventures in Aidland: The anthropology of professionals in international development*. Berghahn Books.

Mahdi M, 2010. [La tribu au secours du développement pastoral](#). *Etudes rurales*, (2), 133-148.

Merveille N, 2010. [Logique procédurale et dispositifs de mesure. Ethnographie d'une ONG de conservation et développement au Pérou](#). Doctorat Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Mosse D, 2005. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.

Olivier de Sardan JP, 1995. [Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social](#). Karthala, Paris.

Tozy M, 2010. [Leaders et Leadership. Configurations Complexes, Ressources Politiques et Influence Potentielle des Leaders dans le Cas de l'Oriental Marocain](#). In Bonte P. et al. (eds), *Développement Rural, Environnement et Enjeux Territoriaux : Regards Croisés Oriental marocain et Sud-Est tunisien*, pp. 363-378. Rabat : La croisée des Chemins.