

## → QU'EST-CE QUE L'APPROCHE DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES ?

Mario Bucci\*



La liberté de choisir son existence... (Lesotho - Enfant berger) PHOTO : COTA

**L'approche dite des Moyens d'Existence Durables (MED) trouve son origine dans les débats initiés à la fin des années 1980 autour des notions et des caractérisations de la pauvreté. Ces débats visaient le dépassement des visions réductionnistes basées simplement sur le niveau de revenus ou de consommation...**

A l'époque, Amartya Sen<sup>1</sup> conçoit et élabore la notion de *capacité* (capability en anglais – NDLR) pour caractériser, analyser et mesurer la pauvreté. Ce concept englobe non seulement les niveaux de revenus et de consommation des personnes, mais aussi l'ensemble des conditions nécessaires pour que celles-ci puissent effectivement faire les choix qui correspondent à leurs aspirations, valeurs, besoins et intérêts. Ceci inclut, par exemple, la capacité d'avoir accès à des services et de les utiliser, de collaborer avec d'autres personnes, d'avoir accès à des ressources, etc. Il se veut fortement démocratique dans le sens où il ne postule pas ce que doit être une existence « souhaitable ». Il échappe donc ainsi aux généralisations et n'impose aucun modèle unique<sup>2</sup>. Partant de ce concept, Sen définit le développement comme l'acquisition de la liberté (for-

melle, mais aussi **substantielle**) de choisir son existence. **L'approche MED part** de cette notion mais son but est plus **opérationnel** puisqu'elle entend fournir à la fois un modèle pour **l'analyse d'un** contexte (un pays, une région, un territoire) et pour la construction d'**interventions** locales visant la réduction de la pauvreté.

Au départ, cette approche se **concentre essentiellement** sur le milieu rural. Plus récemment, des organisations comme CARE l'ont appliquée au milieu urbain. Au moins **dans sa** conception théorique, elle propose une vision holistique de la relation entre individus et territoire comme source de menaces et d'opportunités pour l'existence des individus et des ménages.

L'approche MED est résolument centrée sur les individus (ou au plus sur les ménages). Il s'agit autant de ramener l'attention

\* COTA

- 1 Prix Nobel d'économie en 1998. Lire notamment « Repenser l'inégalité », Paris, Seuil 2000, [l'original en langue anglaise est de 1992] et ), « Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté », Paris, Odile Jacob, 2000 [l'original en langue anglaise est de 1999].
- 2 Un exemple célèbre employé par Sen évoque l'importance relative que peuvent avoir la nourriture et le choix de se nourrir pour une personne qui n'a pas de croyance religieuse particulière et pour un hindou qui fait le choix de jeûner pour se rapprocher de son idéal de pureté et de détachement.



Il est évident que ce concept est holistique dans sa conception. Il prétend prendre en compte la complexité d'une situation de pauvreté, d'exclusion et de vulnérabilité en intervenant sur l'ensemble des facteurs qui créent ces situations et empêchent une personne ou un ménage d'en sortir de manière durable.

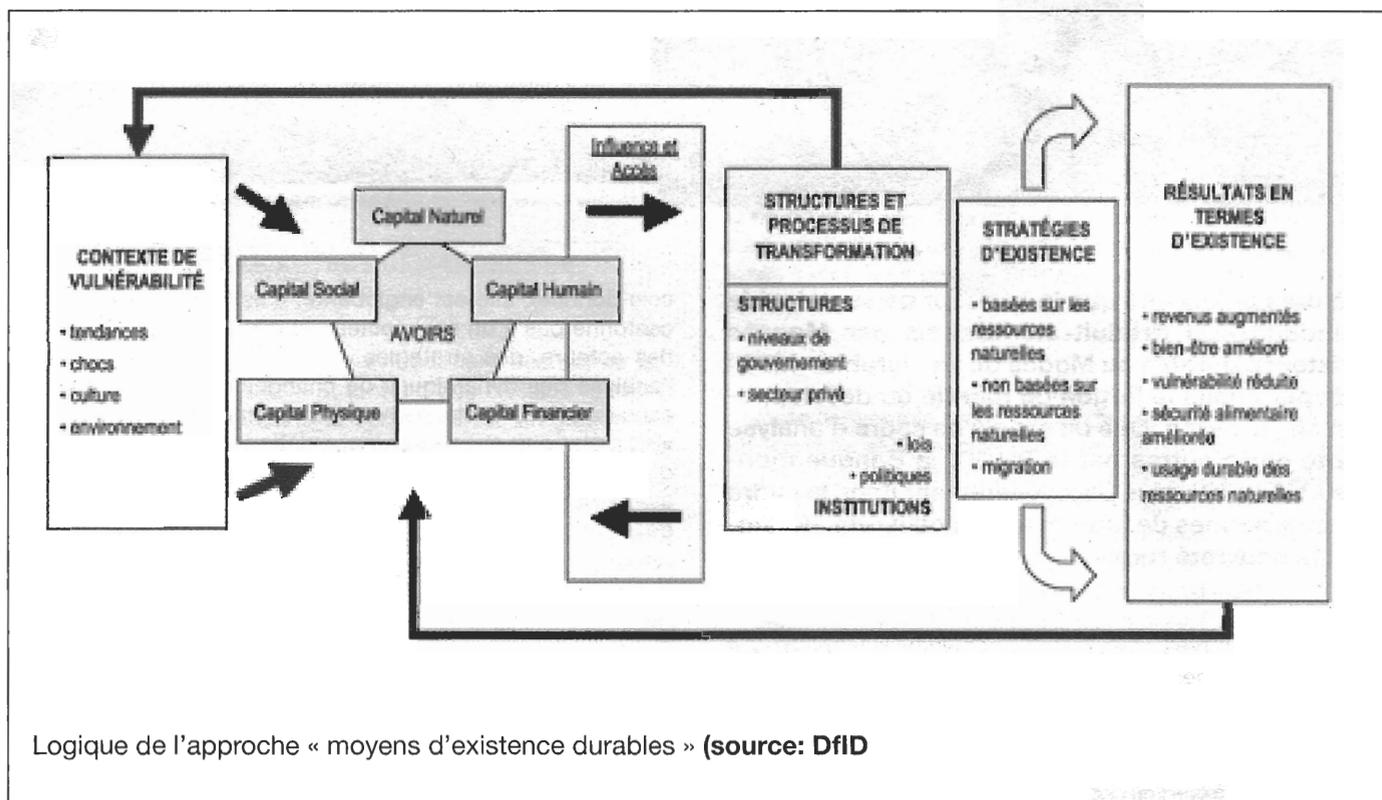
Le concept est encadré par deux critères importants qui servent à fixer des objectifs politiques ainsi qu'à limiter les options théoriquement possibles de développement :

- *l'équité*, vise « une distribution moins inégale de biens, capacités et opportunités et en particulier une amélioration de ceux des plus démunis »<sup>4</sup> ;
- *la durabilité*, se décline en deux volets :
  - la durabilité environnementale qui concerne à la fois la gestion des ressources naturelles locales, la durabilité à long terme des autres moyens d'existence,
  - la durabilité sociale, qui, elle, concerne les conditions pour qu'un individu ou un ménage non seulement acquière mais aussi maintienne une existence adéquate et décente.

#### SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL

Traduit en termes opérationnels, le concept de moyen d'existence durable établit une *théorie du changement* basée sur quatre champs fondamentaux :

- Le *contexte*, regroupant les facteurs qui créent une condition de vulnérabilité et desquels dépend la durabilité des effets de l'intervention : les tendances (économiques, sociales et environnementales comme par exemple la diminution du travail disponible, la diminution de la productivité des terrains, la dégradation des biens communs, le changement écologique), les chocs (guerres, inondations, épidémies, calamités), la culture, etc.
- Les *avoirs*, qui catégorisent les capacités, les biens, les moyens et les ressources dont un individu ou un ménage dispose sous forme de capitaux : capital naturel, humain, financier, physique et social.
- Les *structures et processus de transformation*, qui identifient les pouvoirs ayant la capacité d'influencer les facteurs de vulnérabilité ainsi que les avoirs au niveau individuel ou du ménage.
- Les *stratégies d'existence* qui sont, soit déjà en place, soit en voie d'être construites par l'intervention et qui doivent déboucher sur des améliorations concrètes et durables de l'existence des individus et des ménages. Ces stratégies peuvent soit être basées sur l'exploitation des ressources naturelles, soit sur l'exploitation d'autres types de ressources, soit encore sur le changement de contexte de la part de l'individu et/ou du ménage. Le diagramme qui suit synthétise la logique d'ensemble. ■



Logique de l'approche « moyens d'existence durables » (source: Dfid)

## → SUSTAINABLE LIVELIHOODS. DE QUOI S'AGIT-IL ?\*

Laurent Lhopitallier\*\*



S'appuyer sur les forces plutôt que sur les besoins... (Niger - Femmes et enfants au puits) PHOTO : COTA

Voilà près de dix ans que le concept de **sustainable livelihoods (SL)** (traduit en français par **Moyens d'existence durable** ou **Modes de vie durable - MED**) est apparu dans le jargon du monde du développement anglo-saxon. Que dissimule ce cadre d'analyse adopté entre autres par le PNUD, la Banque mondiale et le DFID<sup>1</sup>, plus particulièrement dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, notamment la pauvreté rurale ?

Le concept doit beaucoup à Robert Chambers, chercheur à l'IDS<sup>2</sup>, et notamment son ouvrage *Putting People First*<sup>3</sup>, qui prônait de replacer l'homme au cœur des processus de développement.

### VALORISER LES ATOUTS

La démarche s'appuie sur un certain nombre de principes présentés brièvement ci-dessous. C'est une démarche basée sur l'humain, ainsi les populations constituent le point d'entrée privilégié (et non, par exemple, une région ou une activité agri-

cole donnée). Elle est englobante, c'est-à-dire qu'elle ne se cantonne pas à un seul secteur, et elle intègre la multiplicité des acteurs, des stratégies... Elle se fonde avant tout sur l'analyse des dynamiques de changement, les relations de cause à effet, l'enchaînement d'événements, et non sur une vision statique et figée des populations et de leurs moyens d'existence. Elle s'appuie, ceci est très important, sur les atouts et les forces disponibles au sein des populations, afin de les appuyer et de les renforcer, et non sur leurs besoins.

\* Cet article est une adaptation d'un texte publié dans « Grain de sel », n°20 (Avril 2002). Merci à la rédaction de la revue de l'Inter-Réseaux pour son autorisation.

\*\* Coordinateur technique de l'Inter-réseaux jusqu'en 2003.

1 Department for International Development: coopération britannique.

2 Institute for Development Studies.

3 Chambers, R. 1987. Sustainable Livelihoods. Environment and Development: Putting Poor Rural People First. Sussex: IIED.

En rupture avec les pratiques de développement qui tendent à se concentrer de manière exclusive sur des aspects macro ou micro, elle vise à réconcilier les deux échelles, notamment en décortiquant l'impact des politiques macro sur les populations à l'échelle locale. Enfin, la démarche met l'accent sur la durabilité des systèmes. Ainsi, les moyens d'existence doivent être en mesure de résister aux chocs extérieurs, ne pas dépendre de soutiens extérieurs eux-mêmes non durables (d'un point de vue économique et institutionnel) et préserver la productivité des ressources naturelles. Enfin, les moyens d'existence ne doivent pas compromettre ceux des autres segments de la population, voire des générations futures.

Ce cadre conceptuel d'analyse, puissant et largement diffusé dans le monde anglophone, s'inspire fortement de l'approche systémique. Malgré ses limites opérationnelles, il permet une meilleure prise en compte des aspirations, des atouts et des contraintes des populations les plus démunies, de leur inhérente diversité, de la complexité de leur environnement et de leurs stratégies d'existence. On peut toutefois se poser la question de savoir s'il est pertinent de vouloir à tout prix le rendre opérationnel.

L'approche se structure autour de l'analyse d'un certain nombre d'éléments dont l'articulation est présentée dans le cadre conceptuel qui clôt l'article précédent.

L'accès des populations aux atouts humains (santé, savoir-faire, main d'œuvre...), sociaux (réseaux d'appartenance, groupes sociaux, relations de confiance...), naturels (biodiversité, foncier, forêts, eau...), physiques (infrastructures, outillage, équipements...) et financiers (épargne, revenus...) qui est représenté sous la forme d'un pentagone plus ou moins équilibré, le contexte dans lequel vivent ces populations et notamment les dynamiques externes plus ou moins subies (changements techniques, économiques, démographiques), les chocs, les ruptures et les événements saisonniers, les institutions, les politiques et les organisations qui influencent leurs moyens d'existence ; les différentes stratégies qu'adoptent les populations pour parvenir à leurs fins.

## QUEL LIEN AVEC LES AUTRES DÉMARCHES DE DÉVELOPPEMENT ?

La démarche SL s'inspire bien évidemment des autres approches du développement et tente, d'une certaine manière, de les fédérer en son sein. La démarche SL, en plaçant les populations au cœur de son analyse, a une filiation directe avec la mouvance participative. On peut toutefois remarquer, à juste titre, que la démarche SL dépasse les approches participatives traditionnelles : d'une part, les populations ne sont plus mises en position consultative mais en position de négociation et d'action, d'autre part, les SL se placent en rupture par rapport au caractère souvent minimaliste de la participation en ne cherchant pas tant à faire émerger des besoins et des attentes réelles mais plutôt à opérer une prise de conscience par les populations de leurs forces et de leurs faiblesses.

Son caractère englobant et systémique démarque également cette approche de l'analyse sectorielle. Elle peut ainsi mettre en évidence les secteurs qui posent les problèmes les plus aigus en termes de développement. Sa mise en œuvre peut aussi aider les acteurs à s'affranchir de leur vision sectorielle et décloisonner leurs analyses et leurs actions, pour le bénéfice de tous.

Les SL sont souvent dénigrés comme une énième mouture des programmes et projets de Développement Rural Intégré (PDRI) des années 70 qui ont montré leurs limites. Les différences sont toutefois nombreuses. Le point d'entrée n'est plus territorial mais humain. Les SL rejettent aussi les simplifications opérationnelles (groupes cibles homogènes, domaines de recommandation...) et prennent en compte la complexité des situations et la diversité des acteurs.

Pour gérer cette complexité, l'analyse selon le cadre SL entend dégager un nombre limité d'interventions stratégiques prioritaires. La planification est conduite de manière négociée et participative et non pilotée par des experts comme dans les PDRI. La démarche se donne aussi comme ambition de modifier les orientations politiques (nationales notamment) au lieu de les traiter comme des contraintes avec lesquelles il faut composer. L'approche prend en compte les partenaires de la société civile, souvent oubliés par les PDRI, et dégage des objectifs de durabilité obtenus de manière consensuelle et non imposés par un bailleur de fonds.

## REGAIN D'INTÉRÊT POUR LE MONDE RURAL.

La démarche a le mérite d'avoir suscité un nouvel intérêt pour le développement rural en proposant un cadre suffisamment ouvert pour catalyser de nouvelles idées. Elle entend offrir une vision plus exacte de la vie rurale, elle reconnaît la multiplicité des acteurs et ouvre ainsi le champ à de nouveaux partenaires. Elle replace les zones rurales dans un contexte plus large, national et international, plutôt que de traiter les problèmes de manière exclusivement locale. Elle intègre la notion englobante de durabilité qui dépasse le champ restrictif des ressources naturelles. Enfin, elle offre un cadre d'analyse « optimiste » qui permet aux agents de développement de s'intéresser aux régions les plus défavorisées souvent abandonnées par les programmes de développement.

D'un point de vue conceptuel, la démarche SL est en perpétuelle évolution et certains des principes affichés ne sont pas aisés à mettre en œuvre. Son articulation géographique reste à bâtir. À ce titre, le point d'entrée de l'analyse par les populations, et non par les territoires, pose problème.

L'entrée territoriale a par exemple le mérite de prendre en compte l'ensemble des groupes de populations présents sur un territoire et la manière dont ils s'articulent entre eux par rapport à leur **espace** partagé. Elle permet aussi de rendre aisément compte des phénomènes migratoires, de plus en plus développés dans le monde rural. L'identification de différentes échelles géographiques et du positionnement des populations par rapport à ces dernières permettrait aussi une meilleure articulation entre les échelles micro et macro, l'un des principes fondateurs de la démarche SL qui se traduit pour l'instant exclusivement en termes politiques, selon une logique assez mécanique (articulation entre les différents échelons territoriaux de gouvernement).

On peut cependant comprendre la volonté de se démarquer des approches territoriales où les territoires sont souvent perçus comme des cadres rigides épousant les découpages administratifs et politiques. Pourquoi ne pas réintégrer la dimension territoriale en tentant de comprendre les relations entre les populations et l'espace, sans rester prisonnier du maillage existant ?

## UN CONCEPT UTILE POUR L'ACTION ?

Les partisans de la démarche SL semblent concentrer actuellement l'essentiel de leurs efforts sur la traduction opérationnelle de la démarche.

Certains se contentent d'apposer un « vernis » SL sur des interventions existantes. Ainsi par exemple, issu de l'ensemble des études de cas mis en avant par le DFID, le programme Deliveri, en Indonésie, qui visait à offrir un meilleur service aux éleveurs les plus pauvres ne pouvant pas mettre en œuvre les technologies de la révolution verte par la décentralisation des services à l'élevage. D'après le document, le programme est novateur et illustre l'intérêt de la démarche SL. Une approche basée sur les éleveurs et leurs besoins a permis de dépasser les schémas de pensée traditionnels de la révolution verte et

de repenser les besoins des éleveurs n'ayant pas les moyens d'adopter les technologies de la révolution verte. L'accent mis sur les usagers (les paysans) a permis de renouer les liens entre les agents de terrain et leurs clients, un point qui met en péril bien des projets. Mais tout cela est-il vraiment bien nouveau ? Le projet s'apparente sur bien des points à de l'ingénierie institutionnelle mettant en œuvre des outils éprouvés (participation, redéfinition de la clientèle...). On peut aussi signaler que la problématique de base est sectorielle (l'élevage) et non humaine (les problèmes des éleveurs les plus pauvres). En fait, une entrée résolument SL aurait peut-être mis en avant d'autres enjeux plus importants pour la petite paysannerie. Les enjeux sont importants (contrats de consultance, visibilité institutionnelle, effet de mode...) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Ne risquons nous pas de dénaturer un concept qui permet un regard neuf sur les réalités rurales ? ■

## → ÊTRE OU AVOIRS. ESSAI CRITIQUE SUR L'APPROCHE DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES (MED). UNE OPPORTUNITÉ MANQUÉE ?

Mario Bucci\*

**L'approche MED repose sur une vision complexe de la réalité qu'il est difficile de transposer dans la pratique. Cela entraîne des simplifications qui, idéologiquement, ne sont pas anodines...**

Les notions de « livelihood » (moyen d'existence) et de « sustainability » (durabilité) sont assez courantes dans le langage de la politique publique, de l'action sociale et de la coopération au développement. La nouveauté en ce qui les concerne vient du fait que des institutions ont commencé à les fondre en un concept unique pour en faire un modèle formalisé d'intervention servant de base à leurs politiques. Cela a fini par attirer l'attention des opérateurs, des chercheurs et des gestionnaires et par influencer les discours et les pratiques de la coopération au développement. Avant 1997 (date de la publication du Livre Blanc<sup>1</sup> du gouvernement du Royaume-Uni sur sa politique d'aide au développement), la notion de « sustainable livelihood » faisait partie du vocabulaire de quelques opérateurs (notamment OXFAM<sup>2</sup> et CARE<sup>3</sup>) inspirés par l'article fondamental de Chambers et Conway<sup>4</sup> qui élaborait la notion de « sustainable livelihood ». Par contre, à partir de 1997, l'expression « sustainable livelihoods » (au pluriel) est devenue le synonyme d'une approche systématisée pour la construction de stratégies et de projets de lutte contre la pauvreté.

Toute une série d'outils d'analyse, de conception ont depuis lors été développés sur lesquels reposent les mises en œuvre de nombreux projets, d'innombrables diagnostics de suivi et d'évaluation et moult modules de formation. Des réseaux entiers de personnes et d'institutions ne jurent plus que par la MED.

Pourtant, longtemps, la diffusion de l'approche MED a été limitée au monde anglophone : aux institutions internationales qui fonctionnent principalement en langue anglaise (la Banque Mondiale, la coopération du Royaume Uni – DfID, etc.) et aux pays dans lesquels le DFID a concentré ses investissements (l'Asie, l'Afrique de l'Est et méridionale, le Moyen-Orient). Mais, plus récemment, la barrière linguistique a fini par tomber et des organisations d'autres régions (et notamment des organisations francophones) l'ont également adoptée.

### SUR LE PLAN DE L'ANALYSE

En raison de la vision complexe de la pauvreté et de la vulnérabilité qu'elle promeut, l'approche MED est sans aucun doute importante d'un point de vue politique.

Dans un contexte comme celui de la coopération au développement, où l'on a trop tendance à ne prendre en compte que ce que l'on peut mesurer de manière simple et linéaire, il se trouve tout de même des acteurs insatisfaits pour lesquels l'approche MED apparaît comme une alternative séduisante.

Certains acteurs (OXFAM, par exemple<sup>5</sup>) mettent en évidence la compatibilité du concept avec les approches d'intervention basées sur les droits. Il permet de distinguer entre ceux – les individus, les populations – qui ont des droits et ceux – les institutions, les pouvoirs, etc. – qui ont la responsabilité de l'application et de la réalisation de ces droits.

Le modèle de la MED a été élaboré pour mettre en pratique le concept de moyen d'existence durable, que ce soit pour analyser un contexte ou pour construire et réaliser une intervention. Ce modèle des moyens d'existence durables n'est pas fondamentalement différent des approches holistiques ou systémiques. Il met en évidence le contexte, les acteurs qui influent (et sont influencés par) sur ce contexte et les façons dont l'interaction des deux provoque un impact sur les individus et les ménages.

En tant qu'approche systémique, la MED constitue un outil très important pour structurer l'analyse d'un contexte et ses acteurs et donner une représentation riche des conditions de vie d'une population. L'attention portée sur les individus permet d'éviter les dangers des généralisations basées sur des stéréotypes ou des perspectives trop macroscopiques. Les critères d'équité et de durabilité encouragent la prise en compte des relations de pouvoir et celle des implications à moyen et long terme des options possibles. Mettre l'accent sur les institutions et les structures qui constituent le cadre légal, politique et administratif explicite l'interdépendance des rôles respectifs des individus et de la société civile et des pouvoirs.

L'application du modèle à des fins analytiques semble avoir donné des résultats intéressants, tant au niveau des contextes locaux qu'au niveau des politiques et du cadre légal. Le site Livelihoods Connect est très riche en outils méthodologiques et en exemples de rapports d'analyse<sup>6</sup>. Parmi ces derniers on citera celui réalisé conjointement par DFID et la Banque mondiale en Indonésie<sup>7</sup> qui compare cinq sites du pays ayant des caractéristiques fort différentes et inclut une analyse globale du niveau structurel et institutionnel.

\* COTA

1 UK Government, White Paper on International Development, London, 1997.

2 <http://www.oxfam.org.uk/resources/learning/livelihoods/index.html>

3 Drinkwater, M. & T. Rusinow, CARE's Livelihoods Approach. Presentation for NRAC '99, 1999.

4 Chambers, R. & G. R. Conway). Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. Institute for Development Studies, IDS Discussion paper 296, Brighton: IDS, 1991.

5 <http://www.oxfam.org.uk/resources/learning/livelihoods/index.html>

6 [www.livelihoods.org](http://www.livelihoods.org).

## SUR LE TERRAIN

Lorsqu'on passe à la phase de construction d'une intervention puis de sa mise en œuvre, cette approche ne semble pas aider de manière particulièrement nouvelle la poursuite de changements contemporains à des niveaux distincts (individuel, social, politique, local/national, différents secteurs, ...).

Pour assurer la durabilité et l'équité des stratégies mises en place par des MED, il est indispensable d'être autant en mesure d'identifier les améliorations concrètes apportées dans la vie quotidienne des individus et les changements contextuels (que ce soit au niveau politique, sectoriel, collectif). C'est un casse-tête pour les opérateurs de terrain et les populations qui ne semble pas être résolu par le modèle. D'autant que les pressions bureaucratiques en faveur de la recherche obstinée de l'efficacité entraîne ntdde plus en plus les promoteurs de projets/programmes à faire des compromis au niveau de la complexité et de la vision systémique.

Sur le site Livelihoods Connect on peut trouver des ouvrages intéressants qui analysent des approches sectorielles à la lumière du modèle<sup>9</sup>. On y cite des interventions sectorielles présentées comme inspirées de l'approche des moyens d'existence durables ou des exemples de projets qui ne travaillent qu'au niveau individuel, sur les capacités de résilience des communautés sans pratiquement intervenir sur le niveau institutionnel et structurel. A en juger par ces documents, il apparaît qu'entre la définition du concept et la formalisation du modèle d'analyse et d'intervention, la complexité de la vision de la pauvreté et de la vulnérabilité se trouve fortement réduite.

## UN TOUR DE PASSE-PASSE IDÉOLOGIQUE

Le concept était initialement conçu autour de la notion de capacité au sens où l'entendait Amartya Sen (voir l'article qui ouvre ce dossier). Celle-ci est assez difficile à traduire en termes opérationnels, car elle très riche et correspond à une multiplicité d'actions possibles. On ne la retrouve plus dans le modèle MED. On lui a substitué la notion d'*avoirs*, exprimée en termes de *capitaux* (naturel, social, humain, financier et physique). Cette transformation n'est pas anodin. Elle traduit à nos yeux l'absorption de l'approche par la théorie néolibérale<sup>9</sup> (loin de nous l'idée de suggérer que c'est ce qui l'a probablement rendue acceptable pour des institutions comme la Banque mondiale et le DFID...). Mais même à un niveau plus pratique, on a simplifié la notion de *capacité* en la privant de ses dimensions sociale, collective et institutionnelle. Elles sont en partie reprises (mais de manière réductrice) dans la notion de capital social et en partie isolées dans le « contexte ».

La dichotomie entre les individus et les institutions (publiques et privées) est caractéristique de la vision néoclassique de l'économie qui depuis quelques années fagocite les sciences sociales<sup>10</sup>. Le passage de la notion de capacité à celle d'*avoirs* cadre très bien avec cette tendance. On promeut ainsi l'idée que les institutions créent le contexte dans lequel les individus interagissent sur base d'échanges dans la poursuite exclusive de leurs intérêts personnels.

Dans la pratique cela peut se traduire dans le choix entre deux options opposées : soit on intervient sur les individus et leurs échanges, soit on intervient sur les institutions et le contexte... ■■

- 
- 7 Mukherjee, N., J Hardjono, E. Carrière, *People, Poverty and Livelihoods. Links for a Sustainable Poverty Reduction in Indonesia*, World Bank & DFID: Jakarta, 2002.
- 8 Par exemple, Warner, K., *Forêt et moyens d'existence durables*, Rome : FAO, 2000.
- 9 Pour une analyse critique des notions de capital humain et capital social et de leur fonction dans la théorie néolibérale lire : Harriss, J., "Social Capital", in B. Fine & Jomo K. S., "The New Development Economics. Post-Washington Consensus. Neoliberal Thinking", London: Zed Books, 2006 et Rose, P., "From Washington to Post-Washington Consensus: The Triumph of Human Capital", in B. Fine & Jomo K. S., *The New Development Economics. Post-Washington Consensus. Neoliberal Thinking*, London: Zed Books, 2006.
- 10 L'auteur qui a étudié de manière systématique l'« impérialisme de l'économique » est le professeur Ben Fine, un élève d'Amartya Sen. Pour une synthèse de ses analyses voir : Fine, B., "Economic imperialism": a view from the periphery, *Review of Radical Political Economics* 34, 2002, p. 187-201.

## → ASSURER LES MOYENS D'EXISTENCE.

### L'APPROCHE DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES DANS UNE DÉMARCHE BASÉE SUR LE PARTENARIAT

Jose Luis Peña\*



(Bangladesh - Femmes évaluant risques et vulnérabilités) PHOTO : Christian Aid

Depuis plusieurs années, Christian Aid utilise l'approche des Moyens d'Existence Durables (MED) pour renforcer les initiatives de développement de ses partenaires. Partant de cette expérience, l'auteur estime que l'outil mériterait d'être rendu plus accessible aux bénéficiaires eux-mêmes, notamment en lui combinant des techniques participatives.

Au début des années 90, la réduction de la pauvreté a été placée en tête des priorités du développement. Les bailleurs aussi bien que des organisations de société civile en ont fait le guide de leur stratégie. Des organisations multilatérales comme la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont développé des grilles d'analyse pour la réduction de la pauvreté au niveau national comme par exemple, les *Poverty Reduction Strategy Papers*<sup>1</sup>, mais les ONG et une partie de la communauté académique ont ressenti la nécessité de développer des méthodes plus compatibles avec les interventions locales visant des communautés de base, reposant sur des ressources limitées, centrées sur la participation, l'empowerment et visant un développement endogène.

Dans le même temps, plusieurs auteurs, comme Chambers et Conway<sup>2</sup>, ont commencé à défendre un cadre technique plaçant la population au cœur du développement, dirigé en priorité vers les plus pauvres et combinant à la fois les interventions directe et l'action au niveau politique. Plusieurs agences bilatérales ont alors perçu la possibilité que cela leur offrait d'améliorer l'impact de leurs programmes de réduction de la pauvreté. En 1999, DFID invente la Sustainable Livelihoods approach (SLA)<sup>3</sup> qu'il est d'usage de traduire en français par « l'approche des Moyens d'existence Durable (MED) ».

La MED est désormais très répandue et mise à profit par des ONG locales et internationales. Elle a progressivement été appliquée à des contextes très différents, en milieu urbain ou rural, en situation de paix ou de conflit de longue durée...<sup>4</sup>. Elle s'est imposée dans de nombreux domaines d'activités jusqu'à, par exemple, la prévention des catastrophes ; on la pressent comme une ressource-clé dans les efforts à venir en matière d'adaptation aux changements climatiques.

#### DONNER DU SENS AUX ACTIONS DES POPULATIONS

Christian Aid a été créée en 1945, au lendemain de la seconde guerre mondiale, par les Eglises du Royaume-Uni et d'Irlande pour venir en aide aux réfugiés. Aujourd'hui, c'est une des ONG les plus importantes d'Europe. Elle aide des organisations locales à combattre les causes de la pauvreté et de l'injustice et la marginalisation dans plus de 50 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Son engagement en faveur du partenariat est une des caractéristiques distinctives de l'ONG. Elle a toujours travaillé avec et par le biais de partenaires locaux (églises locales, congrégations, coopérative paysannes, organisations des base, ONG séculières...) Il est en effet très important à ses yeux que les populations pauvres acquièrent les compétences et les ressources nécessaires pour trouver elles-mêmes des solutions à leurs problèmes, y compris la capacité de demander des comptes à leurs gouvernements ainsi qu'à réclamer et défendre leurs droits<sup>5</sup>. Plutôt que de déployer nos propres équipes sur le terrain, nous mettons à profit l'existence d'organisations locales de façon à mieux contribuer au renforcement de leurs initiatives et pour promouvoir un développement véritablement endogène et auto-guidé.

La MED cadre parfaitement avec ce propos. Elle fournit à nos partenaires un outil analytique puissant capable d'éclairer le mélange complexe d'actions et d'interactions influençant l'échec ou le succès des stratégies mises en place par les plus pauvres pour vivre à partir des ressources limitées qu'ils contrôlent.

\* Disaster Risk Reduction Officer (Christian Aid, Londres); Email: jlpenya@hotmail.com; Tél: +44 (0)207 523 2306/2145

1 <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

2 CHAMBERS, R. and G. CONWAY (1992) Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century. Discussion Paper no. 296. Brighton: IDS.

3 DFID (1999) Sustainable Livelihoods Guidance sheets. London: DFID.

4 SCHAFER (2002). Supporting livelihoods in situations of chronic conflict and political instability: and overview of conceptual issues. Working paper no 183. London: ODI

5 CHRISTIAN AID (2006). Turning Hope into Action: a vision of the world free from poverty. London: Christian Aid.

Grâce à la MED, nous pouvons mieux comprendre quelles ressources (biens, compétences et droits) sont essentielles au succès des initiatives, quelles sont les opportunités à saisir pour améliorer les conditions de vie des populations pauvres et quels facteurs les empêchent d'accéder aux ressources dont ils ont besoin pour vivre en sécurité, en bonne santé et dignement.

Christian Aid utilise la MED comme un outil d'empowerment, comme un moyen d'aider les populations à prendre des décisions avisées sur leurs vies et amener des changements concrets menant à des transformations profondes de leurs conditions.

Nous en promovons l'usage chez plus de 700 partenaires locaux à travers le monde, des montagnes boliviennes aux bidonvilles de Bombay.

La MED est devenu un élément essentiel de nos programmes auquel nous consacrons près de 63% de toutes nos subventions en 2006/07<sup>6</sup>.



(Philippines - Diversification des moyens d'existence à Bulaan) PHOTO : Christian Aid/Jon Challicorn

## LA MED AUX MAINS DES POPULATIONS

Dans l'ensemble, l'apport de la MED est précieux. Elle aide les équipes des programmes à donner du sens à l'information fragmentaire et parfois contradictoire dont ils disposent. Cela les aide à mieux faire le lien entre les comportements individuels observés et les besoins des actions, leurs ressources et leurs effets. La cadre de lecture de la MED est un outil puissant pour donner aux populations une image claire de leur situation et les rendre plus à même de trouver des solutions pour sortir de la pauvreté.

C'est dans son pouvoir analytique, sa capacité à donner du sens à la myriade d'interactions influençant les stratégies axées sur les moyens d'existence que réside sa principale force.

Mais placées entre les mains des populations et appliquée à la réalité, elle présente des limites certaines.

La première provient de son haut degré d'abstraction. Si c'est d'abord une force car c'est ce qui lui donne son pouvoir analytique, cela rend son utilisation difficile pour la plupart des organisations locales des pays en développement. Sa logique est en outre basée sur des modèles académiques occidentaux.

La MED est donc avant tout un outil destiné à des techniciens. Les membres des communautés engagés dans les organisations locales sont rarement des professionnels employés à

temps plein et disposant d'un bagage technique suffisant pour comprendre les concepts de la MED et les transposer aux réalités locales. Ils sont peu capables de les manipuler mais encore moins d'en transmettre l'intérêt et d'en faire ressentir l'importance aux autres acteurs locaux impliqués dans leurs projets, aux populations elles-mêmes, aux autorités locales ou aux médias.

Les équipes des organisations de base ne sont pas forcément familiarisées avec les approches et le langage des ONG internationales. Ils n'ont pas non plus beaucoup de temps à consacrer à l'acquisition des compétences techniques nécessaires à la MED.

La contrainte est a fortiori plus forte quand la MED est utilisée dans le cadre d'actions participatives. Les gens qui y prennent part sont par définition choisis parmi les plus vulnérables de leurs communautés. Leur niveau d'étude est souvent peu élevé, quand ils ne sont pas tout à fait analphabètes. Leur priorité est d'abord de survivre et non de maîtriser les concepts de la MED ou d'autres méthodes.

Sans parler du fait qu'il est également difficile de communiquer aux personnes extérieures à la communauté concernée (décideurs, bailleurs, fonctionnaires, journalistes...) les besoins d'un programme, les informations sur son impact, de valoriser les efforts accomplis.

## PLACER LES GENS AU COEUR DE LA MED

En dépit de l'affirmation de ses créateurs qui disent qu'elle « met les gens au centre du développement »<sup>7</sup>, la seconde limite de la MED concerne le faible rôle qu'elle confère à l'être humain. La personne humaine est notablement absente de la version initiale du cadre<sup>8</sup>. A travers une grille d'analyse empruntée à la MED, les membres d'une communauté de base ou d'une organisation de la société civile locale auront des difficultés à se trouver à la recherche d'un rôle à saisir dans le processus de lutte contre la pauvreté. Cela ne les encouragera pas à s'engager dans un processus guidé par cette approche.

Il est impératif de la rendre un peu plus accessible aux non-spécialistes et de l'adapter à différents contextes politiques et culturels. Les limites que nous avons identifiées peuvent être surpassées sans que soit pour autant altéré le pouvoir analytique de l'outil. Il suffit de consacrer du temps et des ressources pour adapter la MED aux réalités locales, concevoir et traduire dans les langues locales un matériel de formation adapté, former des formateurs dans ces langues et les aider à trouver le meilleur moyen de présenter les préceptes de la MED à leurs interlocuteurs.

Il ne faut pas sous-estimer les coûts que cela implique de développer un matériel d'Information Education Communication (IEC) adapté, de former des facilitateurs locaux et d'organiser des ateliers de formation. Cela doit s'inscrire dans une stratégie pédagogique spécifique.

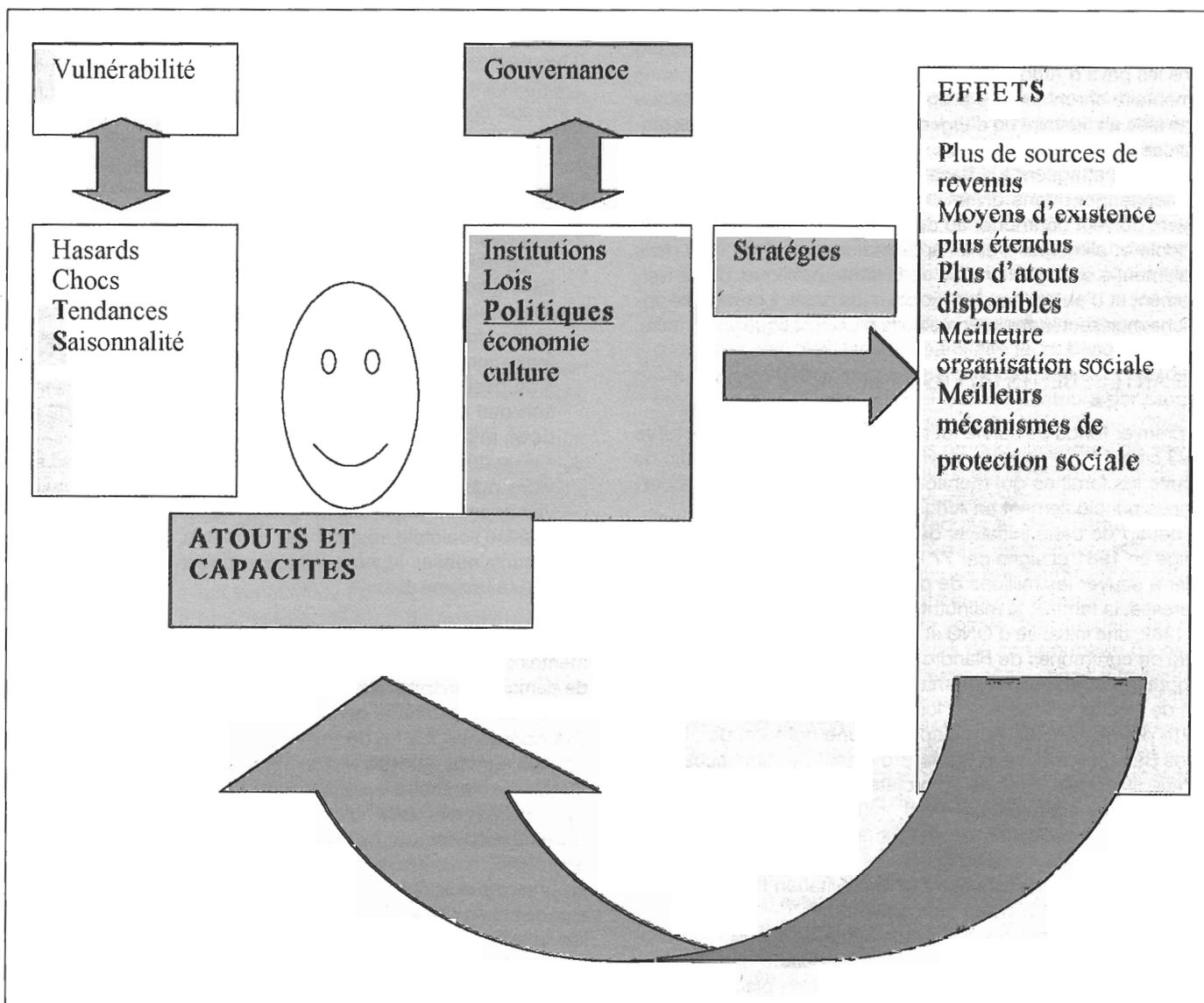
6 (2007) *Secure Livelihoods*: Corporate strategies 2007-2010. Internal document, unpublished.

7 DFID, *Op cit.*

8 *Idid.*

Le schéma présenté dans cet article montre le cadre de la MED tel que Christian Aid le conçoit. C'est un cycle, alors que le DFID le concevait davantage à l'origine comme une séquence linéaire<sup>9</sup>. La personne humaine est placée au centre de ce cycle de façon à améliorer la transmission de sens entre le professionnel et le culturel. C'est une façon d'atténuer le degré d'abstraction dans les représentations de la version initiale de la MED.

En définitive, placer les gens au cœur du développement revient à mélanger la MED avec des techniques participatives comme l'évaluation de la vulnérabilité et des capacités<sup>10</sup>. Nous ne devrions pas hésiter à donner l'avantage aux outils participatifs par rapport au cadre analytique. C'est un moyen d'assurer la flexibilité socioculturelle et de pouvoir adapter le cadre au plus large éventail possible de situations humaines.



9 C'est une modification déjà répandue parmi les ONG et les agences internationales. Cf. BAUMAN et al. (2004) Applying people centred development approaches in FAO. LSP Working paper no. 15. Rome: FAO.

10 IFRC (2007). VCA toolbox and reference sheets. IFRC: Geneva.

## → L'APPROCHE HOLISTIQUE INTÉGRÉE DU FOND BELGE DE SURVIE

Jean-Yves Standaert\*

**Le Fonds belge de Survie (FBS)<sup>1</sup> prône depuis longtemps une approche holistique intégrée assez semblable à l'approche des Moyens d'existence Durables (MED). En quoi consiste cette approche et en quoi se différencie-t-elle de celle développée par le DFID ?**

Le FBS a comme objectif d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays d'Afrique subsaharienne souffrant d'une pénurie alimentaire chronique. Ce programme spécial ne dispense aucune aide alimentaire ou d'urgence directe, mais, grâce aux ressources de la Loterie Nationale, finance des programmes à long terme qui s'attaquent à la base de la problématique alimentaire et interviennent dans divers domaines en même temps. Les projets doivent contribuer au développement de la production agricole et alimentaire et à l'approvisionnement en eau, mais également à une amélioration de la santé publique, de l'enseignement et d'autres services sociaux de base. Il prône une approche multisectorielle intégrée de la problématique alimentaire.

### LES ANTÉCÉDENTS DU FBS ET LE CADRE LÉGAL

Le premier fonds de survie fut promulgué avec la loi d'octobre 1983 créant le « Fonds de survie pour le Tiers Monde » afin de réduire les famines qui menaçaient la vie de millions de personnes principalement en Afrique sub-saharienne.

Au départ de cette initiative, deux événements : un manifeste rédigé en 1981 et signé par 77 lauréats du prix Nobel pour appeler à sauver les millions de personnes menacées par la sécheresse, la famine, la malnutrition et le sous-développement ; en 1982, une initiative d'ONG et de bourgmestres d'une soixantaine de communes de Flandres et de Wallonie pour mobiliser la population en vue d'une marche vers le Parlement fédéral afin de l'inciter à voter la 1<sup>ière</sup> loi du FBS.

Cette première initiative a disposé d'une dotation de 10 milliards BEF (250 millions d'Euros) provenant des bénéfices de la Loterie Nationale. Près de 70 projets ont alors été financés et mis en œuvre entre 1984 et 1998, souvent des projets de restauration des capacités de productions agricoles après les grandes sécheresses et/ou après des conflits (projets souvent en situation intermédiaire entre la réhabilitation humanitaire et un développement à vision structurelle).

Le second fonds appelé le « Fonds belge de survie » est promulgué par la loi du 9 février 1999. Il dispose d'une dotation équivalente au premier fonds, pour mettre en place des programmes et/ou des projets entre 2000 et 2010. Les options et les critères d'intervention de ce second fonds ont été définis de manière plus précise tant au niveau organisationnel qu'à celui du contenu :

- Au niveau organisationnel, le FBS est un programme de coalition partenariale responsabilisant les organisations dans le choix des orientations stratégiques pour construire durablement un développement local maîtrisé par les partenaires locaux et réduire l'insécurité alimentaire. Des conventions de longue durée (2000-2010) ont été progressivement établies avec 23 organisations partenaires<sup>2</sup>. C'est par ailleurs un programme de coalition pour deux autres motifs :
  - il permet des échanges entre les partenaires et les ser-

vices fédéraux de la coopération car les approches stratégiques ne sont pas entièrement définies au départ (elles sont discutables et peuvent évoluer) ;

- il instaure un groupe de travail au niveau d'une commission parlementaire de manière à renforcer l'ancrage institutionnel de l'initiative populaire constituée par le FBS.

- Au niveau du contenu, le FBS privilégie une approche holistique intégrant des actions multisectorielles de manière à lutter contre les causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire qui sont multidimensionnelles. Pour ce faire, il faut intégrer des actions :

- en appui au développement économique (intrants agricoles, conseil en appui à l'augmentation des productions ainsi qu'à l'égard de la commercialisation, routes, infrastructures, micro-finance, aménagements de petits périmètres irrigués, etc.),
- d'amélioration d'accès et d'utilisation des services de base (école, santé, eau potable),
- de renforcement des capacités des personnes (alphabétisation fonctionnelle, acquisition de technologies nouvelles, formation et sensibilisation sur diverses thématiques),
- de gestion durable des ressources naturelles (conservation des eaux et des sols, récupération des terres dégradées, reforestation, etc.),
- d'un développement institutionnel équilibré entre les services publics, associatifs et communautaires (appui au développement local, bonne gouvernance, renforcement de l'assise sociétale, respect des minorités, etc...),
- sans oublier la nécessité d'appuyer une plus grande équité homme-femme.

La lutte contre la pauvreté et la réduction de l'insécurité alimentaire constituent deux finalités qui sont liées, sans établir de démarcation tranchée entre ces deux finalités tant au niveau de la note de stratégie générale du FBS définie en 1999<sup>3</sup> que des opérations. La loi de février 1999 créant le FBS n'a pas tranché sur ces questions. L'extrême pauvreté des personnes recouvre notamment leur incapacité à subvenir à leurs besoins alimentaires ; ces deux objectifs sont également englobés dans le premier objectif du millénaire consistant à réduire de moitié pour 2015, l'extrême pauvreté et la faim. Par ailleurs, dans un programme privilégiant une approche partenariale avec les 23 organisations partenaires mentionnées, le FBS a pensé qu'il fallait laisser ouvertes les perspectives de champs d'actions (même si cela risquait de constituer une faiblesse).

\* Gestionnaire d'une partie du FBS (DGCD)

1 ([www.dgcd.be/fr/acteurs/fond\\_survie/index.html](http://www.dgcd.be/fr/acteurs/fond_survie/index.html))

2 Les 23 organisations partenaires du FBS sont 4 agences multilatérales du système des Nations Unies (FAO, FIDA, UNICEF et UNCDF-FENU), 19 ONG belges (AD Gembloux, AQUADEV, Bevrijde Wereld, Broederlijk Delen, Caritas International, CDI Swamanda, les Iles de Paix, FOS, Louvain Développement, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, OXFAM solidarité, PROTOS, SOS Faim, TRIAS, Vétérinaires Sans Frontières, VIC, Vredeslandem, Wereldsolidariteit/ Solidarité mondiale), la Coopération Technique Belge (CTB, organe d'exécution de la Coopération bilatérale) pour la mise en œuvre de la composante bilatérale directe. 80% des conventions de partenariat ont été conclues entre 2000 et 2002 et les autres plus tardivement.

3 Note par rapport à laquelle les stratégies des organisations partenaires vont s'aligner plus ou moins étroitement.

## L'APPROCHE HOLISTIQUE PRÔNÉE PAR LE FBS

Les services de la coopération fédérale en charge de la gestion du FBS vont laisser se développer les deux finalités mentionnées de sorte que les 84 programmes et/ou projets mis en œuvre par les 23 organisations partenaires entre 1999 et 2006 englobent des interventions :

- strictement orientées vers l'amélioration de la sécurité alimentaire ;
- de lutte contre la pauvreté englobant une composante de réduction de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire.

Dans les deux cas, il y a un consensus avec les partenaires pour réaliser ces interventions dans des zones pauvres et à insécurité alimentaire chronique, situées en Afrique subsaharienne. Dans les deux cas, une approche holistique est prônée.

L'approche holistique concernant la sécurité alimentaire est structurée autour des quatre dimensions suivantes (il faut que les quatre dimensions soient toutes rencontrées pour qu'il y ait sécurité alimentaire) :

- une disponibilité suffisante des productions vivrières pour répondre aux besoins alimentaires des familles dans les zones d'intervention ;
- un accès à une alimentation adéquate par des revenus suffisants impliquant également que les vivres arrivent sur les marchés et soient accessibles dans les zones d'intervention (avec une attention particulière pour les groupes de population plus vulnérables) ;
- une sécurité d'accès aux denrées alimentaires à tout moment (les pénuries sont souvent saisonnières – ex : la période de soudure) et pour chacun en étant attentif aux discriminations dont les femmes et les enfants sont victimes<sup>4</sup> ;
- une alimentation adéquate quantitativement et qualitativement par l'accès aux services de base en matière de santé et d'eau potable pour assurer la sécurité nutritionnelle et une vie saine.

## ILLUSTRATION

Admettons le cas de figure moyen en pays sahéliens : un ménage dispose de champs pour produire des vivres qui assureront la couverture de ses besoins alimentaires pendant 8 mois de l'année ; il dispose également d'un petit troupeau de ruminants dont la vente de quelques bêtes permet l'achat des vivres nécessaires pour 2 mois... Il manque deux mois.

Les stratégies d'amélioration de la sécurité alimentaire vont s'efforcer d'augmenter les productions et les revenus pour assurer une couverture complète des besoins annuels. Des réserves de céréales à un prix accessible durant la période de soudure, vont faciliter la couverture des besoins durant la période critique pour les groupes plus vulnérables.

Les infections résultant de la consommation d'eau impropre ne permettent pas une croissance normale chez les enfants ni aux adultes de mener une vie saine, même si l'alimentation est adéquate. Cela justifie l'intégration de cette dimension dans l'approche holistique.

Plusieurs évaluations de projets au Bénin démontrent que l'insécurité alimentaire se situe presque exclusivement chez les femmes et les enfants du fait que l'utilisation des vivres stockés dans les greniers est réglementée par les hommes. Ceux-ci ne donnent qu'une petite partie à la femme et aux enfants et se réservent le droit de vendre une proportion impor-

tante pour satisfaire leurs besoins personnels ; le droit de chacun n'est pas respecté. La prise en compte insuffisante de cet aspect a réduit l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire dans ces projets.

## LES DÉTERMINANTS DE LA PAUVRETÉ

L'approche holistique dans les programmes et/ou projets de lutte contre la pauvreté incluant une composante de réduction de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire prend en compte, en plus des déterminants pour la sécurité alimentaire, les déterminants de la pauvreté selon la méthode d'analyse de l'OCDE, vulgarisée en début 2001<sup>5</sup> et structurée selon les 7 dimensions suivantes :

- la dimension humaine d'accès aux services de base (ex : les personnes pauvres ne sont pas en mesure de payer les frais au niveau des centres de santé et les utilisent peu ; cela accroît l'incidence des maladies et l'incapacité de travail des gens qui sont ainsi entraînés dans une spirale d'appauvrissement) ;
- la dimension économique à produire et générer des revenus (ex : les ménages avec trop peu d'actifs ou qui se sont décapitalisés progressivement, par suite de sécheresses répétées durant plusieurs années, ne sont plus en mesure de produire suffisamment pour satisfaire leurs besoins) ;
- pauvreté dans sa dimension socioculturelle (ex : les différents groupes ethniques ainsi que les pasteurs par rapport aux agriculteurs, ont des modes de vie spécifiques. Chaque mode de vie a développé ses propres systèmes de solidarité. La pauvreté socioculturelle c'est la dénaturance de ces systèmes culturels et de solidarité) ;
- pauvreté au niveau des politiques et des institutions (les exemples sont nombreux de politiques inadaptées ou organisées pour le profit de quelques uns plutôt qu'envers un mieux-être pour l'ensemble de la population) ;
- pauvreté défensive (par ex. la spirale dans laquelle un ménage ayant vendu trop de bêtes de son troupeau de petits ruminants pour acheter les vivres nécessaires à la période de soudure, n'est plus en mesure d'assurer un retour à l'accroissement de son troupeau en prévision des années futures. Il n'a plus de réserve pour résister aux chocs) ;
- pauvreté environnementale (ex : les pauvres exploitent assez souvent des terres de fertilité marginale ou ont été entraînés dans une spirale de dégradation de leurs terres, trop souvent cultivées sans jachères, sans fumure organique ni engrais (trop chers par rapport aux ressources monétaires des pauvres) avec des rendements qui ont tendance à baisser au cours du temps. Il y a une spirale de dégradation du potentiel de fertilité des sols) ;
- pauvreté liée aux droits inégaux dont les femmes sont davantage victimes par rapport aux hommes (ex : le taux de scolarisation des filles est inférieur à celui des garçons ; elles n'ont pas les mêmes droits que les hommes envers l'héritage des terres ; elles n'ont pas les mêmes droits que les hommes à l'égard de la gestion des réserves vivrières dans les greniers, etc...).

Les deux dernières dimensions sont transversales par des interactions multiples avec les cinq dimensions précédentes.

4 Ils représentent 70-80% des cas de malnutrition parce qu'ils n'ont pas les mêmes droits d'accès aux vivres.

5 « Les lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté » ([www.oecd.org/document/8/0,3343,fr\\_2649\\_33721\\_1885960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,fr_2649_33721_1885960_1_1_1_1,00.html))

Pour réduire durablement la pauvreté des personnes, il faut pouvoir apporter des solutions dans ces sept dimensions. En négliger une ou deux ne permettrait pas de réaliser une approche véritablement holistique et rendrait non durable le travail en matière de réduction de la pauvreté.

## APPLICATION AU NIVEAU DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION

Des nombreux programmes/projets en appui au développement local la mettent en application dans le cadre de la décentralisation. La maîtrise d'ouvrage est confiée aux communes et/ou aux districts<sup>6</sup>. La plupart des interventions en partenariat avec le FIDA, l'UNCDF-FENU, la CTB et quelques ONG s'inscrivent dans cette orientation.

Les programmes/projets appuient le développement des communes pour l'ensemble des actions reprises dans le schéma ci-dessous, pour autant que ces actions fassent partie des priorités demandées par les administré(e)s des communes et qu'elles soient planifiées et budgétisées au niveau des plans de développement communaux.

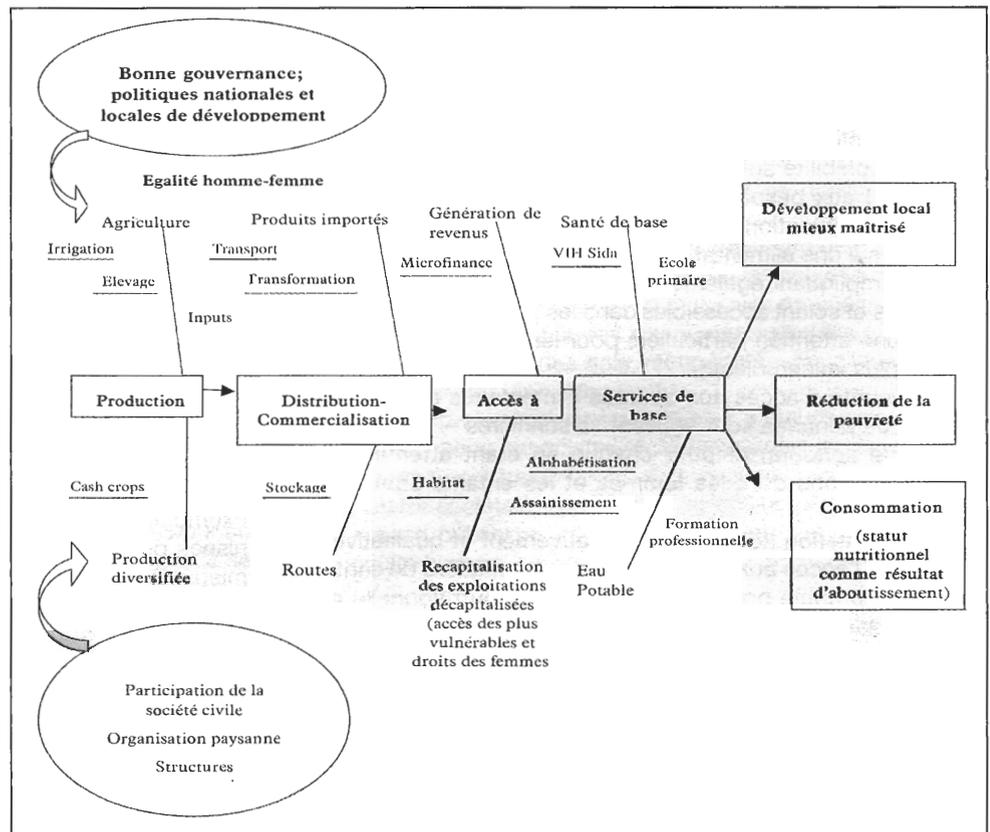
Le niveau de réalisation dépend en partie de l'importance des financements qui proviennent de l'Etat central, de la fiscalité locale et des bailleurs de fonds. Le degré d'autonomie à cet égard est limité pour le moment car le financement provient très largement des bailleurs de fonds, mais il y a une volonté d'évoluer vers davantage d'autonomie et, à court terme, de pouvoir supporter l'entièreté des frais d'entretien à charge des ressources locales.

### Trois catégories de résultats sont visés :

- 1- Une meilleure maîtrise du développement local (capacité de planification et de mise en œuvre, pouvoir rendre compte de l'utilisation des fonds publics, déroulement démocratique des élections locales, etc.). Les progrès en la matière sont importants. Ce type de programme stimule par ailleurs une plus grande participation des citoyen(ne)s. Cependant, les politiques communales n'ont pas encore suffisamment intégré les stratégies de réduction de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire dans leur dispositif opérationnel. Il y a des engagements pour progresser, mais il reste pour le moment un long chemin à parcourir.
- 2- La réduction de la pauvreté dans la vision de nos partenaires africains ne se limite pas au seul critère de la hauteur des revenus, mais tient compte de deux autres critères qui sont la dignité des personnes et leur réseau social :
  - la dignité des personnes repose sur différents éléments comme être en mesure d'assurer la scolarisation des en-

fants, d'utiliser l'eau du puits d'eau potable plutôt que l'eau de la mare impropre à la consommation, d'être vêtues décemment, etc. Dans ces domaines, les progrès sont importants et mesurables avec l'évolution des indicateurs d'OMD en matière d'éducation, de santé et d'eau potable ;

- l'importance du réseau social et des systèmes de solidarité qui permettent à des pauvres de passer le cap d'une période difficile au courant de laquelle leur survie est menacée : le pauvre est celui qui est dépourvu de ce réseau. Dans ce domaine, les progrès sont également importants car les projets de développement local accordent une grande attention au renforcement des différentes formes de développement communautaire ;



- le 3<sup>ème</sup> critère lié aux actifs permettant d'augmenter les productions et les revenus. A cet égard les progrès sont plus limités et moins visibles, en particulier dans les projets qui n'ont pas financé des investissements structurants pour appuyer le développement des économies locales. Par contre lorsque des investissements structurants ont été réalisés, l'impact économique est assez visible.
- 3- L'amélioration de la situation nutritionnelle. Celle-ci est limitée pour le moment. L'intégration des actions dans une démarche holistique est loin d'être satisfaisante.

Dans la pratique, les 84 programmes/projets présentés par les 23 organisations partenaires entre 1999 et 2006, qu'il s'agisse de l'une ou l'autre catégorie, ont été traités de la même façon en utilisant la méthode d'analyse de la pauvreté de l'OCDE.

<sup>6</sup> C'est un contexte de travail de plus en plus fréquent dans les pays de l'Afrique subsaharienne.

Les services fédéraux de coopération en charge de gestion du FBS ont systématiquement donné des injonctions pour plus d'intégration et pour plus de rigueur dans la démarche holistique. Ces injonctions ont toujours été modulées suivant la capacité de l'organisation partenaire car on ne peut pas avoir la même exigence « d'holistique » de la part d'une ONG que d'une organisation multilatérale du système des Nations-Unies.

## ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE ENTRE FBS ET MED ET LES DIFFÉRENCES

La MED est l'approche de lutte contre la pauvreté développée sous l'impulsion du DFID à partir d'octobre 2001. Elle vise un renforcement des capacités des personnes de manière à les faire évoluer pour elles-mêmes ou comme pouvoir d'influence ; elle vise également des évolutions des processus politiques et/ou des structures permettant un meilleur fonctionnement des sociétés et des politiques institutionnelles. MED œuvre davantage envers les processus politiques de transformation qu'envers l'atteinte de résultats géographiquement ciblés dans les zones d'intervention.

Les approches du MED et du FBS sont assez voisines, mais différentes à au moins trois égards :

- l'importance des actions de réduction de la vulnérabilité envers l'insécurité alimentaire constitue une priorité plus grande dans les programmes FBS que dans ceux du MED (vision holistique des 4 dimensions : disponibilité, accessibilité, toute l'année et pour tous, santé et eau potable pour assurer la sécurité nutritionnelle) ;
- la priorité est donnée à l'obtention de résultats ciblés par zone d'intervention en visant l'amélioration de la sécurité alimentaire d'environ 8 millions de personnes, en ayant mis en place des infrastructures et des services durablement assurés par les partenaires locaux. Le FBS est plus orienté vers l'obtention de résultats à court terme alors que la MED est davantage orientée vers des processus politiques de transformation qui permettront d'atteindre des résultats à plus long terme, mais probablement avec des effets multiplicateurs plus importants. Le FBS gagnerait, en termes d'impact avec effet multiplicateur en adoptant une vision plus politique du même genre que celle réalisée dans les programmes de développement local en appui à la décentralisation (pour illustrer une approche insuffisamment politique : le FBS met en place une caisse de mutuelle d'épargne et de crédit, mais ne met pas en place des politiques de financement adaptées au milieu rural. La MED opère davantage dans ce créneau ; c'est la raison pour laquelle on la considère comme étant plus orientée vers les processus) ;
- la MED est une approche davantage intégrée dans les programmes du DFID, sans limites étroites de financement et de durée. Le FBS constitue un programme de coalition partenariale disposant d'une dotation budgétaire qui sera totalement engagée en 9 ans (2000-2008). Neuf ans c'est court : c'est juste le temps nécessaire pour mettre en place une caisse de mutuelle d'épargne et de crédit viable, mais c'est probablement une durée trop courte pour mettre en place une politique de financement du milieu rural et les structures opérationnelles. Par ailleurs, la mise en place d'une politique adaptée au financement du milieu rural exige une large palette de partenaires que le FBS n'est pas en mesure de réunir sur chaque intervention (il faut avoir la modestie de le mentionner).

## DIFFICULTÉS ÉPROUVÉES PAR LES ONG POUR METTRE EN UVRE L'APPROCHE HOLISTIQUE DES PROJETS DU FBS

### • *L'orientation holistique*

L'orientation holistique est difficile à adopter pour des ONG qui ont des mandats très orientés sectoriellement ou qui opèrent selon des approches construites principalement pour renforcer des organisations paysannes et/ou une approche filière de production (par exemple la filière maïs avec des services tout le long de la chaîne depuis la culture avec un accès facilité aux semences de variétés améliorées, aux engrais, etc. jusqu'à la récolte, transformation et commercialisation). Cela dit, des problèmes similaires sont également rencontrés avec deux organisations multilatérales du système des Nations-Unies qui ont des approches très sectorielles.

Ces difficultés sont gérées au niveau du FBS dans le cadre d'un dialogue avec l'organisation partenaire, ce qui semble la voie normale dans un programme de coalition partenariale. Le rapprochement des points de vue pour rencontrer une vision plus holistique et une meilleure performance est davantage attribuable à l'acceptation d'évoluer du partenaire plutôt qu'à des mesures administratives des services de la DGCD (le nombre de projets financés chez les partenaires très sectoriels ou à vision peu holistique, est toutefois moindre).

### • *Les moyens financiers*

44% des volumes financiers sont utilisés par les partenaires multilatéraux (de l'ordre de 98 millions d'Euros pour 27 projets, soit une moyenne de 3,6 millions par projet), 36% par les ONG (de l'ordre de 81 millions d'Euros pour 51 projets, soit une moyenne de 1,5 million par projet) et 18% par la composante bilatérale (de l'ordre de 40 millions d'Euros pour 6 projets, soit en moyenne 6,6 millions par projet) pour les 84 programmes et/ou projets mis en œuvre entre 1999 et 2006, représentant un engagement global de 224 millions.

En 2005, un léger ralentissement du nombre de projets présentés par les ONG est observé, mais la tendance est rattrapée dès 2006 pour **atteindre** le même niveau qu'en 2004. Ce qui signifie que les ressources sont pleinement utilisées. Dans les projets ONG, 15% du budget est financé par l'ONG et 85% par le FBS. Dans les projets avec le FIDA, le cofinancement du FBS représente maximum 40%, tandis que dans les projets avec l'UNICEF et UNCDF/ FENU, il représente maximum 60% (ces dispositions sont fixées par l'arrêté royal régissant la mise en œuvre du FBS).

### • *Au niveau des équipes de projet pour réaliser ce type d'approche*

La mise en œuvre des projets holistiques souhaités par le FBS est complexe. Par ailleurs, il faut sur place des équipes de projets avec du personnel expérimenté et un encadrement de la part de l'organisation partenaire qui apprend des leçons tirées d'un premier projet, pour ensuite opérer de manière plus performante dans les projets suivants. Cependant, ces éléments continuent de peser comme une lourde contrainte pour réussir ce type de programme car le personnel change assez rapidement tant au niveau des projets que des structures d'encadrement. Le moyen de résoudre cette contrainte n'est pas encore identifié. ■

## → L'APPROCHE MED: UNE RÉVOLUTION DES PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT ?

Denis Dubuisson\*



La définition des ambitions, un processus intensif en temps pour tout le monde (Burkina Faso - Diapangou) PHOTO: Denis Dubuisson

**Il ne suffit pas de comprendre les concepts liés à l'approche MED ou de vouloir la mettre en pratique. Des facteurs environnementaux jouent également un grand rôle sur la capacité à pleinement pouvoir la développer.**

L'analyse holistique et dynamique des systèmes, le fait de mettre en œuvre des actions centrées sur les gens et surtout sur leurs forces, l'accent sur la durabilité sont quelques uns des principes qu'on retrouvait déjà dans les interventions d'Iles de Paix dans les années 60 et dans ses premiers projets participatifs, bien avant que l'on ne parle de l'approche des Moyens d'Existence Durables (MED)...

Sans vouloir limiter l'intérêt de formaliser et de diffuser cette façon d'analyser et d'aborder la réalité rurale, il nous semble naturel que toute structure qui accompagne sur la durée des dynamiques locales de développement soit amenée, consciemment ou non, à mettre en œuvre les concepts de l'approche MED.

Celle-ci repose sur deux outils complémentaires :

1 Un cadre de référence analytique qui met en évidence les interrelations entre des facteurs variés qui ont un impact sur les conditions de vie des gens et leurs moyens d'existence. Le caractère multidimensionnel et dynamique des

facteurs de la pauvreté est maintenant largement accepté. Comme le souligne Jean-Yves Standaert dans sa contribution à ce dossier, on retrouve le même type d'analyse au niveau de l'OCDE qui met en évidence les sept dimensions de la pauvreté : capacités économiques, capacités humaines, capacités politiques, capacités socioculturelles, capacités défensives, capacités de genre et capacités environnementales.

2 Une série de sept principes opérationnels fondamentaux qui guident les interventions de développement (voir encadré). Pour la MED, une intervention de développement place les gens au centre du processus et offre une réponse dynamique à une réalité complexe, analysée dans sa globalité, en valorisant leur capital existant et ce, dans une perspective de durabilité globale. La MED favorise la recherche et l'exploitation de synergies qu'elles soient entre niveaux micro, méso et macro ou qu'il s'agisse des relations entre acteurs du développement. Pour la MED, ces principes ne doivent pas être considérés comme des axiomes dogmatiques mais plutôt comme un référent méthodologique qui devrait alimenter, à travers l'action, la pensée critique.

\* Responsable de l'unité de programmation, suivi et évaluation, Iles de Paix.

## LES SEPT PRINCIPES DE LA MED<sup>1</sup>

- 1 *Les gens au cœur du développement* - Le point de départ de l'intervention réside dans la compréhension des facteurs complexes qui affectent les conditions de vie de personnes vulnérables, qui sont au centre de leur propre développement. Cela implique qu'une intervention doit favoriser la participation à toutes les étapes du cycle du projet (y compris la reddition de comptes), minimiser les barrières à la participation tout en reconnaissant les limites pratiques.
- 2 *La vision holistique* - La MED insiste sur le fait que les gens mettent en œuvre des stratégies diversifiées pour améliorer leurs conditions de vie, et que ces stratégies impliquent des acteurs diversifiés comme la famille élargie, les organisations de base, les autorités locales, régionales ou nationales, le secteur privé, la société civile, les églises, les organisations d'aide... La vision holistique ne signifie pas que l'intervention doit apporter une contribution dans tous les aspects des conditions de vie, mais qu'elle doit tenir compte des interrelations et des impacts croisés de façon très large.
- 3 *La flexibilité et le dynamisme* - Les interventions doivent s'inscrire dans un cadre d'apprentissage permanent et s'adapter à la nature par essence dynamique des conditions de vie et des facteurs les influençant.
- 4 *La valorisation du capital des gens* - Les gens ont des besoins, vivent des situations problématiques. Mais, même dans un contexte de pauvreté généralisée, ils possèdent un capital (humain, naturel, financier, physique ou social), des forces et des opportunités sur lesquelles il est possible de construire pour apporter une réponse à ces besoins et problèmes.
- 5 *Les interrelations micro-macro* - L'intervention doit tenir compte des interrelations entre les niveaux micro, méso et macro, et assurer l'alimentation des politiques à partir des préoccupations locales et des priorités des pauvres.
- 6 *Des alliances partenariales larges* - Les interventions s'envisagent en partenariat avec d'autres acteurs de développement, du secteur privé ou public.
- 7 *La durabilité* - La durabilité doit être recherchée à quatre niveaux : au niveau financier en limitant la nécessité d'un recours aux financements extérieurs ; au niveau institutionnel, à travers l'intégration dans des institutions existantes ; au niveau environnemental, en tenant compte du potentiel physique à long terme ; au niveau social, en minimisant l'exclusion sociale.

## LA MED À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Iles de Paix est une ONGD fondée par Dominique Pire, prix Nobel de la Paix 1958. Depuis plus de 40 ans, elle soutient des dynamiques locales de développement à travers un accompagnement de proximité de moyen terme. Une intervention d'Iles de Paix se caractérise par les éléments suivants :

- concentration sur une entité de géographie humaine limitée, de l'ordre de 10.000 à 30.000 personnes ;
- durée d'une dizaine d'années ;
- grande ouverture quant à la gamme d'investissements à réaliser et aux modalités d'exécution de ces investissements, principalement des investissements productifs et socio-communautaires ;
- tentative de catalyser à tous les niveaux, la mobilisation des efforts locaux ;
- préférence pour les réalisations concrètes qui sont également un vecteur de renforcement des capacités locales, au-delà de leur bénéfice immédiat.

Actuellement, Iles de Paix soutient une petite dizaine de dynamiques locales dans quatre pays, le Burkina Faso, le Bénin, le Mali et l'Equateur dans des zones à forte vulnérabilité.

Au Burkina Faso, à partir de 1982, l'expérience de l'ONG s'est construite par le soutien aux dynamiques de développement de quatre communes rurales défavorisées, les communes de Yalogo, Yamba, Diapangou et Tensobentenga. Ces programmes ont été ou sont actuellement cofinancés par le Fonds Belge de Survie pour résoudre des problématiques de développement telle que la diminution de rendement de l'agriculture, l'accès limité à l'eau potable et d'abreuvement, le désinvestissement de l'Etat dans les infrastructures de base, les opportunités économiques limitées, le très faible niveau de connaissances de la population...

Les quatre communes burkinabè se distinguent par des contextes de structuration locale très différents. A Diapangou et Tensobentenga, deux associations de base fortes fédéraient une grande partie de la population tandis qu'à Yamba et Yalogo, la structuration était au mieux embryonnaire. La décentralisation effective est récente et l'institution communale est encore très faible.

## LES GENS AU CŒUR DE LEUR DÉVELOPPEMENT

La communauté du développement a depuis longtemps reconnu que des problèmes d'ordre technique ne recevraient pas une réponse satisfaisante s'ils étaient uniquement abordés du point de vue technique. Si l'on veut atteindre des résultats durables, les gens doivent être au cœur de leur propre processus de développement, sur base de leurs moyens d'existence et de leurs ambitions.

Accepter cela, c'est, du point de vue de l'organisme d'appui, accepter une bonne dose d'humilité quant à son rôle. Cela implique de garder un esprit ouvert par rapport aux réalisations à prévoir. Les priorités perçues par les « techniciens » du développement ne sont pas forcément celles des bénéficiaires.

Iles de Paix a la chance de pouvoir financer sur fonds propres les premières étapes de ses interventions, ce qui permet d'engager une discussion ouverte sur le terrain et de donner aux

1 Adapté de <http://www.ifad.org/sla/index.htm> et de Franks, T et al, « Goodbye to projects ? The Institutional Impact of SLAs on Development Interventions », 2004

gens les moyens de prendre part réellement à cette discussion. Favoriser la participation réelle des plus pauvres à la conception d'une intervention de développement prend du temps. A Tensobentenga ou à Yamba, ces processus ont duré plus de six mois, entre assemblées plénières, travaux en sous-commissions, voyages d'étude, et recherches-action.

Une telle expérience est mutuellement enrichissante. Elle permet notamment aux parties prenantes de revendiquer des prestations de qualité de la part de l'organisme d'appui parce qu'elles se trouvent moins dans une position de bénéficiaires que de clients.

On peut toutefois se poser la question de la répliquabilité et de la soutenabilité d'un processus aussi fortement consommateur en temps et en ressources humaines. Sans compter qu'il y a des limites au partage de la décision avec les parties prenantes. Même dans les conditions optimales de participation mises en place par Iles de Paix, il n'est pas facile de dépasser le stade de l'écriture d'une *shopping list* et de garantir qu'au final, les résultats bénéficieront aux plus pauvres.

Notre expérience nous a appris que mettre les gens au centre de leur développement ne revient pas forcément, pour l'organisme d'appui, à abdiquer devant la dictature de la demande. Cela n'a du sens que si un réel dialogue peut s'établir.

## LA VISION HOLISTIQUE

Pour la MED, la vision holistique ne signifie pas la nécessité d'intervenir sur l'ensemble des facteurs affectant les moyens d'existence des gens au sein d'une même intervention. Plusieurs études insistent sur l'inefficacité à moyen terme de cette démarche. Les ONG belges, et particulièrement celles qui sont actives au sein du Fonds Belge de Survie, sont attachées à la distinction qu'il faut faire entre vision holistique, d'une part, et intervention multidimensionnelle, d'autre part. La vision holistique est une attitude particulière qui est importante au moment de l'analyse, analyse qui dans un environnement dynamique doit rester permanente. Tout le monde sera d'accord pour dire que, sans cette analyse globale de la réalité vécue par les bénéficiaires, l'atteinte de résultats durables et significatifs relève de la chance. Il en va de même pour une intervention multidimensionnelle ou multisectorielle sans vision holistique.

La vision holistique et l'accent qui est mis sur les interrelations entre les différentes dimensions de la pauvreté permettent d'apporter un regard critique sur les interventions.

Une analyse holistique nous invite, par exemple, à nous poser la question de la relation entre l'amélioration des capacités économiques et l'impact sur les capacités défensives. La réalisation, à Diapangou, d'un périmètre irrigué d'une vingtaine d'hectares aura un impact important sur les capacités économiques des exploitants. Faut-il protéger les exploitants démunis contre d'éventuels prédateurs lorsqu'on sait que les terres irriguées attirent les convoitises ? Si oui, comment ?

A Yalogo, Iles de Paix a voulu protéger le capital productif des groupes vulnérables en introduisant dans le règlement des périmètres l'interdiction de toute vente de parcelle. L'expérience a démontré que cela a eu un impact très négatif sur les capacités défensives des ménages. Comme un ménage en situation de crise réalisera de toute façon ses actifs pour assurer sa survie, lorsqu'on interdit la vente de parcelles, on en diminue la valeur sur un marché souterrain parce que l'acheteur n'achète pas un droit sûr. C'est ainsi qu'entre 1993 et 1997, à Yalogo, des parcelles ont été vendues à un prix équivalent au

mieux à son bénéfice annuel (certaines parcelles s'échangeant même au tiers du bénéfice annuel). On peut s'attendre à ce qu'un marché ouvert des parcelles permette aux ménages en situation de crise de tirer un bien meilleur prix de son actif.

## LA FLEXIBILITÉ ET LE DYNAMISME

Iles de Paix considère que pour contribuer à apporter une réponse satisfaisante aux ambitions locales, il faut faire preuve d'une grande ouverture d'esprit, tant au moment du montage de l'intervention qu'en cours de chemin.

En effet, les ambitions locales évoluent avec le temps, se précisent, s'altèrent, se modifient en fonction des opportunités externes. Le rythme des réalisations doit également être calé sur le rythme des parties prenantes, si ces dernières doivent être au cœur du processus. Ceci implique qu'il est difficile d'établir avec précision, en début d'intervention, l'ampleur des changements attendus, le contenu précis de l'intervention et le rythme des actions ; ce qui peut entrer en contradiction avec l'orthodoxie du cadre logique. C'est pourquoi les documents de projet d'Iles de Paix mettent plus l'accent sur le sens des améliorations recherchées que sur leur ampleur finale ou la liste des investissements qui seront réalisés.

Ces éléments sont le résultat d'un dialogue et d'une analyse permanents avec les parties prenantes. La définition de l'intervention est donc un chantier qui se construit tout au long de celle-ci. Il est évident que cette façon de faire est rendue possible grâce à la large autonomie financière d'Iles de Paix, et, en ce qui concerne le Burkina Faso, à l'inclination positive du Fonds Belge de Survie par rapport à cette façon de faire.

## LA VALORISATION DU CAPITAL LOCAL

La valorisation du capital local est un concept séduisant. Si les gens s'appuient d'abord sur les atouts qu'ils possèdent, cela leur fait prendre conscience que le développement n'est pas quelque chose qui est apporté de l'extérieur mais un processus qui se construit de l'intérieur. Cela suppose une transformation assez radicale du sens classique donné à la participation. L'intervention se construit à partir de la mobilisation de ressources locales qui sont – éventuellement – complétées par celles de l'organisme d'appui qui participe au processus.

Mais comment faire en sorte que les gens mettent leurs atouts sur la table en toute transparence ? Lorsqu'il s'agit d'un capital observable (ressources naturelles ou physiques), cela ne pose en général pas de problème. Mais il en va autrement pour le capital financier, humain ou social. En effet, dès qu'une aide est en jeu, l'être humain a une propension naturelle à tenter de maximiser les probabilités de décrocher cette aide. On a donc tendance à exagérer ses besoins et à minimiser ses ressources. Nos Etats occidentaux se sont organisés pour limiter ces risques de tricherie dans leurs politiques d'aide sociale avec plus ou moins de succès. Mais en ce qui concerne la relation entre organisme d'appui et bénéficiaire, on en est encore trop fréquemment au jeu du chat et de la souris.

Pour des raisons d'efficacité, les organismes d'appui sont souvent amenés à contourner ce problème en mettant sur pied des codes de financement, a priori équitables puisqu'ils s'appliquent à tous de la même façon.

Ainsi, au Burkina Faso, la réalisation d'un point d'eau potable (puits ou forage) coûte à la communauté, en règle générale, entre 230 et 300 euros. En réalité, ce type de code de finan-

cement est inéquitable parce qu'il favorise les communautés plus riches qui peuvent « économiser » une partie de leur capital et défavorise les communautés plus pauvres qui ne peuvent même pas mobiliser la contribution attendue et sont donc exclues des bénéfices du programme.

## LES INTERRELATIONS MICRO-MACRO

Iles de Paix est une ONG de terrain dont l'action s'intègre dans les politiques locales de développement, notamment à travers des partenariats avec les municipalités. S'intégrer dans les politiques locales est une chose, influencer le contenu des politiques nationales en est une autre.

Par exemple, renforcer la sécurité alimentaire à Diapangou à travers le soutien à la production rizicole irriguée pose question lorsque les politiques commerciales nationales favorisent les importations à bas coût de riz en provenance d'Asie du Sud-Est.

En tant qu'organisation internationale, nous estimons que nous n'avons aucune représentativité locale pour interpeller directement l'Etat par rapport à ses politiques. Ce serait plutôt le rôle des organisations locales de la société civile (associations, organisations paysannes). Notre expérience de collaboration avec ces structures au niveau local montre toutefois que l'engagement politique pour la défense des intérêts des membres les préoccupe encore peu. Pour le moment, ces structures se profilent surtout comme intermédiaires dans la chaîne de l'aide.

## DES COALITIONS PARTENARIALES LARGES

L'importance des partenariats verticaux (donateur <-> organisme d'exécution <-> bénéficiaire) est largement reconnue comme vecteur d'amélioration de l'appropriation des actions par les parties prenantes. Mais dans les zones où Iles de Paix est actif, un gros effort doit encore être fait pour favoriser la mise sur pied de partenariats horizontaux entre organismes de développement.

De tels partenariats sont nécessaires pour pouvoir aborder de façon complémentaire, cohérente et efficace, les dimensions des moyens d'existence de façon holistique, et notamment tenir compte des facteurs d'ordre plus politique. Toutefois, force est de constater un cloisonnement des rôles sur le terrain qui favorise peu la mise en place de telles alliances.

Les conceptions du développement, les procédures opérationnelles, les méthodologies d'appui, le poids relatif des acteurs sont souvent insuffisamment compatibles que pour s'avancer de façon réaliste dans la direction de partenariats qui soient équilibrés.

L'expérience du Fonds Belge de Survie qui a justement voulu susciter de tels partenariats horizontaux entre ONG, agences multilatérales et coopération bilatérale montre que, même pour des institutions qui ont des objectifs et une approche similaires (dans le cadre du Fonds de Survie), il est très difficile de donner une ampleur soutenable à ces partenariats.

## LA DURABILITÉ

Comme toute approche du développement, la MED met l'accent sur la durabilité des moyens d'existence des gens. La recherche de cette durabilité aux niveaux économique, social, environnemental et institutionnel doit avoir des implications concrètes dans le design des investissements.

A Tensobentenga, par exemple, plutôt que de soutenir une association locale dans la mise sur pied d'une institution de microfinance qui offre des services sur mesure pour ses membres, Iles de Paix a préféré mettre l'association en contact avec les Institutions de microfinance existantes pour y négocier des conditions d'accès satisfaisantes.

Dans le contexte du développement, la recherche de la durabilité est souvent déçue. La MED n'y apporte pas une contribution distinctive. En effet, idéalement, on devrait rechercher la durabilité intrinsèque des processus de développement plutôt que la durabilité des résultats des interventions stimulés par l'aide. Ainsi, par exemple, à Yalogo, Iles de Paix a soutenu la réalisation de 200 hectares de rizières, au début des années 90. Quinze ans plus tard et après une petite dizaine d'années d'autonomie, certains des huit périmètres sont en bien mauvais état. Les groupements d'usagers ne disposent pas des moyens nécessaires pour les réparer.

A première vue, on peut se poser la question de la durabilité de l'investissement et de ses effets. Toutefois, on observe que la dynamique locale de développement a évolué de façon radicale. Pendant ces dix dernières années, Yalogo est devenu un grand centre de production de légumes. La riziculture a été un des éléments qui a permis la transition vers ce type d'activité en inscrivant les paysans dans une agriculture tournée vers le marché et en générant les revenus nécessaires pour les premiers investissements dans le maraîchage. Aujourd'hui, la production de riz – qui n'a pas énormément baissé en quinze ans – n'occupe plus qu'une place secondaire dans l'économie locale.

L'abandon possible de la culture de riz signifierait-t-il que l'investissement était inopportun ou inefficace ? Non. Il faut pouvoir reconnaître la nature transitoire de certaines réalisations et analyser la façon dont elles soutiendront, *in fine*, les dynamiques locales de développement.

## EN GUISE DE CONCLUSION

La MED est un exercice intéressant d'intégration et de systématisation d'un ensemble de bonnes pratiques d'aide au développement à considérer, bien entendu, de façon critique. Si on analyse les facteurs qui ont favorisé la mise en place de bon nombre de ces bonnes pratiques au sein des interventions d'Iles de Paix, il faut en souligner trois :

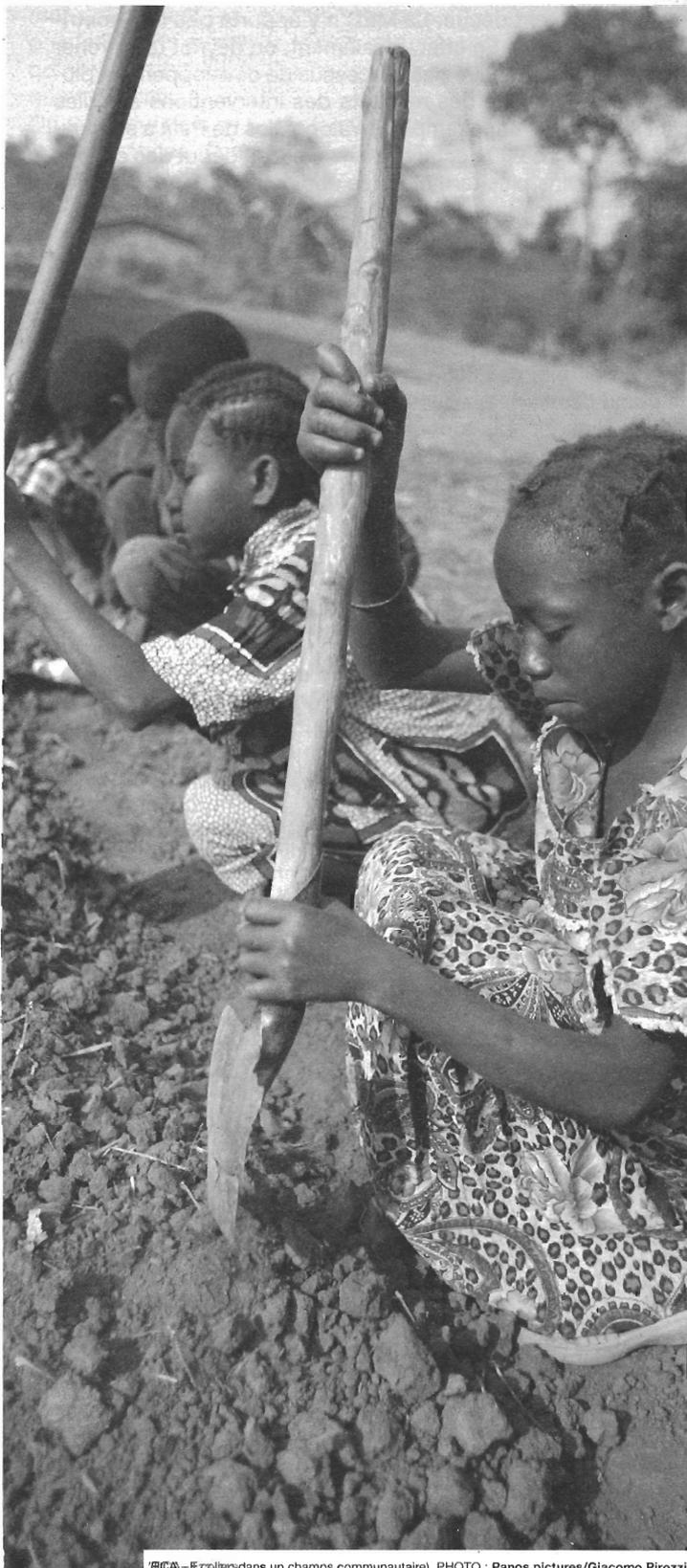
- un environnement professionnel qui valorise la pensée critique, l'analyse et la capitalisation des apprentissages,
- un environnement institutionnel qui :
  - reconnaît, en complément aux investissements plus classiques, l'importance des investissements *invisibles*<sup>2</sup> pour le renforcement des capacités ;
  - accepte des ressources humaines importantes ;
- un environnement financier
  - dont les outils ne mettent pas une pression excessive au décaissement sur les épaules des équipes de terrain,
  - très flexible.

Il serait donc intéressant d'approfondir les conditions environnementales nécessaires à l'exploitation de tout le potentiel de la MED. ■

2 Il s'agit de tout ce qui sur le plan du renforcement des capacités, relève davantage des apports qui ne sont pas matériels. L'expression fait référence à l'ouvrage de Allan Kaplan, « Development Practitioners and Social Process », Artists of the Invisible, Londres, Pluto Press, 2002.

## → MOYENS D'EXISTENCE DURABLES. CAS D'UTILISATION PRATIQUE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Maxime-Faustin Mbringa-Takama\*



AFRICA - Ecoliers dans un champs communautaire) PHOTO : Panos pictures/Giacomo Pirozzi

Entre 1999 et 2002, le programme de coopération République Centrafricaine et le Programme des Nations Unies pour le Développement se sont focalisés sur la lutte contre la pauvreté. Un projet s'est appuyé sur la promotion des moyens d'existence comme stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau local.

Le travail a été réalisé en plusieurs étapes dont les principales ont été :

- le développement du concept de moyens d'existence durable (MED) ;
- l'organisation d'une vaste campagne d'information et de formation des acteurs ;
- le plaidoyer auprès des décideurs pour la vulgarisation de l'approche au niveau des communautés rurales et urbaines ;
- l'opérationnalisation de l'approche.

### LES DÉFIS À RELEVER

Les rapports sur le développement humain montraient, chaque année, que la République Centrafricaine était emportée dans une dynamique d'appauvrissement de plus en plus amplifiée, profonde et intense.

Le pays, qui occupait le 160<sup>ème</sup> rang en 1994 en ce qui concerne l'indice de développement humain, était tombé au 172<sup>ème</sup> rang en 2001. La frange de la population la plus pauvre était estimée à plus de 75%.

Face à cette situation, le PNUD a décidé de mieux identifier d'emblée les défis inhérents à la recherche de solutions endogènes à la pauvreté. Il a été jugé opportun de déployer une stratégie bâtie sur la responsabilisation des acteurs, le partenariat entre eux, et sur la valorisation de leurs potentiels. Il était apparu, suite à une série de discussions et d'échanges entre les acteurs, qu'il fallait relever quatre ordres de défis :

- rechercher une logique et des processus plus pertinents garantissant une lutte plus efficace contre la pauvreté tant au niveau des politiques nationales que des interventions au niveau des communautés de base ;
- promouvoir des approches permettant la consolidation des stratégies adaptatives (cf. plus bas), sur la base desquelles de nouvelles initiatives devaient s'appuyer et assurer des changements dans les conditions de vie des populations ;
- faciliter la compréhension de l'approche par les communautés locales, des institutions publiques, de la société civile ;
- se doter de nouvelles capacités permettant l'application de l'approche MED comme stratégie de lutte contre la pauvreté.

\* Assis tant au Représentant Résident, PNUD Bangui Centrafricaine, +236 75 04 36 44, Maxime.mbringa-takama@undp.org

## LES CONCEPTS À PROMOUVOIR

L'approche MED était considérée comme une option stratégique à long terme. Elle visait à créer un environnement propice à la lutte contre la pauvreté en utilisant tous les moyens disponibles, dont les capacités, les aptitudes, les biens, les relations, les ressources, les pratiques, les activités à la portée de l'individu, des institutions et des communautés.

Ces moyens ne sont durables que si les gens les utilisent pour satisfaire leurs besoins essentiels, face aux chocs et au stress que leur apporte la nécessité de se maintenir en vie, de garantir leur bien-être et celui des générations futures.

Le schéma suivant a été largement utilisé et exploité pour faciliter la compréhension de l'approche de moyens d'existence durables. Il est placé au cœur de la philosophie du projet d'appui au programme national de lutte contre la pauvreté (PLCP). Il met en relation trois systèmes majeurs :

- la stratégie adaptative (face au stress et/ou choc auxquels les gens sont exposés, ceux-ci déploient des réponses intuitives ou raisonnées en se servant de leurs connaissances locales, de leurs expériences, de leurs ressources disponibles, naturelles et humaines, techniques et financières etc. C'est grâce à cela qu'ils peuvent contenir la pression des chocs et développer des alternatives) ;
- les conditions facilitant le développement des stratégies adaptatives (des arrangements politiques, économiques, sociaux et culturels à mettre en place pour inciter la prise des initiatives) ;
- l'accessibilité et l'acquisition des connaissances pratiques modernes (permet de renforcer l'aptitude des gens à améliorer leurs stratégies adaptatives et à prendre des initiatives plus pertinentes et percutantes).

## UNE VASTE CAMPAGNE D'INFORMATION ET DE FORMATION DES ACTEURS

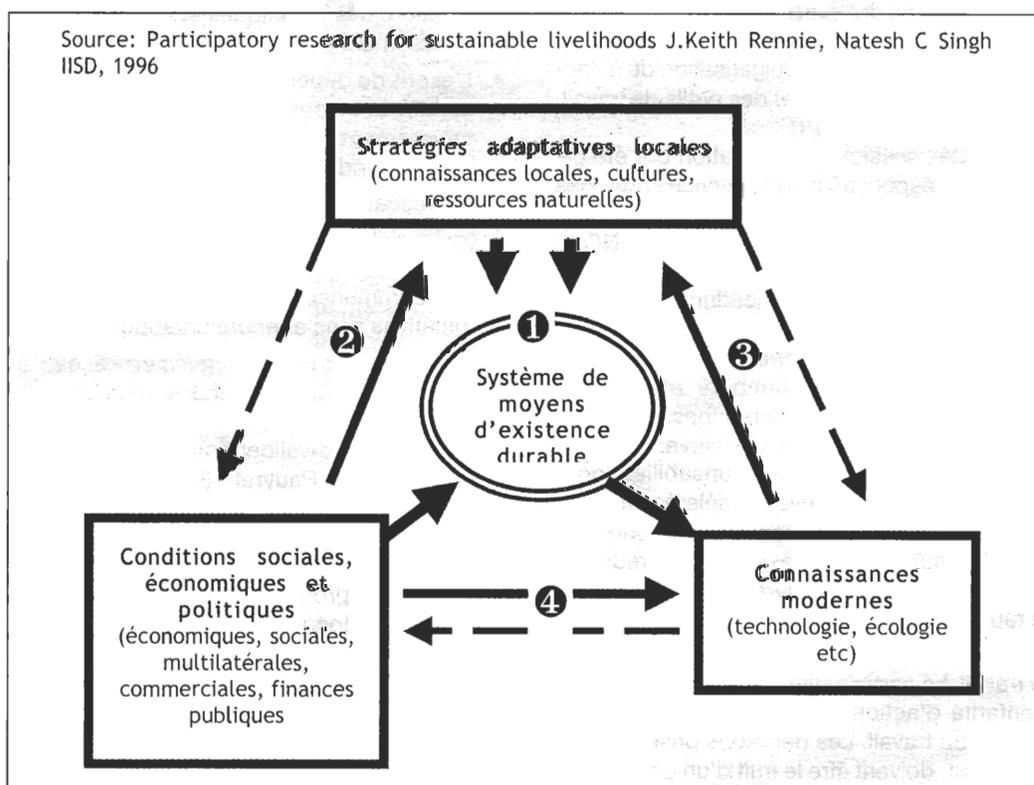
Dans le cadre du programme de coopération avec le gouvernement et, particulièrement, le PLCP, le PNUD a mobilisé plus de 2 millions de US\$ pour promouvoir l'approche. Un des axes clés d'intervention a été la préparation des équipes de mobilisateurs que sont les cadres des ministères, des ONG, les enseignants et chercheurs des institutions académiques et les leaders des communautés de base.

Des séries de sessions d'information et de formations sur les moyens d'existence durables (MED) ont été organisées à leur attention et ont permis la découverte du concept, la vulgarisation de valeurs liées à l'appropriation de la lutte contre la pauvreté.

De nombreux supports ont été élaborés, allant de simples exposés aux montages de documents, en passant par des reportages audio-visuels avec l'appui de la radio, de la télévision nationale et des journaux de la place.

Des ateliers et des séminaires ont eu lieu tant à Bangui que dans les zones pilotes de concentration. Des interventions spécifiques ont été orientées vers des femmes, tant en milieu urbain que rural.

Particulièrement dans les médias, les conférences et les reportages sur les ateliers, la diffusion des messages forts contre l'esprit d'assistanat et la promotion des expériences sur la meilleure exploitation des moyens d'existence durable, ont permis aux populations cibles de commencer à prendre des initiatives.



## PLAIDOYER AUPRÈS DES DÉCIDEURS POUR LA VULGARISATION DE L'APPROCHE AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS RURALES ET URBAINES

Le projet de lutte contre la pauvreté a soutenu un vaste programme de plaidoyer, focalisé sur les décideurs à deux niveaux : central et décentralisé.

L'action a consisté à obtenir une adhésion à l'approche de la part des membres du gouvernement. Ceux-ci ont été très réceptifs et ont contribué à la vulgarisation de l'approche à travers leurs discours à l'ouverture des multiples sessions de formation et d'information, à l'organisation des palabres dans les communautés de base, et au lancement de nouvelles initiatives comme l'octroi d'outils aratoires, l'inauguration des caisses d'épargne et de crédit.

Progressivement, ils se sont familiarisés avec les notions liées à l'approche : responsabilité, partenariat, initiatives, entrepreneuriat, capacité à faire face aux chocs etc. La diffusion de toutes ces notions a fini par faire comprendre aux responsables institutionnels et communautaires la nécessité de prendre des engagements et de s'impliquer dans la lutte contre la pauvreté en misant sur leurs propres forces.

Les visites de terrain des membres du gouvernement et ou des cadres de haut niveau, avec l'appui du PLCP ont été multipliées. Elles ont permis de les mettre en contact permanent avec les réalités.

## OPÉRATIONNALISATION DE L'APPROCHE MED

L'opérationnalisation de l'approche a été effectuée dans l'optique de sa vulgarisation. Le principe majeur retenu pour le processus a été le transfert des capacités de gestion de l'approche MED à tous les niveaux des partenaires nationaux, tant au niveau central qu'à la base.

L'opérationnalisation a démarré avec la vulgarisation de la méthode, des procédures, des techniques et des outils de travail.

- *Méthode de travail.* Des sessions de formation ont été organisées au profit des responsables des services d'études et de planification des départements ministériels, ainsi qu'auprès des leaders de la société civile et des ONG. Il s'agissait de les familiariser avec l'approche et d'harmoniser le niveau de compréhension des procédures, des techniques et des outils.

Une zone pilote d'intervention a été délimitée, comprenant trois préfectures (Ouham, Nana Mambéré et Ombella Mpoko) recouvrant environ 800.000 personnes. Dans ces préfectures, le niveau de pauvreté est très élevé.

Un groupe de consultants a été responsabilisé pour conduire des recherches participatives accélérées au sein des communautés identifiées avec l'appui des autorités locales et des communautés sur la base de nombreux critères dont : l'ampleur de la pauvreté, les capacités d'initiatives, le taux d'accès aux infrastructures et services sociaux de base.

- *Procédures de travail.* La participation et le partenariat pour une complémentarité d'action sont les éléments qui ont guidé l'organisation du travail. Les décisions prises, à quel que niveau que ce soit, doivent être le fruit d'un consensus.

- *Techniques.* La recherche des pratiques et techniques plus efficaces a été fortement privilégiée. Elle s'appuie sur le partage d'expériences dans les secteurs où des résultats concrets ont été obtenus.
- *Outils.* Plusieurs outils ont été développés pour accompagner la pratique de l'utilisation de l'approche MED. Des modèles d'organisation communautaires, des types d'activités génératrices de revenus, un dispositif de microcrédit constituent un paquet d'appuis à fournir aux communautés.

Dans les villages pilotes sélectionnés, des volontaires formés à l'approche ont été installés pour accompagner l'effort des communautés. Des missions ont été organisées à tous les niveaux. Les autorités locales mobilisées (Préfet, sous préfets, maires) visitent régulièrement les communautés impliquées dans l'initiative. Les responsables des services centraux descendent régulièrement sur le terrain pour stimuler les acteurs. Des missions ministérielles ont également été organisées pour permettre au gouvernement d'apprécier l'évolution des initiatives au niveau des communautés.

## RÉSULTATS

L'expérience n'a duré qu'un an et demi. Les résultats ont été très mitigés. L'appropriation de l'approche, n'a pas été effective, surtout au niveau institutionnel.

Le processus de dissémination a été brutalement écourté par la nouvelle direction du PNUD qui a réorienté les interventions vers l'appui conseil au niveau stratégique.

Le projet a été très précocement arrêté et ses ressources réaffectées à la formulation de la stratégie nationale de la réduction de la pauvreté. Toutefois, un certain nombre de produits ont pu être réalisés. Les principaux ont été les suivants :

- Dans les villages pilotes, l'amélioration de la forme d'organisation, des techniques et outils de travail a favorisé l'accroissement de la production et l'amélioration des revenus.
- L'esprit de dépendance s'est quelque peu émoussé et les initiatives se sont multipliées, à travers l'émergence des groupements et des associations. La notion de partenariat s'est répandue peu à peu.
- Un réseau de caisses d'épargne et de crédit a été mis en place dans trois préfectures et la culture d'épargne et de crédit s'est vite répandue au sein des populations.
- Des communautés engagées ont commencé à prendre des initiatives sans attendre un appui externe.

## PERSPECTIVES

Le pays vient de valider son Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Le 26 octobre 2007, une table ronde, tenue à Bruxelles, a permis de débloquent près de 600 millions US\$ pour la mise en œuvre des projets contenus dans ce DSRP. Or, dans ce document, un accent particulier est mis sur la promotion du monde rural, à travers le soutien aux initiatives locales.

Ce retour aux préoccupations opérationnelles au niveau local laisse déjà pressentir la nécessité de réexaminer les possibilités de renouer avec l'approche « Moyens d'Existence Durables » ■■