



Cap-Vert: quand LEADER s'exporte

Vingt ans d'une démarche de type LEADER au Cap-Vert ont permis à ce pays très déshérité d'atténuer sensiblement la pauvreté et l'exode rural, tout en renforçant la démocratie et la participation des populations locales au développement.

Samuel Thirion, réseau TOGETHER¹



L'archipel du Cap-Vert, au large du Sénégal, est constitué de dix îles, dont neuf habitées, la plupart d'origine volcanique, abritant environ 400 000 habitants sur 4 000 km².

Ancienne colonie portugaise devenue indépendante en 1975, le Cap-Vert a servi pendant plusieurs siècles de relais pour le commerce triangulaire des esclaves vers l'Amérique Latine et de lieu d'exil pour le Portugal. Cette origine diversifiée des habitants a donné lieu à une population métissée et à une culture afro-européenne spécifique. Chants et musique traditionnels y occupent une grande place. C'est également une société fortement solidaire, notamment dans le travail, pour faire face à l'adversité du milieu naturel.

Le climat est en effet aride et la pluviométrie aléatoire (parfois plusieurs années de suite sans pluie), engendrant une série de famines successives et meurtrières et une démographie en dents de scie tout au long de l'histoire du pays.

¹ Cofondateur et directeur de l'ONG INDE, puis concepteur de la démarche participative SPIRAL au Conseil de l'Europe, Samuel Thirion a accompagné le processus au Cap-Vert décrit dans cet article depuis ses origines. Il est actuellement Secrétaire général de TOGETHER, réseau international des territoires qui développent la démarche SPIRAL.

Ce n'est qu'en 1947 que l'alerte est lancée sous l'impulsion d'Amnesty International, alors en gestation, contraignant la puissance coloniale à mettre en place une aide alimentaire. Cette aide a été valorisée par l'organisation de chantiers collectifs employant de nombreux travailleurs rémunérés qui ont permis, surtout après l'indépendance, de reboiser les zones désertiques et de doter le pays de routes et d'infrastructures rurales dans toutes les îles. Initialement assurée par le gouvernement central, la gestion de ces chantiers a été progressivement décentralisée au niveau des associations locales, permettant ainsi la construction de certaines infrastructures villageoises.

Malgré ces mesures, l'émigration est restée forte. Aujourd'hui encore, trois Cap-Verdiens sur quatre vivent à l'étranger. A dominance essentiellement rurale, le pays a bénéficié d'un taux de croissance particulièrement élevé depuis son indépendance, en grande partie grâce à la valorisation des revenus de l'émigration, avec toutefois un risque d'accélération de l'exode rural vers les deux centres urbains du pays que sont Praia, la capitale (130 000 hab.), et Mindelo (72 000 hab.).

Sur le plan politique la République du Cap-Vert bénéficie depuis 1991 d'une démocratie représentative formelle, implantée au niveau national et local, qui se caractérise par une bonne stabilité, avec une alternance essentiellement entre deux partis, dont l'ancien parti de l'indépendance (PAICV).

Démarche LEADER

C'est dans ce contexte qu'il a été possible à partir de années 1990 de lancer une démarche décentralisée s'inspirant de la démarche LEADER² alors en pleine ascension en Europe. Cette démarche s'est peu à peu inscrite dans le paysage institutionnel et politique du Cap-Vert et a fait de ce petit pays un laboratoire remarquable de gouvernance décentralisée jusqu'au niveau des villages.

L'histoire commence au FIDA (Fonds International pour le Développement Agricole). Spécialisée dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural, cette agence des Nations Unies basée à Rome fonctionne par l'octroi de prêts à très faibles taux d'intérêt, voire nuls, accordés aux gouvernements des pays les moins avancés, dont le Cap-Vert, pour tenter d'éradiquer la pauvreté dans leurs zones rurales.

Le FIDA fonctionne par programmes, chacun faisant l'objet d'un accord de prêt avec le gouvernement concerné. D'où un processus de préparation assez long, conduisant à un document de projet qui, dans la majorité des cas, présente l'inconvénient majeur de manquer de souplesse. Les limites de cette démarche descendante (*top-down*) sont apparues dans les rapports d'évaluation et ont conduit certains responsables du FIDA à chercher des voies plus ascendantes (*bottom-up*), partant des attentes des populations locales.

Ainsi au Cap-Vert, l'évaluation finale du programme du FIDA réalisée par l'ONG portugaise INDE en 1996 et les débats qui ont suivi ont conduit à proposer de s'inspirer de l'approche LEADER pour concevoir un nouveau programme.

Dès 1996-1997, des négociations s'engagent avec le gouvernement, aboutissant, en l'an 2000, au démarrage d'un Programme national de lutte contre la pauvreté en milieu rural (*Programa de Luta contra a Pobreza no meio Rural / PLPR*) totalement inédit. Le fait que le programme ne soit plus rattaché au Ministère de l'Agriculture, comme l'étaient tous les programmes du FIDA précédents, mais directement au Bureau du Premier Ministre s'est avéré décisif.

² Lancé en 1991, le programme européen L.E.A.D.E.R (*Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) est devenu au fil des ans l'instrument de référence du développement territorial intégré, basé sur une approche locale et participative.

Tous les principes de LEADER ont été repris: partenariat local, subvention globale sur la base d'une stratégie territoriale concertée, décentralisation des décisions de financement et contrôle a posteriori des dépenses, constitution d'une équipe technique d'animateurs au sein du partenariat local pour assurer un réel processus participatif. Une phase d'acquisition de compétences de trois ans est instaurée avec des actions démonstratives dans les villages, devant aboutir à la formation dans chaque île de partenariats locaux de type LEADER (appelés «Commissions régionales de partenaires» – CRP). L'objectif était d'assurer en leur sein une participation majoritaire des habitants, notamment les plus démunis, par une véritable approche ascendante. L'appui méthodologique était assuré par INDE, en lien avec la Cellule nationale d'animation LEADER au Portugal, les groupes LEADER de ce pays et l'Observatoire européen LEADER II à Bruxelles.

Du niveau des îles au niveau des villages

Durant cette première phase d'acquisition de compétences, les animateurs sont embauchés par un opérateur local sélectionné par appel d'offre en attendant d'obtenir un contrat de travail avec le partenariat local (CRP) une fois constitué.

Cette formation débouche alors sur une proposition encore plus avancée, validée tant par le FIDA que par le gouvernement, de reprendre les principes de la démarche LEADER non seulement au niveau des îles, avec les CRP, mais aussi au niveau des villages. Il s'agissait de créer dans chaque village une sorte de partenariat micro-local, sous la forme d'une association des habitants (appelée «Association communautaire de développement» / ACD) à même d'élaborer une stratégie villageoise et d'assurer sa mise en œuvre, la CRP jouant un rôle de mise en cohérence au niveau de l'ensemble de l'île.

Les actions démonstratives des trois années d'acquisition de compétences ont été un levier pour y parvenir en invitant les habitants réunis en assemblée à décider ensemble, librement, des actions pouvant permettre aux familles les plus nécessiteuses de sortir de la pauvreté. Ainsi, le ciblage souhaité par le FIDA vers les plus démunis était assuré par les habitants eux-mêmes, ce qui s'est avéré beaucoup plus efficace et efficient.

Par cette approche, le nombre d'ACD créées a véritablement explosé en trois ans (environ 300 créées), ce qui a permis une réelle participation dans la création des CRP au niveau des îles. Celles-ci avaient pour membres les ACD, largement majoritaires, aux côtés des municipalités et d'autres institutions publiques et privées insulaires. Réticentes au départ face à ce qu'elles percevaient comme un contre-pouvoir, les municipalités ont peu à peu compris tout l'intérêt de la démarche, y compris pour leurs propres décisions, et elles ont pour la plupart pleinement adhéré au processus. Et cela d'autant plus que le succès du projet a conduit à une loi des CRP approuvée par l'Assemblée Nationale, inscrivant de facto la démarche de type LEADER dans la gouvernance nationale et le fonctionnement démocratique du pays.

Phases

Après la première phase d'acquisition de compétences (2000-2003), plusieurs phases se sont succédé, à l'image de LEADER en Europe. Chacune a fait l'objet d'une stratégie et d'un plan d'action territorial élaboré à l'échelle des villages puis des îles. Son exécution est évaluée a posteriori annuellement ainsi qu'en fin de phase.

Lors de la deuxième phase (2003-2007) le programme s'étendait sur cinq îles. Puis, prenant acte de sa réussite, il a été ensuite étendu à l'ensemble de l'archipel (sauf les deux îles de tourisme de masse que sont Sal et Boa Vista), y compris certaines zones urbaines comme Mindelo.

Lors de la troisième phase (2007-2012) la mise en place d'un système de suivi/évaluation ascendant s'appuyant sur la démarche SPIRAL du Conseil de l'Europe³ a véritablement stimulé la participation des habitants dans les associations villageoises (ACD), notamment les jeunes, et fait émerger la fonction de «facilitateur d'ACD», au niveau des villages, complémentaires des animateurs de CRP au niveau des îles. Ces facilitateurs sont des jeunes diplômés sans emploi qui sont revenus vivre au village dans leur famille et qui travaillent bénévolement, le programme n'ayant pas la possibilité d'assurer leur rémunération, contrairement aux animateurs des CRP. Leur participation assurait aux ACD un appui technique complémentaire à celui des animateurs dans les CRP, peaufinant ainsi la démarche de type LEADER à deux niveaux: celui des villages et celui des îles. A la fin de la troisième phase, le nombre d'associations villageoises (ACD) avoisinait les 500, avec un dense réseau de facilitateurs (un ou deux par ACD).

Avec la quatrième phase (2012-2019), fort de son succès, le programme PLPR change et prend un nouveau nom, celui de POSER (Programme d'Opportunités Socio-Economiques Rurales). L'idée est d'aller au-delà de la lutte contre la pauvreté pour inclure dans la démarche toutes les politiques sectorielles de développement socio-économique: agriculture, élevage, pêche, énergie, tourisme, services, PME, santé, éducation, etc. La fonction des facilitateurs au niveau des villages prend alors une autre dimension et un volet renforcement des compétences par des formations «en cascade» est instauré, afin de former les facilitateurs à développer leur propre activité économique et d'assurer ainsi leur fixation à long terme dans leur village. L'objectif est que chaque facilitateur puisse devenir un spécialiste dans un domaine correspondant à son activité économique et un relais du ministère de cette spécialité au service de plusieurs ACD voisines, tout en restant attaché à son ACD. L'organisation de petits groupes locaux d'échanges entre ACD voisines permet de mutualiser les compétences ainsi acquises. Une mise en réseaux thématiques des ACD est également proposée.



Remise des diplômes aux animateurs chargés de former ensuite quelque 700 facilitateurs dans les villages (1 ou 2 par ACD).

³ Pour plus d'information voir https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=capeverde&redirectpage=Cape_Verde#Principaux_enseignements

Mais les difficultés de mise en œuvre de ce nouveau programme ont causé un retard considérable dans la réalisation du volet animation. Et ce n'est qu'en 2016 que la formation en cascade des animateurs et des facilitateurs a réellement débuté. La bonne nouvelle est qu'entretemps le réseau internet s'est étendu à toutes les zones rurales du Cap-Vert, permettant à chaque facilitateur de disposer d'un smartphone. Un système de communication directe a pu alors se mettre en place entre ACD, CRP, ministères et ONG techniques, permettant ainsi sur une réelle décentralisation des services dans les villages.

Malheureusement, le retour du programme au Ministère de l'Agriculture fin 2016 suite à un changement de gouvernement a réintroduit une approche sectorielle à visée essentiellement agricole, et la plupart de ces mesures ont été abandonnées ou sont en voie de l'être. Reste à savoir quelle évaluation finale le FIDA et le gouvernement feront du programme en 2019.

Par ailleurs la constitution de la Fédération des CRP, actuellement en gestation, pourrait assurer une plus grande autonomie de ces dernières. L'avenir du processus reste donc incertain et dépendra de ces évolutions, que ce soit du côté du gouvernement et des bailleurs de fonds que de la capacité d'organisation des CRP elles-mêmes.

Efficiency, efficacité et mobilisation

Quoi qu'il en soit, les quelque 20 années de cette démarche de type LEADER au Cap-Vert resteront pour toujours une source d'inspiration et d'apprentissage. Il s'agit en effet, au niveau mondial, d'une des rares expériences d'application des principes de LEADER dans leur intégralité, jusque dans les villages et sur une période aussi longue.

En termes d'effets, le dispositif des ACD et CRP et la méthodologie ascendante qui a été développée au Cap-Vert se sont avérés d'une grande efficacité et efficacité dans la lutte contre la pauvreté et permis au pays d'atteindre ses Objectifs du Millénaire dès 2012.

La démarche a notamment permis une mobilisation de l'ensemble de la société capverdienne dans la lutte contre la pauvreté et pour le développement local. Cette mobilisation va au-delà des villageois pour toucher les couches sociales urbaines et même la solidarité internationale, grâce notamment à la diaspora capverdienne très importante.

Ainsi, les ACD et CRP ont gagné une autonomie financière remarquable: elles ne dépendent plus qu'à moins de 30% des fonds PLPR / POSER pour le financement des projets locaux. Un nouveau modèle de développement a ainsi pu s'affirmer progressivement, basé sur la fixation des populations en milieu rural, alors qu'auparavant leur aspiration dominante était d'aller à la ville ou d'émigrer.

Cette démarche de type LEADER a ainsi contribué à l'inversion de l'exode rural et à transformer complètement l'image des territoires ruraux: de lieux où ne restaient que seuls ceux qui ne pouvaient pas partir, beaucoup sont devenus des lieux de vie attrayants, entraînant un retour dans les campagnes, notamment des jeunes. Reste que ce retour est encore fragile et dépend en grande partie de l'évolution future du programme.

Solidarité et coresponsabilité

Un des éléments clés de ce succès a été l'autonomie de décision des ACD et CRP, conjuguée aux principes de solidarité et de coresponsabilité pour le bien-être de tous qu'elle a permis de développer. Cela a conduit par exemple à constituer des fonds de solidarité permettant d'acquérir des équipements ou des installations (habitations, citernes d'eau, bateaux de pêche, équipements agricoles, etc.) soit à usage collectif soit prêtés temporairement à ceux qui en ont le plus besoin. Ainsi, c'est une véritable gestion des biens communs qui s'est mise en place et permis le développement d'activités économiques pour des personnes dépourvues de ressources.

Sur le fond, le succès du processus a surtout reposé sur la confiance dans la capacité des populations à trouver les meilleures solutions, ce qui était une «petite révolution» au sein du FIDA. Le choix des actions par les populations villageoises a été intégralement respecté, même si cela allait à l'encontre des recommandations du FIDA pour des actions économiques prédéfinies.

Au cours des premières années, les actions choisies par les populations étaient des actions considérées comme «sociales»: habitations sociales, citernes d'eau... Or les évaluations d'impact réalisées à partir de 2008 dans le cadre du suivi-évaluation participatif ont clairement mis en évidence l'impact économique de ces actions: les citernes d'eau ont par exemple permis aux femmes de ne plus passer plusieurs heures par jour à transporter de l'eau, donc de ne plus avoir mal au dos et de mieux s'occuper de leurs enfants. Le fait d'avoir un logement a ouvert la possibilité de développer leur propre activité économique.

Ces actions ont ainsi été à la base d'un développement local que des actions purement économiques, «imposées par le haut», ne seraient pas parvenu à réaliser de manière aussi efficiente. Le respect du choix des actions par les populations a également contribué à réduire considérablement le coût de leur mise en œuvre. Ainsi, grâce à la participation locale, le coût de construction des habitations sociales a été divisé par dix, comparé au coût des habitations sociales mises en place par les programmes ministériels.



Chemin aménagé dans un village de l'île de Santo Antão.

Démocratie

Par ailleurs, ce programme de type LEADER a servi de catalyseur pour renforcer la démocratie au Cap-Vert. Notamment, le processus a permis de renforcer la participation des habitants aux débats et décisions au sein des ACD, limitées au départ à un petit cercle proche des dirigeants. Il

a insufflé un débat sur le fonctionnement des associations en vue de leur amélioration: gouvernance, gestion, démocratie interne, partenariat, etc.

Le Cap-Vert apparaît ainsi comme un exemple pilote de complémentarité entre une démocratie représentative bien implantée et une démocratie participative et collaborative, légalement reconnue au sein des ACD et CRP, lesquelles assurent un lien entre les citoyens et les instances décisionnelles.

Le danger est cependant que les CRP deviennent un enjeu de contrôle pour les partis politiques. Danger d'autant plus prégnant lorsque les instances de pouvoir restent pendant longtemps sous le contrôle d'un seul parti, comme cela a pu se vérifier au cours de la période 2000-2016. Des règles éthiques partagées sont sans doute nécessaires pour préserver l'indépendance entre la démocratie représentative et la démocratie participative collaborative.

Perspectives

L'expérience de type LEADER au Cap-Vert ouvre des perspectives particulièrement intéressantes en termes de développement durable et de nouvelles formes de gouvernance face aux défis du monde moderne: lutte contre la pauvreté, fixation des populations, utilisation plus efficiente des ressources, protection et transmission des biens communs. Elle permet également d'atteindre d'autres objectifs essentiels comme la solidarité, la démocratie et la participation citoyenne.

L'émergence de ces nouvelles formes de gouvernance reste toutefois fragile, comme a pu le démontrer le processus capverdien qui, au cours de ses 20 ans d'histoire, a connu plusieurs moments de remise en cause. Encore aujourd'hui, de forts doutes persistent sur sa durabilité.

A cet égard, on ne peut s'empêcher de faire un parallèle avec le programme LEADER en Europe dont l'esprit et les principes fondateurs ont été progressivement érodés avec le temps. Que reste-t-il des espoirs que suscitaient dans les années 1990 et 2000 LEADER et ces formes de décentralisation basées sur la confiance dans les populations locales? La question est suffisamment importante pour qu'elle soit portée au niveau d'un débat public à l'échelle internationale.

En savoir plus : <https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=capeverde&redirectpage=Country:%20Cape%20Verde>

Contact: **Jorge Guimaraes**, responsable de l'animation, de la formation et de la communication du PLPR puis du POSER depuis le lancement du programme en 2000 (jorgeguimaraes42@gmail.com).

11/09/2018