



Approche « émique » et perspective d'acteurs au sein des programmes de coopération au développement. Essai autour d'une expérience vécue.

*Michael Limpens**

Programme «Pikine-Khoulma» - Rue du quartier de Pikine Saint-Louis après restructuration - Rue pavée et égoutage

Afin de répondre à un besoin de scientificité, le monde de la coopération au développement a tendance à s'entourer d'experts scientifiques dans les différents cycles de ses programmes d'aide. Ces expertises, bien que nécessaires, ne permettent pas d'appréhender tous les enjeux inhérents aux projets mis en place. Dans un souci d'efficacité, il apparaît utile de s'intéresser à une autre approche : une approche socio-anthropologique de type « émique » proposant une « perspective d'acteurs ».

Monitoring, évaluation ex-ante, évaluation ex-post, étude d'impact... Voilà autant de termes induisant une volonté de rapprocher les projets du terrain dans la sphère de l'aide au développement. Force est de constater qu'actuellement, si les bien-fondés des diverses analyses des projets ne sont pas remis en question, ces dernières se trouvent « coincées » face à l'obligation de répondre à certaines normes de scientificité. En effet, il s'avère que « la nécessité de définir des indicateurs objectivement vérifiables limite l'ob-

servation aux changements mesurables »¹.

Si certains effets induits par un programme sont difficilement mesurables, ils restent néanmoins observables et méritent d'être pris en considération. Cette autre réalité est notamment décelable en proposant une expertise de terrain focalisée sur la population, une approche dite « émique », qui s'intéresse au point de vue des acteurs, aux représentations, concepts et discours populaires autochtones².

Ma méthodologie sur le terrain s'apparente à une étude d'impact.

Mes diverses interrogations ont pris naissance au cours d'une expérience vécue dans le cadre de la réalisation de mon mémoire de

1. LAMBERT Agnès (IRAM), HADJAJ-CASTRO Hédia (COTA), « Introduire la perspective d'acteurs dans l'appréciation d'impact. Proposition d'une démarche à l'intention des responsables d'actions de développement », COTA Hors série n°7, Bruxelles, 2008, p.19

2. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique », Academia Bruylant, Anthropologie prospective n°3, Louvain-La-Neuve, 2008, p.105

fin d'études. L'objectif de ce dernier était de comprendre de quelle manière les programmes de l'Union Européenne dans le cadre du FED (Fonds Européen de Développement) s'intègrent dans les politiques de développement locales et répondent aux besoins de populations autochtones. Pour réaliser cette étude, j'ai procédé à un travail de terrain qui s'apparente à une étude d'impact.

J'ai décidé de m'intéresser au cas particulier de l'aide de l'UE au Sénégal, en procédant à une immersion de cinq semaines en Délégation, à Dakar, et en me focalisant plus particulièrement sur deux projets spécifiques. Le premier est le programme PUHIMO (Programme spécial de voiries urbaines en Haute Intensité de Main d'œuvre), dont l'objectif est d'améliorer de manière globale et durable le cadre de vie de la population et le tissu de voirie urbaine, créer de l'emploi, valoriser les ressources locales et réduire les coûts de dysfonctionnement des transports³. Le second est le programme Pikine-Khouma (intervention dans le domaine de l'assainissement et de la restructuration et régularisation foncière), dont l'intention globale est d'améliorer le cadre de vie des populations défavorisées des quartiers de Pikine à Saint Louis et de Khouma à Richard Toll⁴.

La méthode que j'ai suivie a été de type « hypothético-inductive » dans le sens où la construction de mes analyses s'est faite autour d'observations⁵. Cette démarche de type socio-anthropologique se voulait volontairement intuitive et peu structurée. L'objectif de cette approche est de se laisser surprendre par ce qui nous est dit.

3. COMMISSION EUROPEENNE, « Convention de financement entre la Commission Européenne et la République du Sénégal », Convention n°9676/SE, Programme spécial de voiries urbaines en haute intensité de main d'œuvre (PUHIMO), IX FED, n°d'identification SE/007/04, Annexe 2 : Dispositions techniques et administrative d'exécution, p.2

4. COMMISSION EUROPEENNE, « Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Sénégal », Convention n°9433/SE, Appui au développement des quartiers de Pikine à Saint Louis et de Khouma à Richard Toll, IX FED, n° d'identification SE/002/04, Annexe 2 : Dispositions techniques et administratives d'exécution, p.2

5. VAN CAMPENHOUDT Luc, QUIVY Raymond, « Manuel de recherche en sciences sociales », Dunod, 3e Edition, Paris, 2006, p.133

Plus concrètement, j'ai structuré ma recherche de terrain autour de deux axes d'analyse directement en lien avec les caractéristiques des deux programmes étudiés. Ces deux axes sont « l'impact (local) de l'aménagement du territoire sur la population locale » et « l'implication des acteurs locaux et des populations autochtones au sein des projets ». Ces concepts ont été à la base de la réalisation d'une grille d'entretien semi-ouverte, utilisée par la suite lors des différents entretiens.

Je suis conscient que ma méthode, encore expérimentale, souffre d'un manque de « scientificité », mais elle a permis de mettre en lumière certains impacts ou changements induits pas les programmes qui méritent, me semble-t-il, d'être pris en compte.

L'aménagement du territoire peut être vu comme un levier économique.

Lors des divers entretiens effectués sur place, il est ressorti que l'aménagement du territoire était une problématique d'une importance réelle pour les populations des quartiers pauvres ciblées par les programmes. En effet, la mobilité apparaît comme un facteur important de développement économique ; « se déplacer présente (...) un moyen vital pour le pauvre, lui permettant de rompre avec la sédentarité, d'établir des connexions sociales et d'accéder éventuellement aux ressources »⁶. Cet aménagement permet notamment le développement de petits commerces et d'activités qui deviennent plus facilement accessibles. Il permet aussi aux commerçants de se déplacer plus facilement en ville pour se fournir et vendre leur marchandise.

Ces quartiers, une fois désenclavés, peuvent également jouir d'une forme « d'appel à l'investissement » de la part d'un autre type de population dans le quartier. En construisant des routes et des trottoirs ainsi qu'en procédant à de l'assainissement, il apparaît qu'une population extérieure au quartier ambitionne d'investir dans le

6. FALL Abdou Salam, « Bricoler pour survivre : perceptions de la pauvreté dans l'agglomération urbaine de Dakar », Editions Karthala, Paris, 2008, p.17

foncier et de développer de petits commerces. Ce second impact de l'aménagement du territoire pose la question du phénomène de « gentrification ». N'y a-t-il pas un risque pour cette population pauvre, jouissant d'un programme d'aide, de se retrouver dépossédée de ses terrains par une population plus riche, les amenant finalement à déménager vers une nouvelle zone enclavée et insalubre ? Ce principe de revente du foncier et de déplacement a été théorisé par Abdou Salam Fall qui explique que ce phénomène peut être vu comme « une stratégie de survie qui consiste à vendre sa maison afin d'en acquérir une autre, à un très bas prix, et utiliser le bénéfice à d'autres fins »⁷. Mes entretiens et observations poussent à confirmer ce risque, tout en relativisant ses effets néfastes.

Ainsi, malgré le potentiel phénomène de gentrification, il apparaît indéniable que l'aménagement du territoire a eu un effet de levier économique. A-t-il cependant amélioré le cadre de vie de la population de manière générale ?

L'aménagement du territoire améliore-t-il, in fine, le bien-être de la population ?

Les programmes PUHIMO et Pikine-Khouma avaient pour objectif principal d'améliorer le cadre de vie des populations visées par ceux-ci. L'importance de ces programmes se trouve dans le constat que « dans les villes improvisées, le délabrement du cadre de vie devient un facteur de vulnérabilité »⁸. Si l'amélioration du cadre de vie des populations apparaît réelle, j'ai eu l'occasion d'observer certaines limites.

La première limite concerne la densité du maillage de voirie réhabilitée. En effet, à Dakar, les routes ont été réalisées à des endroits forts dispersés, l'objectif étant focalisé sur une « facilitation de transport ». Au contraire, dans le programme Pikine-Khouma, l'objectif étant de se focaliser sur un quartier bien précis, la voirie a été construite de manière beaucoup plus dense, dans une petite zone, ce qui produit un impact

beaucoup plus fort pour la population visée. Ce constat montre l'intérêt de pousser à procéder à une approche par quartier dans laquelle l'impact sur la population ciblée est fort. A contrario, sélectionner des routes stratégiques, comme dans PUHIMO, n'a finalement un impact que pour une minorité d'utilisateurs de la voirie, groupe qui ne constitue pas la population ciblée par le programme.

Une seconde limite réside dans la problématique du recasement inhérent aux programmes. Certaines personnes rencontrées sur le terrain ont affirmé que leur qualité de vie était aujourd'hui moins bonne car leur maison construite dans la zone de recasement⁹ était trop petite pour leur famille. Cette dernière a donc dû se séparer, chose très dure à accepter dans la culture locale.

J'ai également pu remarquer qu'aucune maison, ou presque, n'était achevée. Si les quelques interlocuteurs locaux ont mis en exergue le peu de fonds qu'il leur a été donné pour réaliser les travaux dans la zone de recasement, les représentants officiels du programme présentent le problème différemment. D'après eux, il apparaît en fait, que plus qu'un problème de montant de dédommagement, l'argent peut avoir pour conséquence de « brûler les doigts de la population ». C'est-à-dire qu'après avoir reçu un tel montant, les propriétaires ont tendance à le dépenser pour d'autres choses que la construction d'une nouvelle maison. Quoi qu'il en soit, cette problématique aurait pu ou dû être prise en compte dans la gestion du programme.

Mes entretiens ont permis de mettre en évidence deux dernières limites de l'impact de l'aménagement du territoire : la question des trottoirs et la tarification des bus. En effet, les trottoirs, qui ont notamment été construits pour une question de sécurité routière, sont investis par de petits commerces de fortune poussant la population à marcher sur les routes. Concernant les bus, il s'avère que malgré la meilleure qualité

7. Ibid., p.90

8. Ibid., p.85

9. Une zone de recasement est une zone d'habitation dans laquelle sont dirigées les familles dont les maisons ont été détruites complètement ou en grande partie par les travaux de voirie.

des routes, les tarifs de ces derniers n'ont pas changé. Les transporteurs n'ont apparemment pas été conscientisés dans ces programmes. Pourtant la diminution des prix des transports pourrait avoir un impact positif concret sur les populations concernées. Il aurait donc été intéressant de prendre en compte ces questions lors de l'élaboration du programme ou du moins de s'y adapter après les avoir considérés.

Problématique autour de la question de l'emploi au sein du programme PUHIMO.

Un des objectifs principaux de PUHIMO était de donner de l'emploi aux jeunes. Cette problématique est considérée comme un objectif majeur de développement, et le manque de revenus dû au chômage peut être vu comme un des facteurs principaux de rupture et de vulnérabilité¹⁰. Concernant les jeunes, il semble que « le facteur de vulnérabilité le plus important reste sans doute le chômage endémique dû, en grande partie, au manque de qualification et d'instruction »¹¹. D'où l'intérêt, dans le programme, de proposer une série de formations destinées à ces jeunes non-qualifiés pour qu'ils se familiarisent avec la technique de posage de pavé.

Si l'objectif du programme PUHIMO est d'embaucher un nombre maximum de jeunes locaux, la réalité du terrain a montré certaines limites. Mes observations suggèrent que l'on fait bel et bien travailler des jeunes des quartiers concernés, mais peut-être pas en nombre suffisant par rapport aux travailleurs déjà formés venus de l'extérieur. Cela atténue donc d'une certaine manière l'impact du projet sur la population locale. De plus, les contrats d'emploi pour ces jeunes non-qualifiés est seulement d'un mois.

Il est donc légitime de se demander ce qu'il en sera par la suite. A vrai dire, on ne leur propose pas grand chose, les Mairies manquant de moyens, de volonté ou attendant l'impulsion

d'un bailleur pour réaliser de nouveaux travaux et faire travailler ces jeunes.

Problématique autour de l'implication des populations locales au sein des projets.

J'ai eu l'occasion de remarquer qu'au sein de ces deux projets, les trois groupes d'acteurs locaux que sont la Mairie, la Commune et, dans le programme Pikine-Khouma, les groupes de quartiers (GIE)¹², ont été impliqués avant et pendant le projet. Cependant un problème a résidé dans la non-cohérence ou non-concordance entre les besoins et volontés de ces autorités locales et ceux de la population autochtone. Il s'agit, en général, d'un problème de mauvaise division des compétences ou, de manière plus criante, d'un problème de manque de représentation démocratique. Si les bailleurs ne prennent pas la peine de sonder au niveau le plus micro, celui de la population concernée, c'est par manque de temps et de fonds, considérant que les Mairies sont de bons interlocuteurs censés représenter leur population. Ils partent du principe que « les élus locaux, élus au suffrage universel par une légitime citoyenneté représentative locale, sont responsables devant cette masse »¹³. Et c'est souvent à ce niveau-là que le bât blesse puisque l'affirmation que la Mairie représente sa population ne va pas toujours de soi.

Pourtant, l'implication des populations autochtones est une condition de réussite et de bonne vie d'un projet. Dans les deux programmes, les partenaires ont essayé, par différents moyens, de faire participer cette population en les faisant travailler directement ou en leur donnant la possibilité de se structurer en GIE. J'ai cependant remarqué que la population n'a pas ou peu été sondée quant à ses attentes et besoins avant le projet. D'un côté les programmes impliquent la

10. FALL Abdou Salam, « Bricoler pour survivre : perceptions de la pauvreté dans l'agglomération urbaine de Dakar », Editions Karthala, Paris, 2008, p.99-100

11. Ibid., p.84

12. Un Groupe d'Intérêt Economique (GIE) est une sous-entité formée de représentants de la population ciblée par le projet. Ce dernier jouera généralement un rôle de consultation ou de décision au sein des programmes.

13. DIOP Amadou, « Les enjeux de la décentralisation au Sénégal : un bilan d'étape contrasté », In DIOP Amadou, dir., « Développement local, gouvernance territoriale : enjeux et perspectives », Editions Karthala, Paris, 2009, p.197-227

population, d'un autre ils semblent s'imposer à celle-ci. Imposer un programme sans prendre en compte les particularités de la population concernée peut être source de problèmes.

Ainsi, les différents constats exposés ci-dessus montrent certaines limites concernant les retombées positives des deux programmes. Je pense qu'en proposant une vision éémique focalisée sur la population, il aurait été possible d'éviter ces divers problèmes : relocalisations efficaces, trottoirs fonctionnels, taux d'emploi élevé, maillage efficace des routes.

Conclusion : l'intérêt d'une approche pluridisciplinaire, complémentaire et sociale.

Mon immersion m'a permis de collecter des informations nombreuses, riches et approfondies. J'ai eu accès à une réalité qui n'est pas écrite dans les documents officiels et qui n'est pas décelable quantitativement. Si les objectifs de l'UE dans ces programmes semblent répondre à des besoins concrets (routes pavées, égouts, trottoirs ...), les impacts de ces derniers semblent devoir être nuancés et ne peuvent pas être appréciés sans une analyse de leurs effets indirects.

Mon expérience a mis en lumière l'importance de s'intéresser de manière spécifique à la population locale et à ses particularités culturelles. Cette étude a montré notamment que le manque de prise en considération des particularités de populations ciblées par les programmes PUHIMO et Pikine-Khouma a eu certaines répercussions néfastes sur le bon déroulement de ceux-ci. Divers problèmes ont été soulevés ; pourtant les informations et nuances récoltées sur le terrain ne sont le fruit que d'un mois de prospection.

Dans ce sens, l'enquête de terrain socio-anthropologique, proposant une vision ciblée sur les acteurs locaux et la population concernée, est très importante pour comprendre les points d'impact des programmes de développement mis en place. Il serait donc utile de pousser les bailleurs à s'entourer d' « experts sociaux » tels

que les socio-anthropologues¹⁴. Ce concernant, un des représentants de l'UE chargé de ces deux projets m'a récemment expliqué que bien que les équipes pluridisciplinaires sont déjà la norme depuis longtemps dans la conception des projets de type restructuration de quartier et qu'il y a quasi toujours un expert socio-économiste dans l'équipe, il est possible que le profil socio-anthropologue soit plus adapté. Il pense toutefois que le profil académique ne préjuge pas nécessairement du regard avec lequel l'expert va travailler, même s'il est probable qu'il y aura une influence.

Si mon approche a pour intérêt de mettre en lumière des informations et nuances que les experts techniques ne proposent pas, ces derniers exposent une réalité tout aussi essentielle. Il semblerait utile de favoriser une approche pluridisciplinaire, tant quantitative que qualitative, focalisée à la fois sur la bonne réalisation technique du projet et sur l'impact de ce dernier sur la population directement. Outre la pluridisciplinarité, c'est la complémentarité des compétences et des approches qu'il faut valoriser.

Ainsi, la mise en place, les études et le suivi des programmes doivent concilier les expertises scientifiques (ingénierie, économie de développement, agronomie, etc.) ainsi que l'expertise sociale focalisée sur la population, ses particularités et les besoins exprimés par celle-ci. Après avoir sondé l'opinion et le ressenti de ce même responsable de ces deux projets, il apparaît qu'actuellement, au-delà des études techniques et administratives dans les phases de préparation du projet, les enquêtes de terrain sont probablement trop restrictives. Les grandes lignes d'un projet sont habituellement définies par approches participatives lors d'ateliers avec des personnes supposées représenter la population bénéficiaire d'un quartier. Ces ateliers d'approche participative ont, d'après

14. En effet, comme le souligne Jean-Pierre Olivier de Sardan, « il faut souligner la fonction de la formation que les socio-anthropologues peuvent jouer vis-à-vis des opérateurs de développement et des agents de développement de terrain » (« Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social », Editions Karthala, Paris, 1995, p.195)

lui, clairement leurs limites pour sonder la réelle volonté d'une population. En définitive, il pense que ces ateliers devraient être précédés d'une étude « émique » par enquête informelle, pour ne pas générer des attentes impossibles, et pour déjà récolter une grande quantité d'information avant l'organisation d'ateliers au sein desquels ces informations ne sortent d'ailleurs pas spécialement. Ce constat ne contredira pas l'opinion exprimée dans cet écrit...

* Bachelor en Sociologie et Anthropologie à l'ULB et Licencié à l'Institut d'Etudes Européennes à l'UCL.