

314

IAGU

WOODROW

***DECENTRALISATION ET POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT URBAIN
EN AFRIQUE DE L'OUEST***

***ASSOCIATIONS DE BASE ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE
AU SUD DU SAHARA : cadre d'intervention et logiques opératoires en
milieu urbain***

**El Housseynou Ly
Specialiste Participation et
Developpement Institutionnel
Institut Africain De Gestion Urbaine
IAGU**

Décembre 2003

ASSOCIATIONS DE BASE ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA : cadre d'intervention et logiques opératoires en milieu urbain

Préambule

Ce texte s'origine d'un ensemble de réflexions et de questionnements sur certains aspects critiques du fonctionnement des associations communautaires de base dans le contexte du programme PREFAL et le Programme Développement Social des Questions (DSQ) menés par l'ONG ENDA en Afrique de l'Ouest. Il a été renforcé et élargi aux leçons et enseignements issus du programme Dakar Cités Durables (DVD) mené par l'IAGU, en partenariat avec le Sustainable Cities Programme de ONU-Habitat (ex CNUEH) et le programme Agriculture Urbaine de l'IAGU dans sept (7) villes de l'Afrique de l'Ouest financé par CRDI-OTTAWA et du PGU/Afrique.

Il ambitionne que questionner les modes opératoires d'interaction des ONGs, Associations de Base et autres groupements avec les acteurs du développement local notamment les appareils municipaux, les partenaires au développement et scrute aussi bien le fonctionnement des entités organisationnelles au travers de plusieurs logiques dans le contexte de la Décentralisation et la Gouvernance Locale. Ce texte ambitionne de dégager des permanences et des ruptures dans un souci de dénuder les représentations qui structurent les initiatives développantes de la société civile en milieu urbain francophone.

INTRODUCTION GENERALE

Le renforcement des capacités des organisations dites de « développement » urbain est une question relativement complexe en raison de l'extrême diversité de celles-ci, de leurs objectifs, leurs histoires et de la dynamique qui les anime. Un diagnostic institutionnel participatif démontrerait qu'on a affaire presque autant à de petites associations fonctionnant sur des bases informelles et affectives, que de grosses associations structurées poursuivant des objectifs d'intérêt collectif (Assainissement du milieu, gestion des infrastructures, santé, VIH-Sida, Approvisionnement en eau potable, culture, sport, amélioration et aménagement du cadre de vie, etc.)

L'efficacité de leurs interventions ont incité certains partenaires au développement à œuvrer au renforcement de leurs capacités aux fins d'assurer l'efficacité et la durabilité des actions entreprises d'une part, et d'autre part de faire de ces associations des leviers de participation communautaire. Le Diagnostic Institutionnel Participatif (DIP) marque souvent le premier mouvement du processus de renforcement. Il s'agit d'amener les associations à travers des outils et techniques d'analyse, de procéder elles-mêmes à leur auto-évaluation pour mieux apprécier leurs forces, leurs faiblesses et redéfinir leur mode d'organisation et d'intervention en fonction des objectifs qu'elles entendent poursuivre. Le DIP piste et pointe des éléments clefs liés à leur viabilité au partage des coûts, au niveau d'engagement des membres, à la circulation de l'information, les conflits crypto-personnels, le respect des textes fondateurs, l'actualité de la plate-forme qui soutient l'organisation, l'équité des membres, les considérations politiques, sociales, les relations avec l'environnement, etc.

Ainsi, il s'agira d'essayer répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les éléments d'analyse de la capacité d'intervention des associations dans le contexte de la décentralisation ?
- Comment ces organisations inter-agissent avec les collectivités locales ?
- Quels sont les aspects pratiques de l'efficacité sociale des associations ?
- Quelles sont les logiques de perversion des objectifs déroulés à l'entame en rapport avec la conquête et l'exercice du pouvoir politique ?
- Comment les associations peuvent œuvrer à l'apprentissage de la démocratie locale et les règles de la gouvernance urbaine ?
- Comment les associations s'offrent comme des instruments pour interférer au sein des tissus sociaux en tant que catalyseurs des dynamiques de participation pour une gestion participative de la « cité » au sens romain du terme ?

I. A la Recherche d'éléments de « capacitation » des organisations : critères théoriques de viabilité et logiques opératoires

Une analyse systémique des associations de base du point de vue de leur viabilité nous rapportent vers trois (3) notions clefs qui mesurent et apprécient leurs capacitations. Il s'agit de la fiabilité, de l'équité et de la stabilité.

1- La fiabilité organisationnelle : solidité des repères, de l'identification et de la motivation

La fiabilité d'une association se mesure à la consistance et au degré d'attachement concrètement manifestés par les membres. Elle est perceptible à travers les comportements organisationnels, relativement aux grands principes qui fondent l'identité du regroupement et constituent des repères fixes. Cette identité peut être celle définie depuis l'origine ou celle acquise au cours de la vie de l'association à travers des leçons, expériences et enseignements.

Dans la réalité, les éléments qui fondent l'identité de l'association, donc qui permettent de juger de sa fiabilité relèvent autant de ses origines que d'événements ultérieurs. La permanence de la référence à cette identité dépend de la pertinence et de la justice des éléments qui la sous-tendent.

La fiabilité d'une association renvoie aussi, d'une part à la consistance, à la permanence et à la fonctionnalité plus ou moins grande de ses moyens et d'autre part à la qualité de ses ressources humaines. Quand ces moyens et ces ressources évoluent hors du contrôle de la structure organisationnelle, celle-ci perd de sa fiabilité, car elle perd une partie de sa capacité d'intervention et de maîtrise de son environnement. C'est également le cas quand l'association ne peut les mobiliser aisément. L'existence de ces moyens et leur maîtrise peuvent être acquises dès le départ ou, dans le pire des cas, être retardées.

Il faut remarquer par ailleurs que l'environnement pouvant être instable, les contraintes et les opportunités variant rapidement. La fiabilité d'une organisation peut aussi dépendre de sa capacité à s'ajuster à son environnement, afin d'atteindre les objectifs du moment.

La fiabilité d'une organisation peut se manifester donc par la constance de ses réactions face à des situations données, c'est-à-dire par la prévisibilité de ses réactions sociales.

Les organisations qui s'investissent dans l'agriculture urbaine dans les enveloppes périphériques de Dakar (Sénégal), Bamako (Mali) et Ouagadougou (Burkina-Faso) se sont toutes signalées par la faiblesse de leurs capacités de négociation avec les appareils municipaux du fait d'abord qu'elles sont toutes assujetties à des turbulences liées à l'évolution spatiale qui les bousculent davantage hors du champs urbain ; ensuite à l'insécurité foncière et enfin à la puissance que les pouvoirs périphériques exercent sur le contrôle des terres. Chaque initiative allant dans le sens de l'extension du champ urbain normatif entraîne des chamboulements au niveau des éléments qui fondent l'identité organisationnelle.

L'administration, les élus locaux, les pouvoirs périphériques traditionnels interfèrent du tissu interne pour perturber la dynamique participative. Il est aussi apparu que la fiabilité de ces organisations paysannes urbaines est largement compromise par le manque de reconnaissance officielle par les autorités en dépit de l'intermédiation sociale assurée par quelques ONGs soutenues par des partenaires extérieurs qui oeuvrent pour l'insertion urbaine des victimes de l'exode rural et de la dessiccation subéquente aux perforations climatiques.

1.2 L'équité : la justesse des règlements et la justice dans les pratiques

L'équité d'une association renvoie à la justesse des règles et des pratiques organisationnelles. Elle n'existe pas quand les règles sont discriminatoires et quand les pratiques sont à caractère excluant. L'absence d'équité, lorsqu'elle repose sur des règles ou des pratiques discriminatoires, est toujours le résultat, soit de la transposition dans l'association de normes de conduites collectives existant dans l'environnement culturel, soit d'une volonté individuelle ou collective, qui cherche à protéger des intérêts, à créer ou à conserver des positions de pouvoir au plan interne.

Quand elle est le résultat d'une transposition ou d'un transfert culturel, c'est toute l'autonomie de l'association, par rapport à son environnement, qui est en cause, en jeu. La structure ne peut plus être considérée comme une entité distincte, avec des réalités spécifiques. Si par contre, l'absence d'équité est le fait de volontés individuelles ou collectives identifiées, sont alors mises en jeu l'unité et la cohésion de l'association même, que des clans ou des groupes opposés en son sein vont chercher à instrumenter.

Dans la réalité, le problème de l'équité se pose concrètement à trois niveaux :

- **la circulation de l'information.** L'information peut faire l'objet d'une rétention totale ou partielle ou se distribuer suivant un mode discriminatoire. L'information ne permet pas seulement une acquisition de connaissances sur les faits de la réalité. Elle est aussi une source de pouvoir pour les membres de l'association, car elle permet de dresser des stratégies adaptées.
- **le partage des sacrifices** auxquels l'association doit consentir : ces sacrifices peuvent être répartis suivant des règles fort discutables, qui constituent une entorse aux principes de l'égalité des membres. C'est le cas, par exemple, quand il est demandé aux dirigeants de participer, en efforts ou en argent, à une action, davantage que les

membres simples alors qu'ils supportent déjà, sans compensation, le coût du bénévolat de leur investissement personnel ;

- **le partage des résultats ou des gratifications obtenues.** Des règles ou des pratiques de partage, souvent trop égalitaristes, ignorent qu'il peut exister une forte différenciation dans le niveau d'engagement personnel des membres quand il s'agit d'œuvrer pour l'intérêt de l'association. Ainsi, certains « se tournent les pouces » et attendent tranquillement que d'autres peinent pour faire fonctionner l'association et la développer.

Concernant le partage des sacrifices ou des résultats, il y a un réel effort d'équité entrepris par une association quand les efforts consentis par quelques membres sont magnifiés et récompensés (rémunération, gratifications). On comprend que c'est parmi les membres les plus actifs que l'on rencontre les personnes à qui une structure offre un emploi, quand l'opportunité se présente.

Un diagnostic institutionnel participatif menée par le projet d'appui aux ONG (USAID) dans la communauté des ONGs membres du CONGAD au Sénégal démontre éloquemment que plusieurs ONG ne respectent pas le timing de leadership (horizon temporel exercé par les leaders), le renouvellement des instances régulières, certaines considérations liées aux appels d'offres pour les postes au sein des ONGs, etc. Ces éléments de diagnostic ont même poussé certaines organisations à œuvrer pour le renforcement de certaines organisations. C'est le cas de Enda-Ecopop dans le cadre du Programme de Développement Social des quartiers (DSQ) à Yeumbeul et à Malika (Pikine –Sénégal) qui a amené les membres des associations à engager des réflexions critiques et constructives sur leur viabilité sociale, leur structuration, le respect du timing de leadership, la démocratie interne, l'équité à travers des forums communautaires et dans une structure égalitaire de communication. Certaines recommandations ont permis à certaines entités associatives de rectifier les tendances négatives sur leur efficience et leur durabilité. Ce qui a grandement participé à l'émergence de nouvelles pratiques citoyennes et en renforcement du sentiment d'appartenance communautaire et à la consolidation des catégories de *transparence*, de *bonne gouvernance*, d'*équité* et de *leadership local*. C'est d'ailleurs dans cette perspective que Enda va initier une panoplie de journées de réflexions thématiques sur la citoyenneté, le développement local, etc.

1.3 La stabilité : cohésion interne et autonomie par rapport à l'environnement

La stabilité d'une association renvoie à plusieurs éléments d'appréciation. Il s'agit d'une part, de sa capacité à fonder et à renforcer son autonomie par rapport à son environnement. Cela suppose d'accroître sa résistance par rapport à toute volonté extérieure de la soumettre. D'autre part, il s'agit de sa capacité à assurer sa cohésion, son unité interne et son fonctionnement, de manière continue. Evoluant souvent dans un environnement fortement politisé et marqué par des rivalités ethniques ou confessionnelles, les associations de la sous-région s'exposant à des risques d'ingérence dans leur fonctionnement et dans la définition de leurs objectifs.

Ce risque est d'autant plus grand que ce sont les hommes politiques – en particulier ceux appartenant aux partis dominants – et les hommes de religion, qui sont leurs alliés. Le plus souvent ce sont ceux qui contrôlent, au niveau local, l'accès aux ressources dont peuvent avoir besoin les associations de développement. L'existence d'un tel pouvoir de promotion ou de contrainte que la politique et la religion – souvent en coalition – peuvent exercer sur le

mouvement associatif, a occasionné deux attitudes au sein de celui-ci : *la perversion des objectifs et la dépendance financière.*

Mais d'autres facteurs en dehors des considérations politiques, ethniques et confessionnelles, peuvent eux aussi déstabiliser des associations. Ces facteurs peuvent être internes. On peut citer les bagarres de leadership qui obligent les membres à se distribuer dans des clans opposés dont les agissements réciproques, contradictoires et pernicioseux, paralysent la structure. On peut aussi évoquer les conflits interpersonnels à caractère subjectif qui, s'ils ne sont pas maîtrisés à temps, peuvent d'éteindre sur le fonctionnement de l'association (refus de coopérer entre membres, par exemple).

Le même phénomène de perversion des objectifs de l'association existe quand l'association, n'ayant pas les moyens de ses ambitions, se trouve obligée, dans sa quête de ressources, de changer d'objectifs, de domaines et de zones d'intervention. De telles associations resteront versatiles aussi longtemps qu'elles n'auront pas trouvé leur identité et des moyens internes de s'assurer une autonomie par rapport au monde extérieur.

La stabilité organisationnelle pose de manière feutrée l'autonomie des organisations par rapport au monde extérieur (guichets de financement), mais aussi met en évidence la capacité des organisations de conserver leur identité face aux sollicitations et logiques des hommes politiques dans le contexte par exemple du développement local à l'échelle des communes.

Les associations qui oeuvrent pour la conservation de la baie de Hann étaient très sollicités par les ONG appuyées par certains guichets de financement. Il est apparu, que chaque fois qu'une association reçoit un financement, les leaders sont suspectés d'instrumentaliser les populations pour leurs intérêts personnels. Des conflits crypto-personnels ont maintes fois déchiré la dynamique organisationnelle. Un élu local de Malika a opiné que le DSQ a appuyé les municipalités dans la mission du service public, mais n'a pas manqué d'évacuer l'idée que le pouvoir des associations est exagéré et que celles-ci ne se réfèrent plus aux élus pour conduire des initiatives locales. Enda-Ecopop était obligé d'arbitrer des conflits et de faciliter le dialogue social urbain en s'appuyant sur les pouvoirs locaux (chef de quartier, notables, religieux) en jouant le rôle de pôle de transfert d'informations et de connaissances mais aussi de levier de facilitation.

Que dira t-on d'un maire qui a voulu dissoudre les « conseils de quartiers » regroupant des associations et arrêter l'intervention des associations sur son périmètre municipal.

Les efforts concurrentiels qui structurent les relations inter-organisationnelles ont massivement influé sur la stabilité organisationnelle des associations de Hann Bel-Air, de Yeumbeul. D'un autre côté, les associations sont devenues des instruments de récupération politique qu Sénégal à la faveur de l'alternance qui a poussé beaucoup de leaders qui tiraient naguère leur légitimité des initiatives développantes à se muer en « politiques » pour la conquête de certaines municipalités.

1.4. L'utilité sociale et l'intérêt général : adhésion et satisfaction des membres et de la communauté

L'utilité sociale d'une association se manifeste d'abord dans la pertinence sociale de son intervention et l'adhésion plus ou moins grande de ses membres ou de la communauté à ses objectifs déclarés et ensuite dans le degré de satisfaction plus ou moins élevé qu'apportent les résultats de ses activités aux besoins exprimés de ses membres et/ou de la communauté.

Le premier niveau d'utilité sociale concerne les besoins manifestés ou latents des membres de l'association et / ou de la communauté – et dont le niveau de satisfaction a motivé une volonté collective de leur prise en charge. Ce premier niveau traduit la reconnaissance par la communauté des adhérents de ses problèmes et sa capacité à élaborer des solutions appropriées. Mais au-delà de cette prise en charge des préoccupations des membres du regroupement, il peut y avoir une véritable déclaration d'intention d'engagement dans une bataille pour l'auto-promotion sociale, au niveau de la communauté élargie. Alors, l'association bénéficie d'une *présomption d'utilité sociale*.

Le deuxième niveau d'utilité sociale va au-delà des déclarations et s'apprécie à travers les résultats concrets réalisés par l'association au fur et à mesure de son existence. C'est sa capacité à manifester son pouvoir d'influence et de changement sur son environnement. Si les résultats obtenus sont tangibles et constituent une source réelle de promotion pour la communauté ou ses membres, l'association accroît sa légitimité sociale et fait l'objet d'une reconnaissance collective accrue : le champ de recrutement de ses membres s'élargit, sa renommée grandit, etc.

Aujourd'hui, dans la sous-région, de plus en plus d'associations accordent d'abord la priorité du bénéfice de leurs résultats à leurs membres, même quand leur objectif affiché est la promotion de la communauté. Il devient nécessaire de juger l'utilité sociale d'une association en référence d'abord à ce que ses résultats apportent ou non, comme facteurs de promotion à la communauté.

Quelles sont les représentations que les communautés se font de l'intérêt général ?

Quels que soient leurs domaines d'intervention, les associations quand elles font des résultats, plus ou moins indirectement, apportent un plus à leur communauté, soit par des emplois qu'elles fournissent à certains de leurs membres (et dont profitent des familles élargies), soit par les services gratuits ou à coûts accessibles qu'elles rendent à celle-ci et qui permettent d'accroître indirectement le pouvoir d'achat des habitants.

Si l'intérêt général veut dire l'intérêt exclusif de la communauté, sans aucune considération pour les intérêts de leurs membres, alors l'écrasante majorité des associations locales n'inscrit pas ses actions dans une logique de défense de l'intérêt général. Car dans les faits, elles poursuivent toutes des objectifs de promotion économique, sociale ou culturelle au bénéfice de leurs membres ou, hors de la structure, au bénéfice de leurs membres ou, hors de la structure, au bénéfice de groupes sociaux nettement individualisés. Est-ce suffisant pour prétendre effectivement défendre l'intérêt général ? *D'ailleurs quelles sont les sources nationales ou locales d'autorité qui ont pris le soin de proposer une définition de l'intérêt général, qui tienne compte des réalités ouest-africaines ?*

II. Eléments d'analyse de la pertinence sociale des Associations dans le développement local urbain

2.1 Articulation de la capacité interne et externe et degré d'organisation

Une forte rigidité des relations hiérarchiques entre les membres d'une organisation peut anéantir chez ces derniers l'esprit d'initiative et constituer un handicap quand on attend d'eux des réactions rapides et appropriées à un environnement parfois très instable. Une responsabilisation fonctionnelle des différents organes – dotés d'une autonomie « décisionnelle », travaillant par objectifs et évalués sur la base des résultats acquis – semble plus appropriée. Elle a l'avantage de ménager à la fois le développement de l'initiative collective et une grande capacité d'adaptation aux évolutions extérieures.

D'une façon générale, les associations qui aspirent à la modernité du point de vue de leur fonctionnement adoptent le modèle d'organigramme basé sur les trois organes que sont : *l'assemblée générale, le comité directeur et le bureau.*

La contrainte la plus importante à laquelle les associations sont confrontées, dans leur fonctionnement et leur développement, est l'absence de financement pour leurs activités. Cela entraîne, le plus souvent, la démotivation des membres vis-à-vis de leur engagement associatif, et, à terme, la léthargie progressive du regroupement. Dans ces circonstances, la pérennité de l'association va beaucoup dépendre du volontarisme, de l'esprit de sacrifice et de dévouement à la cause associative de ses dirigeants – qui devront prendre en charge, seuls et pendant longtemps, tous les frais de fonctionnement de la structure. Pour de telles associations, la personnalité des dirigeants constitue une variable déterminante quand les structures n'ont encore réussi à convaincre aucun bailleur de fonds, ni apporté les preuves réelles de leur utilité sociale. *C'est le cas de certaines organisations paysannes en milieu urbain dont les dirigeants inter-agissent avec de pressants lobbys commerciaux qui exportent des produits et ou avec des industries de transformation.*

La situation est toute autre quand un projet de l'association décroche un financement. En général, ceci entraîne chez les membres un regain d'intérêt. La structure, tout d'un coup, se met à revivre, acquiert de la valeur à leurs yeux, à ceux de la communauté. Elle (re)devient un objet d'identification collective. Dans ces moments, l'association peut connaître beaucoup de tensions et de conflits. Ouverts ou masqués, ils sont directement ou indirectement liés à une compétition dans la course au positionnement que se livrent les membres. Les fonctions de direction (re)deviennent immédiatement attractives, après que la période de tous les sacrifices soit passée. Le danger est aussi réel qu'en cas d'absence de financement car l'association court un risque de paralysie, suite à des conflits internes mal maîtrisés.

La question du financement des associations renvoie à une autre problématique qui est celle de la difficulté dans laquelle se trouvent la plupart des associations locales de développement d'autofinancer leurs activités, quand la prolifération et le succès des tontines (notamment en milieu urbain) indiquent le caractère mobilisable des ressources financières endogènes et la possibilité de les utiliser à des fins d'auto-promotion individuelle ou de promotion collective.

Le financement des associations locales de développement renvoie concrètement à trois sources principales :

- La source institutionnelle, constituée par l'Etat et ses démembrements, les collectivités locales ;

- La source des organisations d'appui au développement, constituée principalement par les bailleurs et les ONG qui financent les projets associatifs. Des formes indirectes de financement peuvent exister, comme c'est le cas face à un contrat de service passé entre, d'un côté, un organisme de financement ou une institution quelconque et, une association locale, de l'autre côté ;
- La source d'autofinancement constituée par l'association elle-même et ses personnes ressources. Ces financements peuvent se présenter sous la forme de crédits remboursables, suivant des modalités plus ou moins douces ou encore, sous la forme de subventions, de contributions financières ou de dons des membres.

Le manque de financement structure souvent les liens de dépendance entre les associations et les guichets de financement d'une part, mais d'autre part avec des lobbies qui investissent le développement local dans une perspective de conquête des municipalités. Des cas fréquents démontrent que des associations dirigées par des personnes sans ressources sont souvent sujettes à des manipulations et que leur « raison devient captive de l'œsophage » pour paraphraser Hountondji Paul s'adressant aux intellectuels devant le pouvoir de l'argent, du luxe et du confort.

2.2 Modes opératoires d'inter-action entre les associations et leur environnement

Certains acteurs institutionnels construisent par leurs pratiques, leurs interactions, leurs formes multiples de relations de coopération et de collaboration, un champ d'actions dynamique – qui oriente le développement d'un pays.

Ces acteurs sont :

- l'Etat, avec ses politiques sectorielles ;
- les bailleurs de fonds, avec leurs programmes d'intervention – définissant leurs priorités d'action ;
- les collectivités locales, avec leurs plans de développement local ;
- les ONG et les autres associations locales, avec leurs aspirations de participation à l'œuvre de développement ;

Dans ce champ où chaque acteur s'impose comme un partenaire obligé pour les autres ; les associations locales de développement apparaissent, du fait même de leur ancrage populaire, comme des intermédiaires légitimes entre les institutions d'appui au développement et la population. Elles sont taxées de vouloir s'imposer comme les « courtiers du développement local ».

Le plus souvent dotées d'une faible capacité institutionnelle, les associations locales de développement ne peuvent accéder directement aux bailleurs. Les interlocuteurs directs de ceux-ci sont plutôt les grandes ONG étrangères ou nationales, l'Etat ou les collectivités locales. Dans cette situation, ces associations doivent modérer leurs ambitions et graduellement témoigner de leur utilité pour, d'une part, affirmer et confirmer leurs rôles d'intermédiaires dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement local, et, d'autre part, acquérir la position de partenaires stratégiques vis à vis de tous les acteurs institutionnels et notamment des ONG qui, jusqu'à présent, les considéraient comme de simples instruments de leurs politiques d'intervention.

L'Etat, les collectivités locales, les ONG et les associations locales de développement ont chacun un rôle précis à jouer dans le développement. L'Etat, à travers son gouvernement, définit les politiques sectorielles, les orientations générales du développement. Les collectivités locales ont la charge du développement local dans tous les domaines où l'Etat leur a transféré ses compétences. Les ONGs apportent un appui technique et financier aux groupements locaux, afin de leur permettre de réaliser des projets de promotion communautaire, dans les secteurs où il existe une demande sociale. Les associations locales définissent leurs besoins qu'elles traduisent en projets d'auto promotion communautaire et participent à la réalisation des projets locaux initiés par les institutions.

Ces rôles ne sont pas figés et évoluent en rapport avec la dynamique des rapports de force des acteurs en présence dans le champ des actions de développement. Pour les associations locales, l'évolution de leurs rôles dépend de :

- la prise de conscience de la force socio-politique qu'elles représentent ou pourraient représenter ;
- l'étendue de leurs expertises techniques et le renforcement de leur capacité organisationnelle ;
- l'enjeu de l'utilité sociale des changements susceptibles d'être introduits par cette évolution des rôles.

La reconnaissance des habitants du quartier est un aspect important pour apprécier la qualité des relations des associations avec leur environnement. Les gens sont plus prompts à faire confiance aux leaders du mouvement associatif qui oeuvrent réellement pour l'intérêt de la communauté qu'aux hommes politiques considérés comme des manipulateurs de conscience et des éveilleurs d'espoirs vite déçus. *Cependant, le leader associatif court le même risque de rejet que l'homme politique si ses actions et ses appels à la mobilisation, ne donnent pas de résultats susceptibles de renforcer son crédit.*

2.3 Eléments d'analyse de la pertinence sociale des activités et de leurs retombées pour les adhérents et la communauté

Le domaine dans lequel intervient une association constitue aussi, par quelques uns de ses aspects, un critère d'appréciation de son utilité sociale. En effet, le domaine d'action manifeste non seulement l'intérêt particulier que l'association accorde à un domaine réel d'activités spécifiques, mais aussi, d'une façon générale, le profil technico-professionnel – avéré ou à acquérir – de ses membres et des ressources humaines qu'elle a à sa disposition.

Le domaine d'activités révèle le secteur de la vie où l'association détient ou peut détenir les atouts nécessaires lui permettant d'être le plus utile à la communauté ou à ses membres. De ce point de vue, il est évident que ce domaine peut changer dans le temps, au fur et à mesure que les compétences au sein de la structure se révèlent ou changent de nature.

L'étendue et la diversité de la zone d'intervention peuvent aussi être considérées comme des variables d'appréciation du niveau d'utilité sociale d'une association, car elles indiquent les limites de son rayon d'action et de l'accessibilité, pour la population, aux bénéficiaires de ses actions.

2.4 Objectifs, domaines d'activités : la prédominance de l'économique

Le statut économique des dirigeants et des membres ordinaires des associations, dont la plupart sont sans emploi ni ressources régulières, constitue une variable importante qui va conditionner l'issue de l'arbitrage que l'association aura à faire, d'une part entre les priorités de la communauté élargie du quartier ou de la commune, et, d'autre part, celles préférées par les programmes des bailleurs de fonds (et auxquelles ceux-ci réservent leurs financements).

Les projets dont le financement permet à la fois de développer des activités ouvrant de réelles possibilités d'emploi aux membres de l'association et de poursuivre des objectifs à portée communautaire, sont l'idéal que recherchent la plupart des associations. C'est d'autant plus vrai que ces dernières regroupent des jeunes d'origine modeste, aux prises avec un chômage chronique, et en quête d'une identité sociale valorisante. L'objectif économique dominant des projets des associations est à replacer dans ce contexte. Comme il s'agit plus souvent de stratégie de survie que de production économique performante, la préoccupation de génération de revenus l'emporte sur celle de la rentabilité économique et financière, et même parfois sur l'impact social, au niveau du quartier ou de la commune.

2.5 Un cas fréquent de perversion des objectifs : la récupération politique

Le but de tout parti politique, qui aspire à la conquête et à l'exercice du pouvoir politique est d'étendre le plus rapidement possible son influence et son hégémonie sur une part de plus en plus importante de la population. De ce point de vue, les associations peuvent se révéler comme des instruments efficaces pour s'assurer l'appui d'une certaine frange de la société civile. Pour la soumettre et la « récupérer », la société politique peut procéder de diverses manières :

- corrompre des leaders associatifs en leur octroyant des avantages occultes ;
- avoir au sein du mouvement associatif des militants (politiques) actifs, dont l'orientation sociale des discours est attrayante pour une partie de la population défavorisée ;
- susciter la création, au sein du mouvement associatif, de nouveaux regroupements ou de nouveaux cadres de concertation – dont le soutien est acquis par avance.

Pourtant, si l'Etat ou ses démembrements ou encore les collectivités locales peuvent avoir besoin de la société civile, à des fins de politique « politicienne », celle-ci peut aussi se trouver dans le besoin de devoir recourir à leur collaboration, pour se mettre en scelle et réaliser ses objectifs de participation au développement de la cité. En effet, la plupart des associations pour exister, c'est-à-dire fonctionner et mener des activités qui correspondent à leurs objectifs du moment, auront besoin de recevoir une subvention municipale, un marché municipal. Il peut aussi s'agir pour elles d'obtenir l'agrément ou l'aval administratif de la commune pour disposer d'une reconnaissance à faire valoir auprès de bailleurs de fonds.

Les associations sans moyens consistants pour leur fonctionnement, et, en quête de reconnaissance au sein de la communauté, peuvent être les proies faciles de la société politique, surtout de la fraction privilégiée qui a accès aux ressources financières et au pouvoir local.

2.6 Participation et Empowerment

La participation ne devrait pas être considérée comme une valeur en soi, un critère de conduite qu'il faudrait respecter parce qu'on ne sait qui l'aurait décrétée moralement bonne.

Les comportements de participation ou de retrait reflètent un état d'esprit, des attentes, des calculs, des pronostics... Chaque acteur va agir ou réagir en fonction des opportunités qu'il estime exister dans sa situation vécue et des capacités qu'il a à les saisir comme le dit si bien Michel Grozier (1997). En ce sens, la participation (et son contraire) n'est jamais désintéressée. Elle est toujours structurée par des éléments motivateurs et des facteurs de réticence. En ce sens, elle est toujours un comportement rationnel, même si elle ne donne pas lieu à un raisonnement explicite et formalisé (Le Boterf G., 1981).

C'est à ce niveau qu'il convient d'interroger certaines dimensions normatives et modèles de la participation.

Dans une étude fort intéressante de la Banque Mondiale publiée en 1987, Samuel Paul décline quatre (4) niveaux d'intensité :

- a) **L'échange d'information** : les responsables des projets échangent des informations avec les populations bénéficiaires afin de faciliter la mise en place des actions.
- b) **La consultation** : l'opportunité est donnée aux bénéficiaires de se prononcer sur les différents aspects de l'initiative de façon à ce que les populations intéressées puissent contribuer à leur réalisation.
- c) **La prise de décision** : à ce haut niveau de participation, les décisions sont prises par les bénéficiaires, seuls ou avec l'aide des responsables et animateurs des projets.
- d) **La réalisation des projets** : les bénéficiaires, non seulement prennent les décisions, mais lancent eux-mêmes des actions.

Cette proposition de Samuel Paul qui a l'avantage de circonscrire et de poser de manière simpliste les axes normatifs de la participation, ne propose pas d'outils spécifiques qui socialisent les modes opératoires d'interaction entre les intervenants et les groupes-clients. En plus, l'analyse ne propose pas dans son argumentaire, les frontières entre les différents niveaux d'intensité.

L'empowerment est un concept fortement utilisé dans la littérature du développement durant ces dernières années, ceci pour désigner un niveau de participation des communautés et des groupes, lequel leur confère pouvoir, responsabilité, capacité d'initiative, etc.

Mais, il ressort que l'empowerment est un concept, ubiquiste et multiforme qui cumule des problématiques variées selon les logiques participatives, la nature des projets et le niveau d'interaction entre groupes-clients et intervenants. L'approche « empowerment » suppose une attitude pouvant guider l'intervention. Toute discussion sur l'empowerment part du constat que les groupes communautaires sont « *dismepowered* ». Cela veut dire qu'ils ne peuvent exercer un pouvoir sur les ressources qu'elles requièrent pour assurer leur bien-être. L'approche est organisée par l'idée que les personnes et les groupes

possèdent des capacités pour effectuer les transformations nécessaires pour assurer leur accès à ces ressources, voire les CONTROLER.

On distingue généralement de quatre (4) volets dans l'instrumentalisation de l'empowerment :

La participation : on peut déceler ici un cheminement qui passe de la défense d'intérêts purement individuels au contrôle des ressources collectives. L'approche axée sur l'empowerment doit stimuler et soutenir une telle progression afin que toutes les personnes puissent à la fois exercer leurs droits et prendre leurs responsabilités en participant aux décisions qui les concernent dont par exemple, la distribution des services, la révision des objectifs, l'utilisation des ressources locales, la planification stratégique des activités. Cette vision est fondée sur des principes de coopération, de solidarité agissante qui sont les bases d'une démarche structurée par les catégories d' « équité », de « transparence » et de « bonne gouvernance ».

La communication : elle offre à ce niveau comme un système d'alimentation et de régulation d'informations interactives entre les différentes parties prenantes du projet, mais aussi avec les pôles de décision et les organes d'exécution au niveau local (municipalités, communautés rurales, pouvoirs périphériques, groupes sensibles comme les femmes et les enfants, etc.). L'essentiel des supports est très large. Les différentes situations doivent commander des réponses de communication spécifiques. La communication sociale qui privilégie la réflexion et la prise de conscience doit être privilégiée de même celle éducative qui postule une parfaite interaction entre les animateurs du projet et les bénéficiaires de manière directe localisée, le tout dans un cheminement participatif.

La conscience critique : elle s'échelonne à trois (3) niveaux :

- le développement d'une conscience collective ;
- le développement d'une conscience sociale (les problèmes individuels et collectifs sont influencés par la manière dont la société est organisée) ;
- le développement d'une conscience politique (la solution des problèmes passe par une action de changement social).

La compétence : la logique de compétence repose sur trois (3) capacités : *choisir, décider et passer à l'action.*

Les quatre (4) dimensions de l'empowerment s'entrelacent à l'image d'un câble fabriqué par plusieurs cordes tressées ensemble ou chacune renforce les autres tout en se trouvant elle-même renforcée.

Ninacs W. distingue trois (3) types d'empowerment. Le premier est l'empowerment individuel qui s'opère sur quatre (4) fronts simultanés : la participation, l'estime de soi, la compétence, la conscience critique, etc. Il s'agit d'un passage d'un état sans pouvoir « disempowerment » à un état « d'empowered », c'est-à-dire capable d'agir en fonction des propres choix.

Une deuxième variante de l'empowerment est communautaire. Elle repose sur les forces du milieu, une orientation stratégique basée sur la coopération, la circulation libre et large de l'information, le renforcement du sentiment d'appartenance communautaire et la démocratie locale. Les populations prennent des décisions ou délèguent des représentants pour prendre part aux décisions qui les affectent directement ou indirectement.

Le troisième type d'empowerment est le self-empowerment. Il s'agit d'un courant conservateur qui nie le recours de l'action collective dans une perspective sartienne et qui reste fondamentalement passif et réfractaire au changement social. Le niveau de conscience politique comme dimension de l'empowerment trouve ici toute son importance.

Pretty (1996) cité par Bara Guéyee (1999) invite à une réflexion sur les différents types de participation en interrogeant les formes de manipulation des groupes clients via les méthodes participatives. L'auteur distingue d'une part des formes de participation dérivées d'une dynamique endogène et d'autre part celles qui relèvent d'une machination de spécialistes plus soucieux d'atteindre les objectifs assignés à une action de développement communautaire de façon factuelle. A ce niveau, la participation est tout simplement manipulatrice ou passive. Les individus participent en étant consultés ou en répondant aux questions. Le processus d'interaction entre les animateurs du projet et les groupes-clients ne procède pas d'une logique de partage de prise de décisions et les professionnels ne sont pas obligés de s'accommoder des besoins locaux et des attentes collectives dans la planification stratégique des activités.

La participation interactive amènent les individus à l'échelle des groupes à participer à la conception, à la planification et au suivi des activités d'un processus de développement social. Les cadres de concertation et de coordination intersectorielle des activités font souvent l'objet d'une institutionnalisation.

La participation par motivation matérielle est structurée par des besoins immédiats qui ne s'ancrent pas sur un horizon temporel à long terme. Un processus de démobilisation peut subvenir dès que les stimuli cessent.

La participation bâtie sur une structure d'auto-mobilisation renvoie à des initiatives indépendamment des institutions extérieures dans le but d'apporter des changements au système social. Elle suppose un contrôle sur les ressources et une capacité de mobilisation de ressources extérieures additionnelles.

CONCLUSIONS

- 1- Le partenariat Associations communautaires de base et collectivités locales entretient, enseigne et poursuit le débat sur le développement local. Il met en évidence la nécessité de lever l'ambiguïté qui existerait par exemple entre le développement municipal et celui local. Si le développement municipal interpellent directement l'organisation, la gestion et les moyens de l'institution municipal en tant qu'appareil, le développement local se rattacherait aux dynamiques communautaires qu'il soit porté ou non par l'outil communal.
- 2- Les associations communautaires de base en Afrique au Sud du Sahara se sont révélées être ces dernières années de véritables leviers d'initiatives développantes. L'institutionnalisation des espaces de concertation et de dialogue social qu'elles ont contribué à mettre en œuvre peuvent asseoir les bases structurelles d'une véritable gestion participative de la cité.
- 3- L'efficacité des associations de base s'entrevoit dans leur positionnement des programmes officiels de développement social comme pôles d'intermédiation sociale. Mais elles sont fortement handicapées par le caractère informel et affective de leur fonctionnement et ont mal à conserver leur identité face aux sollicitations et logiques des hommes politiques à l'échelle des collectivités locales.