



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Comité de l'évaluation – Trentième session

Rome, 18 février 2002

RÉPUBLIQUE DE L'INDE

**ÉVALUATION TERMINALE DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT EN FAVEUR DES
POPULATIONS TRIBALES DE L'ANDHRA PRADESH**

RÉSUMÉ ET VALIDATION FINALE



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iv
CARTE DE LA ZONE DU PROJET	v
PREMIÈRE PARTIE: RÉSUMÉ	1
I. INTRODUCTION	1
II. RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DU PROJET	3
III. ANALYSE ET IMPACT	7
IV. ENSEIGNEMENTS DU PROJET ET RECOMMANDATIONS	11
SECONDE PARTIE: VALIDATION FINALE DES CONCLUSIONS	17



AVANT-PROPOS

Le présent document soumis à l'examen du Comité de l'évaluation s'articule en deux parties distinctes qui concernent l'une et l'autre l'évaluation terminale du Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh, en Inde. La première résume les conclusions du processus d'évaluation, la seconde présente la validation finale, composante obligatoire des évaluations du FIDA. Cette validation finale a été conclue par les partenaires d'évaluation le 30 avril 2001 à Hyderabad. Elle se base sur l'examen critique détaillé des principales conclusions de l'évaluation et marque l'aboutissement du processus d'apprentissage et de dialogue approfondi qui s'est instauré entre les membres du partenariat d'évaluation¹. Elle propose cinq pistes de réflexion.

¹ Le Directeur général du Département de la protection des populations tribales (État de l'Andhra Pradesh), l'attaché à la coopération au développement de l'Ambassade des Pays-Bas à New Delhi, l'ONG Outreach et le FIDA (représenté par la Division Asie et Pacifique et le Bureau de l'évaluation et des études).



SIGLES ET ACRONYMES

ADTI	Agence de développement tribal intégré
AVDT	Association villageoise de développement tribal
GCC	Girijan Cooperative Corporation (Société coopérative de la tribu Girijan)
ONG	Organisation non gouvernementale
PWG	People's War Group



CARTE DE LA ZONE DU PROJET



INDE

PROJET DE DEVELOPPEMENT EN FAVEUR DES POPULATIONS TRIBALES
DE L'ANDHRA PRADESH

Evaluation terminale

Zone du projet



Source: FIDA

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés

PREMIÈRE PARTIE: RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

1. **Historique du projet.** Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh a été évalué à titre prospectif par le FIDA en décembre 1990. Le prêt, entré en vigueur le 27 août 1991, est arrivé à échéance le 31 mars 1999. Le coût du projet, d'un montant total de 46,5 millions de USD, a été financé par les Gouvernements de l'Inde/l'Andhra Pradesh (19,5 millions de USD), le FIDA (20,0 millions de USD) et les Pays-Bas (7,0 millions de USD). L'institution coopérante était le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. En sa qualité d'organisme d'exécution, le Département de la protection des populations tribales de l'État d'Andhra Pradesh a assumé la responsabilité globale du bon déroulement du projet.

2. **La zone du projet.** Le projet concernait la région Nord-Est de l'État d'Andhra Pradesh. Il a été exécuté dans quatre zones contiguës correspondant à autant d'Agences de développement tribal intégré (ADTI), où vivent de nombreuses familles qui pratiquent l'agriculture *podu* (cultures itinérantes et sur brûlis): Seethampeta (district de Srikakulam), Parvathipuram (district de Vizianagaram), Paderu (district de Visakhapatnam) et Rampachodavaram (district de Godavari-Est). Cette région de plaines, de collines et de vallées encaissées, située à 200 mètres au-dessus du niveau de la mer mais où l'altitude peut atteindre 1 600 mètres dans certaines parties du Paderu, se caractérise par des microclimats extrêmement variés. Les terrains en forte pente (plus de 28 degrés) sont souvent cultivés selon le système de l'agriculture *podu*. La pluviométrie moyenne annuelle est de 1 100 millimètres, 80% de ce total tombant pendant la mousson du Sud-Ouest (juin-septembre). La zone du projet bénéficie dans l'ensemble d'un climat clémente, de terres fertiles, et d'une grande diversité biologique. La pression démographique y est moins forte que dans les régions de basses terres.



Photo 1: Paysage de la zone du projet: Les sommets ont été dénudés par le déboisement et l'érosion des sols.

3. **Groupes cibles.** À l'époque de l'évaluation prospective du projet, les habitants de la zone appartenaient pratiquement tous à des tribus répertoriées. Environ 70% pratiquaient l'agriculture



podu, et la plupart des autres l'agriculture pluviale. Les plus pauvres étaient les ménages qui n'exploitaient que des terres *podu* (13% du total); leur revenu annuel était estimé à 2 660 roupies indiennes (INR), apports non-agricoles compris. À titre de comparaison, celui des familles qui exploitaient à la fois des terres *podu* et des terres cultivées en permanence s'établissait à 3 710 INR. En tout état de cause, ces deux chiffres se situent nettement en dessous du seuil de pauvreté annuel de 4 800 INR par ménage sur lequel se base le Programme de développement rural intégré. Les groupes particulièrement vulnérables comptent un nombre important de ménages sans terre, de femmes démunies et de jeunes sous-employés. Selon les estimations, 60% environ des familles tribales s'étaient endettées auprès de négociants ou de prêteurs extérieurs à leur communauté, la dette moyenne s'établissant à 1 390 INR. Le groupe cible englobait les 63 370 familles installées dans les 2 077 villages des 16 bassins versants sélectionnés.

4. **Objectifs et stratégie.** Le projet avait pour principal objectif de promouvoir l'autosuffisance et la sécurité alimentaire des familles tribales par une augmentation de la production vivrière et des revenus, et d'aider plus particulièrement les ménages pratiquant l'agriculture *podu*. La stratégie du projet associait plusieurs éléments: a) plantation d'arbres fruitiers sur les flancs des collines, à des fins à la fois alimentaires et de revenus monétaires, et mesures de conservation des sols dans le but de rétablir l'équilibre écologique; b) amélioration de la productivité des cultures vivrières grâce au développement de l'irrigation et à des techniques agricoles améliorées; c) formulation d'une stratégie de développement communautaire propre à assurer la viabilité du développement économique; d) élaboration de mesures permettant de remédier à l'endettement chronique des ménages tribaux grâce au renforcement des systèmes de crédit et de commercialisation, avec en particulier des avoirs et des capacités supplémentaires pour la Girijan Cooperative Corporation (GCC).

5. **Composantes et exécution du projet.** Le projet s'articulait autour des composantes suivantes: a) développement communautaire et promotion de la femme (6% des coûts du projet); b) santé et éducation (9%); c) mise en valeur des ressources naturelles (70%); d) crédit et aide à la commercialisation (9%); et e) soutien à la gestion du projet, y compris suivi et évaluation (6%). Le Département de la protection des populations tribales avait la responsabilité générale de l'exécution du projet, son commissaire étant chargé d'en assurer la coordination. Les activités étaient exécutées par les voies normales des ADTI. Les administrateurs des projets respectifs de chacune de ces agences avaient été désignés comme directeurs de projet et en assuraient à ce titre la gestion quotidienne.

6. **Le facteur politique du naxalisme.** Le principal risque lié à l'exécution du Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh tenait à la longue histoire d'instabilité sociopolitique de la région. Dans les années 70 et 80, la zone du projet a en effet été l'épicentre de désordres liés à un mouvement protestataire radical appelé le naxalisme. Si le lancement du projet a été un geste audacieux de la part du Gouvernement indien et du FIDA, son exécution a aussi permis de mesurer l'impact que pouvait avoir sur un mouvement de protestation d'essence populaire un projet de développement auquel les populations tribales étaient pleinement associées.

7. **Évaluation terminale.** Le principal objectif de l'évaluation terminale était de déterminer la performance et l'impact du projet. Il s'agissait aussi de faire le bilan de l'expérience et d'en tirer des enseignements propres à faciliter l'élaboration et l'exécution des projets similaires en cours ou prévus, qu'ils concernent l'Inde ou d'autres pays. Les Pays-Bas, cofinanciers du projet, ont été associés à l'évaluation terminale, dont les préparatifs et le déroulement avaient été pensés de manière à favoriser au maximum la participation et l'expression personnelle des bénéficiaires.

8. Le diagnostic participatif a été conduit par Outreach (Organisation non gouvernementale (ONG) basée à Bangalore, Inde) du 15 septembre au 15 octobre 2000. Le but de l'exercice était de recueillir des données directement auprès des bénéficiaires afin de connaître leur point de vue sur la performance du projet, notamment en termes de ciblage, d'impact et de viabilité à long terme. Les



résultats et l'analyse de cette évaluation ont été examinés en octobre 2000 à Hyderabad dans le cadre d'un atelier des parties prenantes avant d'être communiqués à l'équipe d'évaluation.

9. Les membres de l'équipe d'évaluation terminale ont fait connaître leurs conclusions en novembre 2000. Ils se sont entretenus avec des représentants du Gouvernement indien et de l'Ambassade des Pays-Bas à New Delhi avant de se rendre dans la zone du projet, où ils ont rencontré les représentants des autorités de l'Andhra Pradesh, des ONG et des autres partenaires du projet. Deux ateliers ont été organisés au début et la fin de leur mission afin que les parties intéressées puissent se consulter, dialoguer et partager leurs connaissances. Les membres de l'équipe d'évaluation sont restés environ deux semaines dans les quatre zones du projet; ils se sont rendus dans 35 villages et se sont entretenus personnellement avec les bénéficiaires, qui leur ont apporté de précieux renseignements. Ils ont également pu voir quelques réalisations du projet et avoir des discussions approfondies avec le personnel d'exécution. La réunion de synthèse de la mission d'évaluation à New Delhi a été transmise en temps réel à Rome par vidéoconférence pour que le personnel concerné du Bureau de l'évaluation et des études et de la Division Asie et Pacifique puisse participer aux discussions. Enfin, les parties prenantes se sont retrouvées le 30 avril 2001 à Hyderabad pour un atelier-débat consacré au projet de rapport d'évaluation et à l'élaboration de la validation finale.

II. RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DU PROJET

10. **Mise en valeur des ressources naturelles.** Les résultats tangibles des activités au titre de la composante ressources naturelles ont généralement atteint ou dépassé les objectifs. Selon les estimations, la production vivrière de la zone du projet a augmenté de 500% entre le lancement et l'achèvement du projet. Ce chiffre ne saurait toutefois faire oublier la persistance de certains problèmes préoccupants: mauvais entretien des systèmes d'irrigation, savoir-faire horticoles insuffisants et, surtout, vulnérabilité accrue en cas de sécheresse en raison de l'hégémonie croissante de l'agriculture irriguée au détriment de méthodes ancestrales mieux adaptées à l'éventualité des sécheresses épisodiques. Les paysans interrogés ont admis qu'ils continuaient à pratiquer l'agriculture *podu* à titre de précaution ou qu'ils y auraient de nouveau recours si nécessaire.

11. En l'occurrence, environ 20 000 ha de terres non irriguées ont été aménagées, ce qui a multiplié la superficie irriguée totale par six et demi par rapport à la période antérieure au projet. Plus de 54 000 ha de terres exploitées par quelque 27 000 ménages ont bénéficié de mesures de conservation des sols et des eaux. Aujourd'hui, plus de 55 000 familles cultivent elles-mêmes des potagers et des vergers très productifs dans lesquels sont privilégiées les associations de cultures vivrières et de cultures de rapport. Il convient tout particulièrement de noter la création de près de 40 000 ha de vergers plantés principalement d'anacardiens, mais aussi de manguiers, de goyaviers, d'agrumiers et de chênes argentés (pour protéger les caféiers). L'extension des superficies irriguées et l'amélioration des méthodes de conservation des sols ont joué un rôle décisif dans l'augmentation de la production vivrière, mais on ne saurait négliger d'autres éléments tels que la mise au point de variétés de semences améliorées, le recours accru aux engrais et l'adoption de meilleures pratiques agricoles.

12. Des conseillers ruraux assurent une mission de vulgarisation agricole. Leurs moyens d'action sont toutefois limités car ils n'ont pas la formation nécessaire pour diffuser les innovations et les nouvelles techniques, et sont dépourvus de moyens de transport. Pour remédier à ces problèmes, il a été fait appel aux agents villageois, et des jeunes agronomes ont été dépêchés dans les villages isolés en qualité de consultants. Le projet a atteint son objectif en ce qui concerne la création de 6 500 parcelles de démonstration et de 2 400 unités de production de semences. Environ 900 agriculteurs ont été formés de manière à pouvoir créer des pépinières satellites. La recherche adaptative, initialement conduite par l'Université d'agronomie de l'Andhra Pradesh, est confiée depuis 1995 à l'Institut national de vulgarisation agricole; elle porte sur les systèmes de cultures, les essais de cultures associées, la gestion des ressources naturelles, etc.



13. **Participation communautaire et institutions villageoises.** Les approches participatives conçues pour motiver et autonomiser les hommes et les femmes ont été au cœur de toutes les activités du projet. Elles ont présidé à la création de toute une série d'institutions locales: groupes d'auto-assistance et collectifs de groupes d'auto-assistance, comités d'usagers et de développement villageois (par exemple, pour l'éducation, la santé, l'irrigation, les banques de céréales), collectifs d'associations villageoises de développement des zones tribales (AVDT). Ces AVDT ont été pensées d'une part comme des espaces d'expression des priorités et préoccupations communautaires, et d'autre part comme des véhicules d'acheminement des projets et des programmes jusqu'aux collectivités. Il s'en est créé 1 029 dans la zone du projet, soit cinq fois plus que l'objectif initial. De même, 1 231 groupes d'auto-assistance ont vu le jour. Il convient toutefois de préciser que plus de la moitié sont aujourd'hui en sommeil, probablement parce qu'ils sont plus faciles à créer qu'à maintenir en activité. La cohésion et la pérennité de ces groupes ont été médiocres, et il n'aurait pas fallu se contenter du simple fait qu'ils existaient. Quelque 467 banques de céréales se sont constituées. Elles font désormais figure d'institutions villageoises majeures en ce sens qu'elles permettent à leurs membres de se passer des services des prêteurs pendant une bonne partie de l'année. Les équipes de coordination communautaire – formées de jeunes diplômés dynamiques qui s'installent dans les villages parfois pendant trois ans – ont fait un excellent travail auprès des populations et ont su convaincre les villageois de s'investir pour aider leur communauté tribale à définir ses priorités et à entreprendre et gérer des activités de développement au service de la santé et de l'éducation.

14. **Éducation.** Les activités principales dans le domaine de l'éducation ont concerné l'amélioration des infrastructures, l'accès à l'école, la formation, la sensibilisation et la vérification des résultats obtenus. L'appui aux initiatives communautaires a pris la forme de fonds de contrepartie pour la construction d'écoles communales (*maabadi*), les salaires des enseignants et l'achat de fournitures scolaires de base – tableaux noirs, cahiers et ardoises. Quelque 1 323 établissements fréquentés par près de 20 000 élèves ont bénéficié de cette aide. Quelque 81 centres de ressources pédagogiques ont été construits. Ils ont servi à la formation continue des maîtres, à la diffusion du matériel pédagogique et à des séminaires d'enseignants. Des stages de formation des maîtres ont été organisés à l'intention des volontaires scolaires travaillant en milieu communautaire et des agents d'éducation villageois. Des campagnes ont été organisées pour vanter les avantages de l'instruction, promouvoir l'école primaire et lutter contre l'abandon scolaire. La composante éducation s'est également traduite par la mise en place de cantines scolaires, le lancement d'une vaste enquête prospective sur l'accès à l'éducation, les capacités scolaires et les taux de scolarisation, et par l'établissement d'une carte scolaire rigoureuse qui a permis de gérer plus rationnellement les établissements et complexes scolaires.

15. Les centres de ressources pédagogiques ont beaucoup insisté sur l'amélioration des méthodes pédagogiques et de la qualité de l'enseignement. En règle générale, ils avaient une salle de formation dotée d'équipements audiovisuels, d'une bibliothèque, d'un laboratoire, d'une cuisine et de quelques chambres pour héberger les enseignants en visite. Les centres, qui servaient en général de 30 à 40 écoles de tous niveaux, étaient dirigés par le maître principal de l'école qui les abritait.

16. **Santé.** La sous-composante santé a fait l'objet d'une attention considérable au moment de l'élaboration du projet, mais, comme celle de l'éducation, elle a initialement obtenu peu de résultats. Elle avait essentiellement pour objectif de promouvoir l'hygiène préventive à l'échelon des communautés locales, et cela par un certain nombre d'initiatives: accès aux soins de santé primaires, santé maternelle et infantile, veille épidémiologique, sensibilisation sanitaire, renforcement des capacités du personnel médical et paramédical ainsi que des populations tribales. Cette initiative comportait un autre volet important: le recrutement dans les villages éloignés d'un bon millier d'agents sanitaires munis d'un bagage de connaissances élémentaires (un mois de formation intensive concernant les règles d'hygiène, le diagnostic de la malaria et les premiers soins) et de trousseaux médicaux. Ce nouveau personnel a été choisi parmi les femmes mariées âgées de 20 à 40 ans et ayant de préférence un minimum d'instruction. Figurent également parmi les réussites incontestables



l'équipement de 32 centres de soins de santé primaires (médicaments, matériel et véhicules), la livraison de véhicules aux unités médicales mobiles, l'apport de fonds de contrepartie pour la construction de 181 dispensaires, la mise en service d'un centre d'aiguillage pour les urgences et la fourniture de trousseaux de formation. Trente-sept jeeps-ambulances ont été livrées aux centres de soins de santé primaires. Les équipes médicales ont suivi des sessions de formation à l'Institut indien des services sanitaires à Hyderabad, et des médicaments et autres matériels ont été fournis aux dispensaires et centres de soins de santé primaires.

17. **Logement.** Sur recommandation du FIDA, il a été proposé en 1997/98 d'ajouter aux projets une initiative d'amélioration du logement et de l'habitat dans les zones tribales, et l'accord de prêt a été modifié en conséquence. Compte tenu de la pénurie croissante de matériels de toiture et de chaume liée à la conversion des terres *podu* en vergers et plantations et à l'application plus stricte du règlement forestier, ce programme de logement s'imposait. Il consistait essentiellement à fournir aux populations tribales des habitations à bon marché en *pukka* (briques). Quelque 14 292 maisons ont été construites, soit seulement huit de moins que prévu. Le programme de logement devait être financé au moyen de dons aux AVDT, à charge pour ces dernières de les distribuer aux habitants sous forme de prêts. Mais, dans la majorité des villages, les bénéficiaires ont perçu les prêts non pas comme des engagements à rembourser mais comme des dons – même s'ils ont tout de même fourni ou payé la main-d'œuvre et, dans de nombreux cas, les matériaux supplémentaires. La procédure de sélection qui leur avait été appliquée manquait d'uniformité, et ils avaient été très peu associés à l'élaboration de cette initiative.

18. **Crédit et commercialisation.** Le projet a fourni des ressources pour améliorer la capacité opérationnelle de la GCC, notamment en matière de gestion des opérations de crédit, pour stimuler la commercialisation, et pour soutenir les activités de recherche et de développement présentant un intérêt pour les populations tribales.

19. Le projet n'a pas obtenu suffisamment de résultats en matière d'octroi de crédit. Environ 59% des prêts de récolte ont été distribués sous forme monétaire, les 41% restant ayant été distribués sous forme d'engrais et autres intrants agricoles. Des prêts à la consommation ont également été octroyés. Les groupes d'auto-assistance ont été les principaux vecteurs du crédit. Il convient néanmoins de préciser qu'environ 60% de ceux qui avaient été créés dans le cadre du projet ont fini par cesser toute activité. Pour ne prendre que les six villages étudiés lors du diagnostic participatif, deux groupes d'auto-assistance avaient totalement cessé d'exister, et les quatre autres ne fonctionnaient plus qu'au ralenti. En fait, après avoir assez bien fonctionné au début, ces groupes ont progressivement périclité. Leur dynamisme initial s'explique en partie par le fait que le projet leur apportait des fonds de contrepartie quel que soit leur bilan¹.

¹ Les collectifs de groupes d'auto-assistance se sont constitués dans de nombreuses zones du projet, afin surtout que les collectivités locales puissent pleinement bénéficier de tous les programmes des ADTI. Ces collectifs sont constitués de dix groupes ou plus pour répondre aux normes de la Banque nationale d'agriculture et de développement rural. Les groupes d'auto-assistance étaient en effet considérés comme trop petits pour être des emprunteurs effectifs, et n'avaient pas assez de capitaux pour investir dans des activités productives et rentables. La constitution des collectifs de groupes d'auto-assistance a été une étape importante pour solliciter des crédits auprès de la GCC, des ADTI et des banques, l'institution ayant même fait de remarquables percées dans l'ADTI de Bhadrachalam, notamment parce qu'elle a privilégié les collectifs d'associations de femmes associant plusieurs groupes d'auto-assistance. L'équipe d'évaluation a constaté que deux collectifs du Bhadrachalam avaient réussi à acheter des tracteurs, louer des terres agricoles, ouvrir des boutiques, prendre en main la gestion de foyers pour jeunes filles, et que d'autres activités rémunératrices étaient prévues. Cependant, cette idée de fédération est encore toute récente; elle ne s'est pas encore inscrite dans le schéma global des sociétés de commercialisation de la GCC (Girijan Primary Cooperative Marketing Societies) et ne s'articule pas avec les activités des AVDT. Bien que l'ADTI de Bhadrachalam ait adopté une politique précise de promotion des groupes de femmes, la dimension sexospécifique est globalement absente dans les programmes de la GCC. L'équipe d'évaluation a noté parmi les femmes du Bhadrachalam une sensibilisation accrue, une réelle volonté d'émancipation économique, et le désir de s'organiser avec le soutien des organismes publics, des ONG et autres organisations. Les groupes de femmes organisaient des campagnes contre l'alcoolisme et la vente des boissons alcoolisées et s'intéressaient aussi de très près à des questions primordiales telles que l'instruction primaire et la santé.



20. Le montant des crédits décaissés a plus que doublé entre 1991/92 et 1992/93 (de 6,6 à 13,6 millions de INR), au moment où les fonds provenant du FIDA ont été mis à la disposition de la GCC, puis il a progressivement diminué pour atteindre son point le plus bas en 1996/97 (2,2 millions de INR). Il est légèrement remonté dans les deux années suivantes, mais n'a pas dépassé les 4,9 millions de INR en 1999-2000. La constatation est identique en ce qui concerne les prêts sous forme d'intrants agricoles: 2,3 millions de INR en 1991/92, quelque 6,4 millions de INR l'année suivante, puis un déclin brutal, un niveau zéro en 1998/99 suivi d'une légère remontée (un petit 2,1 millions de INR en 1999-2000). La GCC a invoqué entre autres la baisse sensible des taux de recouvrement pour expliquer ce phénomène. Ses statistiques font apparaître un taux de recouvrement d'environ 60% en 1999-2000, en hausse par rapport à certaines années antérieures. C'est ainsi que dans le district de Paderu ce taux n'a cessé de décliner, passant de 88,7% en 1994/95 à 39,3% en 1999-2000.

21. Ces dernières années, la GCC s'est davantage intéressée à la commercialisation qu'à l'octroi de crédit, avec une série de mesures visant à organiser les circuits locaux, renforcer la supervision des filières d'achat et de vente et développer de nouveaux produits. Le rayon d'action des Girijan Primary Cooperative Marketing Societies a été considérablement élargi. Les AVDT ont organisé périodiquement des réunions villageoises pour déterminer les besoins de crédit et les moyens de mieux commercialiser les produits et d'en obtenir de meilleurs prix. Le projet a également permis d'assurer la formation des fonctionnaires des Girijan Primary Cooperative Marketing Societies et d'améliorer nettement les procédés de transformation et les méthodes d'emballage, de transport et de promotion commerciale.

22. La recherche-développement était un volet important de l'exécution du projet; la GCC a procédé méthodiquement en commanditant des enquêtes et études de marché sur les procédés de transformation, les possibilités de financement et l'établissement des prix, et en suivant constamment les activités des populations tribales. Cet effort s'est traduit par la découverte de nouveaux produits forestiers non ligneux exploitables et par la création d'une base de données des produits forestiers et de leurs utilisations. La place faite à la recherche-développement a eu pour effet d'encourager les symbioses entre science moderne et connaissances tribales ancestrales, et de dynamiser l'effort de commercialisation des produits de la forêt. Elle s'est traduite par l'exploitation de nouveaux produits forestiers à forte valeur ajoutée: gomme de Bassora, résine d'oliban, fèves de Malacca, fruits du *strychnos potatorum*, pignons d'Inde, feuilles de gymnena et de margousier. La collecte et la transformation de la gomme de Bassora a donné des résultats particulièrement prometteurs et est une importante source d'emplois pour les femmes tribales. Cette gomme est transformée en poudre, en granulé, en crème et en gel, et des campagnes publicitaires ont été montées pour en vanter les multiples utilisations. Les fruits du *strychnos potatorum* servent pour leur part à fabriquer le Natfloc-1001, un produit d'épuration des eaux utilisé notamment dans les grandes installations industrielles. Beaucoup de ces produits ont été mis au point par le département de recherche de la GCC, qui a également créé de nouveaux produits dans des compartiments plus courants comme le savon, le miel et les poudres à laver.

23. La valeur globale des produits forestiers et agricoles achetés par la GCC a fortement augmenté pour atteindre 220 millions de INR en 1999-2000, contre environ 100 millions de INR en moyenne dans les années 1992-1996. La récolte et la vente de gomme de Bassora représentent une part croissante des opérations de la GCC; la gomme de qualité supérieure est achetée 125 INR le kg aux producteurs, un prix cinq fois plus élevé qu'avant le démarrage du projet. L'expansion organisationnelle de la GCC qui s'est opérée à la faveur du projet a abouti à la création d'une Unité commercialisation, recherche et développement qui illustre toute l'importance qu'accorde la coopérative à l'accès aux marchés.

24. **Gestion et coordination du projet.** L'exécution a été marquée par le taux de rotation élevé du personnel d'encadrement au sein du Département de la protection des populations tribales. Dans



l'ensemble, le projet a, néanmoins, été coordonné de manière effective. Les chargés de projets des ADTI ont déployé beaucoup d'énergie pour systématiser l'approche participative, tant et si bien que les autorités de l'État ont émis un décret stipulant que tous les travaux entrepris dans les zones tribales désignées seraient exécutés par les groupes villageois d'auto-assistance. Le nombre insuffisant d'intermédiaires entre les ADTI et la base pose un problème qui n'a pas facilité les opérations du projet. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets a assumé sa mission de supervision de manière extrêmement rigoureuse et constructive, et le choix de la même institution coopérante pour superviser le projet complémentaire (Projet de développement participatif en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh) a facilité grandement le transfert des données d'expérience du premier vers le second.

III. ANALYSE ET IMPACT

25. **Sécurité alimentaire et ressources naturelles.** L'amélioration des pratiques agricoles, la fourniture d'intrants, les initiatives horticoles et les travaux d'infrastructures ont permis d'augmenter nettement la productivité et la production agricoles et, par voie de conséquence, d'améliorer sensiblement la sécurité alimentaire et les revenus des habitants. Le diagnostic participatif a révélé que, six ans après le démarrage du projet, la sécurité alimentaire des ménages étudiés avait augmenté de 20 à 30%, et cela dans les quatre ADTI: alors que seuls six ménages sur 24 étaient en situation de sécurité alimentaire neuf mois par an ou plus lorsque le projet a débuté, ils étaient 18 dans ce cas à l'achèvement du projet. La sécurité alimentaire des quatre ménages les plus pauvres, initialement de trois mois, atteignait six mois au moment du diagnostic participatif. Pour citer un exemple, alors qu'il n'y avait dans le village de Diggavu Solamalu (Paderu) que sept familles en situation de sécurité alimentaire toute l'année, elles étaient deux fois plus nombreuses, soit 14, à la fin du projet. Le nombre de familles jouissant d'au moins neuf mois de sécurité alimentaire passe pour sa part de 12 à 17. En règle générale, les familles les plus vulnérables étaient celles qui ne possédaient pas de terres irriguées.

26. La gomme de Bassora représente une importante source de revenus pour près de 12 000 habitants des zones tribales et de création d'emplois pour les femmes tribales. La culture des caféiers remporte un vif succès auprès des communautés tribales et sa rentabilité économique augmente. La récolte par pied a augmenté de 84% dans l'ADTI de Seethampeta, de 94% dans celle de Paderu et de Rampachodavaram et de 115% dans celle de Parvathipuram. La récolte moyenne de paddy a presque triplé (de 1 100 à 3 100 kg/ha) dans la zone du projet, atteignant parfois 4 500 kg/ha avec des engrais convenablement appliqués. Comme la superficie irriguée atteignait 20 000 ha au moment de l'achèvement du projet, la production alimentaire des terres irriguées peut être estimée à 62 000 tonnes, sans apport d'engrais. Elle pourrait se situer aux alentours de 80 000 tonnes, si seulement 20% des fermiers appliquaient des engrais, soit une augmentation de près de 500% par rapport à la période antérieure au projet.

27. Dans l'ensemble, les paysans estiment que le projet a surtout été utile en termes d'irrigation et de plantation. De grandes parcelles de culture *podu* ont été converties en vergers, pour le plus grand bien de l'environnement. Cette reconversion se justifiait du reste du point de vue économique, puisque la rentabilité des vergers est largement supérieure à celle de l'agriculture *podu*. Cependant, la fluctuation des cours et la mainmise persistante d'intermédiaires sans scrupules signifient que les producteurs sont souvent contraints de vendre leurs produits à des prix antiéconomiques. Dans un certain nombre de villages, la disparition progressive de l'agriculture *podu* risque de rendre les populations tribales plus vulnérables en cas de sécheresse grave, et certains hésitent face à la perspective de ne plus pouvoir compter en cas de besoin sur leurs ancestrales cultures pluviales de céréales et autres végétaux peu exigeants. Les longues périodes de sécheresse de ces dernières années n'ont fait qu'exacerber le problème. Cette situation délicate souligne la nécessité de promouvoir des stratégies agricoles qui associent cultures irriguées et cultures pluviales. De plus, la pérennité des



plantations passe de toute évidence par la formation complémentaire des exploitants, qui doivent acquérir les savoir-faire et les techniques relatives à leurs nouvelles cultures et à la gestion quotidienne de leurs parcelles.

28. La viabilité de la petite irrigation repose en grande partie sur l'intervention effective de la collectivité locale; on sait par exemple que, lorsque les habitants n'ont pas été véritablement consultés au préalable, les sites des barrages de retenue ont parfois été mal choisis. De même, le fait de ne pas avoir associé les populations locales à l'exécution du projet et d'avoir négligé les aménagements agricoles nécessaires s'est répercuté défavorablement sur la qualité de la construction, de sorte que les avantages de l'irrigation n'ont pas profité au plus grand nombre. Il importe de prêter plus d'attention encore à certains aspects techniques des travaux d'irrigation, et de s'assurer notamment que chaque projet sélectionné est d'un bon rapport coût-utilité, qu'il y a de l'eau en permanence, que cette eau sera équitablement distribuée, et que la conception et l'exécution sont décidées à l'issue d'enquêtes de terrain approfondies et de séances de diagnostic participatif. Il faut également prévoir une aide financière et technique supplémentaire pour que les exploitants situés en aval puissent réaliser des aménagements hydrauliques qui optimiseront les avantages du projet et assureront une distribution équitable de l'eau par la constitution d'associations permanentes d'usagers. L'expansion des systèmes d'irrigation a permis d'atténuer la pression sur les terres *podu* et d'agrandir les superficies consacrées à la riziculture. On note, néanmoins, des disparités frappantes en termes d'intensité de culture, d'amélioration des techniques culturales et d'entretien.

29. **Environnement.** L'évaluation a noté que la végétation naturelle était généralement abondante et que les zones du projet étaient dans l'ensemble bien irriguées et fertiles. Une réglementation forestière très stricte a été mise en place pour prévenir le déboisement. Les mesures prises pour décourager l'agriculture *podu* sont primordiales pour préserver et restaurer l'environnement, tandis que parallèlement les travaux de terrassement et d'endiguement se traduisent immédiatement par une meilleure retenue de la terre et de l'eau dans les vergers. Cependant, nul ne sait si les vergers maigrement peuplés suffiront à prévenir l'érosion localisée, surtout là où des mesures de conservation des sols appropriées n'ont pas été mises en place et où la couverture végétale est peu abondante. La mise en valeur des basses terres pour la riziculture suscite également des interrogations liées à l'application d'intrants non organiques (engrais, pesticides et herbicides) pour produire des variétés à haut rendement. Il faut veiller à éviter les accumulations de produits chimiques dans la région, et il pourrait s'avérer nécessaire de faire des évaluations d'impact et de chercher d'autres méthodes culturales. Il serait bon en particulier d'explorer les possibilités offertes par l'agriculture biologique, d'autant que le secteur des produits "bio" est en pleine expansion.

30. **Participation des bénéficiaires.** Le projet entendait encourager la participation par le biais des groupes d'auto-assistance, des AVDT et des groupes d'usagers. Il s'en est créé beaucoup dans tout l'Andhra Pradesh et dans toutes sortes de domaines. Mais, le nombre insuffisant d'intermédiaires entre les ADTI et la base a posé problème. Les agents locaux et les consultants en développement agricole servaient parfois jusqu'à une soixantaine de familles rurales, souvent éloignées et disséminées; il leur était quasiment impossible de les rencontrer toutes régulièrement, de sorte que seule une petite minorité des habitants des zones tribales – la moins pauvre parfois – a pu bénéficier des activités des ADTI. Malgré quelques bons résultats quant à l'enracinement des approches participatives, la notion même de participation n'a pas été interprétée de la même manière par les différents acteurs. Par ailleurs, elle était invariablement liée à une activité précise, si bien que la mobilisation sociale et la participation communautaire ont été essentiellement perçues comme des mécanismes ayant pour but de préparer la population à utiliser des services, et non comme des processus d'émancipation et de maîtrise du projet par les bénéficiaires. Les résultats auraient pu être meilleurs, mais on a peut-être sous-estimé le temps et le dialogue nécessaires pour que la nouvelle approche trouve sa place dans les programmes gouvernementaux. De plus, les organismes d'exécution ont besoin d'incitations supplémentaires pour organiser officiellement les structures de développement participatif qui permettront de transférer progressivement les pouvoirs à "la base". La conception de la participation



incarnée par le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh est extrêmement importante en ce sens qu'elle servira de matrice pour la mise au point des programmes et activités à venir. La participation a amené une évolution positive dans les rapports sociaux à tous les niveaux – administrations publiques, institutions locales et habitants des zones tribales – ainsi qu'entre les populations tribales et les autres acteurs de l'économie informelle (prêteurs, négociants et autres prestataires de services). Le projet a également contribué à faire évoluer la mentalité des administrations et des fonctionnaires, qui commencent à comprendre que le développement durable doit partir de la "base". Le diagnostic participatif a révélé un certain nombre d'éléments: la formation du personnel du projet doit être beaucoup plus prioritaire; les ADTI doivent apporter un soutien accru aux institutions des villages; et la pérennisation du programme passe par le renforcement des capacités et la rationalisation des institutions.

31. **Crédit et commercialisation.** L'octroi de crédit a été très irrégulier au cours des dix dernières années, et la contraction du volume des prêts pour cause de faibles taux de recouvrement pourrait laisser supposer que la capacité de remboursement des populations tribales a très peu augmenté. Cependant, la mise en place du programme de crédit de la GCC a instauré une certaine confiance et, grâce aux groupes d'auto-assistance, les habitudes d'épargne sont maintenant mieux ancrées. Les programmes élargis de la GCC n'ont pas éradiqué totalement la pratique du crédit gagé sur la récolte à venir. Pourtant, quand ils étaient appuyés par des travailleurs sociaux dynamiques ou des fonctionnaires dévoués, ils ont donné d'incontestables résultats. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour maintenir l'offre de crédit, améliorer les taux de recouvrement et concevoir des mesures pour que les paysans sans terre bénéficient de ce programme.

32. La GCC a énergiquement promu la commercialisation des produits forestiers non ligneux. Elle a entrepris des recherches sur la transformation et les débouchés des produits forestiers récoltés par les populations tribales. L'exemple de la gomme de Bassora montre comment le transfert des connaissances scientifiques et des techniques de marketing modernes peut servir les intérêts des populations tribales. La gomme de Bassora est le plus important produit forestier non ligneux commercialisé par la GCC (environ la moitié du volume d'achats de la coopérative), et elle constitue une source de revenu non négligeable pour près de 12 000 habitants des zones tribales. La GCC a engagé un pharmacologue pour renforcer la base de connaissances scientifiques, améliorer les pratiques après récolte, moderniser les méthodes d'entreposage et perfectionner les contrôles de qualité. Près de 80 consultants et 400 à 500 agents de liaison ont été recrutés pour dispenser une formation et superviser les récoltes. En deux ans, le prix de la gomme de qualité supérieure a triplé, passant de 30 à 90 INR/kg, et les revenus des populations tribales ont augmenté en conséquence. Avec le perfectionnement des techniques de saignée, la longévité des arbres a augmenté. Des réussites du même ordre ont été enregistrées avec la mise au point d'un bioflocculant à partir des fruits du *strychnos potatorum*, l'identification de très nombreuses plantes médicinales indigènes et de débouchés commerciaux pour ces végétaux. La GCC s'est efforcée de systématiser la participation des communautés tribales et de mobiliser les jeunes par le biais des associations de ramasseurs. Les négociants-prêteurs restent, cependant, très présents dans la filière de commercialisation des produits forestiers non ligneux et, malgré le monopole d'achat que lui confère la loi, la GCC ne peut selon son propre aveu en capter que 70% environ, le reste (souvent les produits de meilleure qualité) étant accaparé par les négociants privés. Cette emprise s'explique par la nature même des transactions, qui obéit aux besoins immédiats des habitants. L'agent du négociant se présente chez le ramasseur pour prendre la récolte dès que cette dernière est rentrée, en remboursement d'avances consenties antérieurement. Malgré des taux d'intérêt de l'ordre de 10 à 15% par mois, la pratique n'a pas disparu, et dans certains villages l'AVDT ou l'agent local n'a pu intervenir que pour rediriger cette vente vers la GCC. Il importe de prendre des mesures supplémentaires pour que l'information relative aux cours fixés par la GCC soit mieux diffusée dans les villages. Face à des vendeurs analphabètes et mal informés, les négociants ont beau jeu de manipuler les prix d'achat des produits agricoles et forestiers.



33. **Impact social.** Le diagnostic participatif a indiqué que le projet avait eu des retombées positives dans cinq des six villages étudiés. Trois villages ont considéré que le principal apport du projet était la construction d'un barrage de retenue, et les trois autres ont cité les maisons en *pukka*. Quelque 14 292 maisons ont en effet été construites; les habitants sont fiers d'avoir participé à ce projet qu'ils considèrent maintenant comme leur. Les normes sanitaires et nutritionnelles sont dans l'ensemble étonnamment élevées, et le recrutement dans les villages éloignés de plus d'un millier d'agents sanitaires chargés de dispenser des soins élémentaires (en particulier suivi des femmes enceintes et hygiène prénatale) a été l'innovation majeure de la composante santé.

34. La demande d'éducation a maintenant sa dynamique propre; ce constat résume ce qui pourrait bien être à terme l'évolution la plus significative des mentalités en zone tribale. La création d'écoles communales et la participation directe des parents à la gestion des établissements ont été des facteurs décisifs d'accroissement des taux d'inscription et de fréquentation. Les taux d'inscription annuels ont augmenté dans les quatre districts (Seethampeta 27%, Parvathipuram 9%, Paderu 12%, Rampachodavaram 19%), et 40% environ des nouveaux inscrits étaient des filles. En 1998, les taux d'abandon scolaire étaient tombés à 53%, contre 71% en 1995 et ils continuent à décroître. Reste maintenant à répondre à un autre besoin essentiel, à savoir les établissements d'enseignement professionnel.

35. Le diagnostic participatif a montré que la condition de la femme était dans l'ensemble plus enviable dans les zones tribales qu'ailleurs dans le pays, et que du reste certaines AVDT étaient dirigées par des femmes. Elle a aussi révélé une bien meilleure perception de l'équité entre les sexes dans les six villages étudiés, attribuable en grande partie à la présence des groupes d'auto-assistance. Mais, la dynamique entre groupes de femmes, accès au crédit et activités rémunératrices ne s'est pas enclenchée dans la zone du projet. Le taux d'alphabétisation des femmes a nettement augmenté, et le principal apport du projet, pour ce qui concerne les femmes, a sans doute été l'augmentation régulière du taux de scolarisation des filles. Par ailleurs, le fait que les hommes se concentrent désormais sur l'exploitation des terres irriguées se répercute négativement sur l'équité entre les sexes, puisque auparavant ils travaillaient généralement les terres *podu* aux côtés des femmes. Les femmes tiennent une place très importante dans l'agriculture, les collectivités locales, l'éducation et le commerce rural; il est donc essentiel que la problématique de la condition de la femme soit dûment prise en compte dans toutes les stratégies élaborées par le FIDA.

36. **Consolidation de la paix.** La zone du projet a été l'épicentre d'un mouvement protestataire déclenché par le People's War Group (PWG), formation naxalite qui, au début du moins, semblait animée d'un vrai désir d'améliorer le sort des populations locales. En fait, cette rébellion a révélé au grand jour la difficile situation des populations tribales et la nécessité de prendre de toute urgence des mesures pour protéger des hommes et des femmes privés de leurs terres et exploités par des usuriers et des intermédiaires sans scrupules. Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh a contribué à ramener un semblant de paix civile dans la zone bénéficiaire, ce qui montre bien que le FIDA peut être un intermédiaire au service de la consolidation de la paix, notamment quand les mouvements protestataires prennent appui sur des populations socialement et économiquement vulnérables qui n'ont guère d'autre choix que de les soutenir.

37. Le projet a démontré que la philosophie du FIDA en matière de développement se distinguait par une approche de participation et d'initiative à la base, l'objectif étant de transférer les pouvoirs de décision et d'initiative aux populations tribales elles-mêmes. Le Fonds a également contribué à faire évoluer l'état d'esprit des fonctionnaires et autres responsables, mais aussi des habitants – notamment les sympathisants du mouvement rebelle. Car le PWG a d'abord prospéré en exploitant le désenchantement de populations tribales reléguées dans une pauvreté abjecte et qui voyaient en lui un moyen d'échapper à la pauvreté. Mais, le projet a apporté dans les ADTI des changements et des progrès porteurs d'optimisme et d'émancipation; les populations tribales se sont progressivement détournées du PWG, qui a de ce fait perdu une grande partie de son influence dans la zone du projet.



Enfin, le projet a favorablement influencé le fonctionnement du secteur informel dans les zones tribales, notamment en ce qui concerne les prêteurs, les entrepreneurs et les négociants.

IV. ENSEIGNEMENTS DU PROJET ET RECOMMANDATIONS

38. **Participation et émancipation.** Le projet a été l'un des premiers à insister sur la participation communautaire. Son exécution a ouvert une nouvelle voie en matière de développement des zones tribales, avec la création d'un espace de large partenariat au service exclusif des populations tribales. L'un de ses mérites tient au fait que la gestion du programme a été décidée, assurée et suivie par les collectivités locales et que les populations tribales ont été parties prenantes à l'amélioration de leur base de ressources naturelles et de leurs moyens de subsistance. Pourtant, malgré quelques progrès notables vers l'enracinement des approches participatives, la notion de participation n'a pas toujours été interprétée de la même manière par les différents acteurs au fil des années. En conséquence, les stratégies visant à promouvoir la participation communautaire ont été appliquées différemment dans les quatre ADTI, d'où une absence de continuité dans les approches et la place faite à la participation. De plus, comme la participation était toujours liée à une activité, la mobilisation sociale et le concours des collectivités ont été perçus essentiellement comme des mécanismes conçus pour préparer les bénéficiaires à utiliser de futurs services. Il faut donc instaurer une culture où l'on doit moins répondre de ses résultats que de sa capacité à "gérer pour produire des résultats". Les institutions locales devraient être structurellement liées, encouragées et soutenues. La formation et le développement des capacités au service de la mobilisation sociale devraient toujours faire partie intégrante de la conception et de l'exécution des projets, tout comme la participation d'ONG compétentes. Il conviendrait par conséquent de veiller soigneusement à l'intégration systématique des nouvelles connaissances et du savoir-faire afin que ces acquis perdurent.

39. **Institutions locales.** Les institutions locales ont fonctionné plus ou moins bien selon les villages, le bilan des unes et des autres dépendant très largement de l'ampleur et de la constance de leurs investissements économique et humain dans le projet. Les futurs projets devront envisager la participation des collectivités de manière plus réaliste et prévoir d'associer des ONG compétentes à la création et au démarrage des institutions. On sait maintenant que les villages dotés de structures coutumières fortes assimilent plus facilement les nouvelles méthodes et technologies; le rythme d'exécution du projet doit donc correspondre à la capacité institutionnelle dans le village bénéficiaire. Le fait que le projet n'ait pas eu de stratégie cohérente pour articuler les institutions communautaires avec d'une part les structures de pouvoir coutumières et d'autre part les instances gouvernementales ont peut-être dans une certaine mesure empêché les communautés de mieux se faire entendre. Pour éviter l'émergence de structures parallèles et peut-être antagoniques, il est essentiel de mieux connaître la nature des pouvoirs coutumiers et de reconnaître explicitement le caractère complémentaire de toutes ces institutions. Si le projet a effectivement changé l'état d'esprit des agents du développement à tous les niveaux, il faudra du temps, un effort soutenu et de bons mécanismes de soutien pour créer des institutions communautaires solides et stables grâce auxquelles les populations tribales s'émanciperont et s'affranchiront de leur dépendance vis à vis de l'extérieur.

40. **Mouvements protestataires et projets de développement.** Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh a offert au FIDA une occasion rare de mesurer le rôle qu'il peut jouer dans le règlement des conflits, notamment dans le contexte d'un projet de développement participatif dans des zones tribales en proie à la contestation (la rébellion naxalite en l'occurrence). Le fait même, que le FIDA ait pu intervenir dans cette région très sensible témoigne de la part des autorités une réelle volonté de mettre fin à la marginalisation et à l'exploitation des populations tribales. Le FIDA a été le relais silencieux et le médiateur de confiance attaché à servir les intérêts des communautés tribales. Par ses bons offices, il a contribué à sensibiliser dirigeants politiques et hauts fonctionnaires, à susciter dans les administrations un état d'esprit plus propice au dialogue et au partenariat du service du développement en faveur des girijans (peuples tribaux). Le

projet a montré la nécessité de combattre le mouvement protestataire non seulement par des moyens répressifs, mais aussi par l'action sociale et économique. Le développement des ADTI a créé un climat d'optimisme et d'émancipation qui a affaibli le mouvement naxalite dans toute la zone du projet. Il faut investir davantage encore dans les infrastructures, les programmes de formation et la recherche adaptative afin de pérenniser les acquis matériels et sociaux du projet.

41. **Stratégie de désengagement et suivi après l'achèvement du projet.** Le désengagement stratégique n'est jamais véritablement une considération lors de l'élaboration et de l'exécution des projets. Or, il importe d'établir très tôt un plan de retrait définissant les responsabilités et les rôles institutionnels et faisant une large place à l'assistance que prévoit d'apporter le FIDA après l'achèvement du projet s'il en a la possibilité. Il faudrait pour cela mettre au point un système de suivi complémentaire qui permettrait de cerner les points importants à surveiller. A cet égard, le FIDA et l'État d'Andhra Pradesh doivent agir sans attendre pour pérenniser les résultats et les effets positifs du projet, en particulier le renforcement des capacités des collectivités et institutions communautaires. Des ressources complémentaires devraient être spécifiquement affectées à la mobilisation sociale et à la formation.

42. **Sécurité alimentaire, agriculture *podu* et environnement.** On estime que la production alimentaire globale a augmenté de 500% dans la zone bénéficiaire pendant la durée de vie du projet. Ce chiffre ne doit, toutefois, pas faire oublier la persistance de graves problèmes, dont le mauvais entretien des systèmes d'irrigation, un manque de savoir-faire et de connaissances techniques en matière horticole et, surtout, une vulnérabilité accrue en cas de sécheresse en raison d'une dépendance de plus en plus grande vis-à-vis de l'agriculture irriguée. Il est essentiel de prendre la mesure du changement que représente le remplacement d'un système agricole éprouvé par un autre impliquant un changement de méthodes et de rythmes saisonniers ainsi qu'un rapport nouveau aux ressources naturelles. Par exemple, il faut multiplier les recherches préalables sur le choix des cultures horticoles dans les différentes parcelles pour déterminer lesquelles donneront de bons résultats compte tenu des sols, de l'altitude et des conditions climatiques. Toute révolution agricole doit absolument être préparée: il faut former, conseiller, faire de la recherche adaptative, renforcer les services de vulgarisation pour accompagner et appuyer la transformation. La formation doit commencer par celle des formateurs, et elle doit être également dispensée aux fonctionnaires, qui ne connaissent pas forcément la situation locale.



Photo 2: Une bénéficiaire du projet désherbe le pourtour d'un jeune manguiier.

43. **Les associations d'usagers de l'eau.** Le programme d'extension des parcelles irriguées s'est largement appuyé sur les savoir-faire autochtones pour concevoir et construire des systèmes d'irrigation peu coûteux. Mais dans certains villages, l'impact de ces travaux d'amélioration a été compromis par l'inaction des associations d'usagers de l'eau. Car ces associations, normalement chargées de construire les canaux et de les entretenir, n'existaient plus ou fonctionnaient au ralenti. Certains canaux avaient déjà besoin d'entretien. La principale explication est sans doute qu'elles n'avaient pas été préparées à assumer leurs tâches et leurs responsabilités. Qui dit travaux d'irrigation dit creusement de canaux selon les règles de l'art, aménagement des terres, gestion efficace de l'eau dans les parcelles, exploitation rationnelle des terres, production agricole efficace et bonne gestion des produits après la récolte. La formation des membres des associations d'usagers est cruciale dans chacun de ces domaines. Malgré les recommandations répétées des missions de supervision, aucun programme de formation n'a été mis en place. Alors que de nombreuses parcelles disposent maintenant de suffisamment d'eau pour une seconde récolte, cette possibilité n'a pas été explorée, ce



qui avait au contraire été fait pendant la Révolution verte des années 60 dans le cadre de programmes de développement agricole dans les plaines des districts de Godavari.

44. **La place de l'enseignement professionnel.** La demande éducative a explosé dans les zones tribales au cours des dix dernières années, malgré des infrastructures insuffisantes et un manque d'enseignants. Cependant, les perspectives d'emplois n'ont pas été à la hauteur des progrès de la scolarisation. Les écoles ashrams, chargées de dispenser une instruction élémentaire, assurent le développement intellectuel et la sociabilisation des enfants, mais ne préparent pas à occuper des emplois après les études. Elles font certes un travail admirable. Toutefois, les communautés tribales ont un besoin immédiat d'artisans, d'ingénieurs hydrauliciens, d'infirmières, de professeurs, de tailleurs, et aussi de plus en plus de paysans formés aux méthodes d'exploitation des terrains abrupts, à l'utilisation des pesticides, à l'entretien des vergers et à l'élevage. Cet enseignement doit donc avoir la place qu'il mérite, et les écoles ashrams sont particulièrement bien placées pour le dispenser. Les autorités de l'État devront peser de tout leur poids pour faire évoluer ainsi la vocation et la philosophie de l'école communale, et il conviendrait de les encourager à créer au sein du Département de l'éducation un groupe de travail chargé d'explorer cette piste de l'apprentissage dans ces écoles. Dans le cadre d'un éventuel suivi complémentaire après l'achèvement du projet, le FIDA pourrait peut-être envisager de financer des études comparatives sur l'enseignement professionnel et sa pertinence pour les zones tribales.



Photo 3: Ce couple de cordonniers a bénéficié de l'aide de la GCC pour développer la petite entreprise familiale.



Photo 4: Les habitants des zones tribales vont au marché pour vendre leurs produits.

45. **Soins de santé.** La présence d'agents sanitaires dans les villages est l'une des grandes réussites du projet. Les programmes de formation de base sont bons; ils devraient être actualisés et élargis au besoin. Il faudrait, en particulier, généraliser les cours élémentaires d'obstétrique, car les femmes tribales sont parfois gênées de consulter dans les dispensaires et centres de soins publics. Par ailleurs, le gouvernement pourrait peut-être revenir sur l'interdiction faite au personnel soignant non officiel d'administrer des piqûres intramusculaires. Après deux ou trois années de métier et avec une bonne formation, les agents sanitaires communautaires devraient être tout à fait capables d'accomplir cet acte médical. Les professionnels de la santé et les agents sanitaires doivent travailler en partenariat. Certains médecins et infirmières se méfient un peu de ces "docteurs aux pieds nus"; et dans une certaine mesure, il fallait s'y attendre. Ils seraient sans doute plus rassurés si on leur demandait de s'investir directement dans la formation et la supervision de leurs auxiliaires, et trouveraient sans doute gratifiant de suivre les progrès de leurs élèves. Certains agents ont reçu pour consigne expresse de dénigrer la médecine traditionnelle. Mais le respect de la culture tribale est au contraire

centrale dans le projet et pour les ADTI, qui entendent en tirer parti et l'enrichir. Il faut donc mieux étudier les remèdes ancestraux à base de tisanes, tubercules et autres plantes médicinales. Ceux qui ont des vertus bienfaisantes doivent être utilisés sans exclure pour autant les médicaments modernes. Disqualifier a priori les connaissances locales seraient totalement contraires à l'esprit du projet – et cela à l'heure où justement la pharmacopée traditionnelle intéresse de plus en plus les scientifiques.

46. **La question des terres et de la parité.** Les disparités entre villages éloignés et villages plus accessibles sont dans une certaine mesure inévitables compte tenu des difficultés de communication. L'évaluation a noté que les villages, situés à des heures de marche et nécessitant des déplacements de plus d'une journée (avec une nuit sur place), n'ont pas bénéficié de la même attention que les autres. En effet, les villages éloignés demandent proportionnellement plus de temps, de travail et d'argent, autant de contraintes dont il faut tenir compte dans l'élaboration du projet. Le programme de logement devrait autant que possible s'adresser à tous les habitants d'un hameau ou village, à condition qu'ils correspondent aux critères du ciblage, afin d'éviter la formation d'une société à deux étages avec au niveau inférieur le groupe visiblement défavorisé des occupants de huttes. Certains établissements humains sont situés dans des forêts aujourd'hui protégées. Les habitants ont été autorisés à rester sur place, mais sans titre de propriété légal. Le Département des eaux et forêts et les ADTI doivent se pencher sur ce problème afin de mieux intégrer toutes les couches de la société tribale. Mais la question des paysans sans terre n'était pas au cœur du Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh, qui s'adressait surtout aux ménages possédant un peu de terres. Reste la misère bien réelle des pauvres et des agriculteurs marginaux des zones tribales: Selon les estimations, de 20 à 25% environ des ménages ne possèdent pas de terres² et 30 à 35% des exploitent moins de 0,8 hectare. Autrement dit, près de la moitié des familles tribales n'ont pas ou presque pas de terres et vivent du ramassage des produits forestiers non ligneux, d'un travail d'ouvrier agricole ou de l'agriculture *podu*.

47. **Pérennité des acquis physiques et sociaux.** Bien que le projet ait obtenu de bons résultats en termes d'amélioration des infrastructures et de mobilisation sociale, la pérennisation de ces acquis

² Dans certains villages, être sans terre signifie ne pas posséder de "terres humides", les terres *podu* n'étant pas considérées comme des terres arables.



après l'achèvement du projet doit être la première priorité. Le travail doit donc se poursuivre, notamment pour continuer à former le personnel des ADTI et les bénéficiaires, ce qui signifie que les niveaux d'investissements doivent rester inchangés. Les difficultés financières que connaît l'État d'Andhra Pradesh depuis l'année 2000 ont privé les ADTI des subventions nécessaires. Ce sous-financement a clairement perturbé leur fonctionnement, mais les membres de l'équipe d'évaluation n'ont pu déterminer s'il expliquait à lui seul les défaillances opérationnelles qu'ils découvraient: canaux d'irrigation endommagés, véhicules hors d'usage, bâtiments ayant visiblement besoin de réparations urgentes, producteurs de noix de cajou en difficulté faute de formation et de conseils, écoliers sans ardoises, groupes d'auto-assistance démotivés. Dans le district de Paderu, la fermeture des écoles *maabadi* a privé d'enseignement près de 14 000 écoliers. Tous ces problèmes peuvent être réglés moyennant des interventions relativement modestes, que ces derniers temps les ADTI n'ont même pas eu les moyens d'entreprendre.



SECONDE PARTIE: VALIDATION FINALE DES CONCLUSIONS

CINQ PISTES DE RÉFLEXION

La présente validation marque l'aboutissement du processus d'évaluation, au cours duquel les principaux partenaires *sont convenus* que les enseignements tirés de l'évaluation terminale et les recommandations formulées en conséquence seraient *adoptés et utilisés* pour exécuter le Projet de développement participatif en faveur des populations tribales dans l'Andhra Pradesh et élaborer d'autres projets et programmes pour ces populations. Les principaux partenaires étaient le Ministère indien des affaires tribales, le Département de la protection des populations tribales de l'État d'Andhra Pradesh, les ADTI concernées (Seethampeta, Parvathipuram, Paderu et Rampachodavaram), le Service de coopération de l'Ambassade des Pays-Bas à New Delhi, la Girijan Cooperative Corporation, l'ONG Outreach, l'Institut national de vulgarisation agricole et le FIDA (représenté par la Division Asie et Pacifique et le Bureau de l'évaluation et des études).

PARTICIPATION ET AUTONOMISATION

1. Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh a été l'un des premiers à insister sur la participation de la base. En ce sens, il était le seul à aller au plus près des groupes et villages tribaux et se démarquait nettement des classiques approches par secteur et département appliquées à l'époque.

2. L'élaboration du cadre de cette participation a bénéficié de l'expérience acquise à la faveur d'autres projets de développement rural et de lutte contre la pauvreté ayant bénéficié d'un prêt du FIDA; c'est notamment le cas des groupes d'auto-assistance, dont le modèle a été testé dans le Projet de promotion de la femme au Tamil Nadu. D'autres cadres ont été créés pour promouvoir le développement participatif: comités villageois de développement, AVDT, banques de céréales et associations autour d'activités précises (par exemple, irrigation, conservation des sols ou santé), consultants agricoles. De son côté, la GCC a introduit le nouveau concept des équipes de coordination communautaires composées de jeunes diplômés dynamiques qui se sont installés dans les villages tribaux pour prêter leur concours à la mobilisation sociale, à la sensibilisation, à l'identification des besoins et des priorités autour desquelles pouvaient s'articuler les activités de développement.

3. Globalement, le projet a ouvert une nouvelle voie en matière de développement des zones tribales en créant l'espace d'un large partenariat au service exclusif des populations tribales. Il a réussi notamment à dépasser l'objectif limité de la simple création d'emplois par des projets de main-d'œuvre pour viser plus haut, à savoir, faire en sorte que la gestion du programme soit décidée, assurée et contrôlée par la base et que les populations tribales soient parties prenantes à l'amélioration de leur base de ressources naturelles et de leurs moyens de subsistance. Dans l'ensemble, les communautés ont réagi favorablement à cette démarche, ce qui montre que, moyennant un appui approprié, une partie des problèmes qui maintiennent les populations tribales dans la misère peuvent être résolus. C'est ainsi par exemple que, malgré les aléas des octrois de crédits, la propension à économiser est maintenant bien ancrée grâce à l'instauration de groupes d'épargne et de crédit.

4. Cependant, malgré les progrès notables enregistrés en matière d'enracinement des approches participatives, la notion même de participation n'a pas été interprétée de la même manière par les différents acteurs (au Département de la protection des populations tribales, au sein de la GCC, parmi les administrateurs des projets et le personnel des ADTI, et ailleurs) et au fil des années. Ainsi, chaque ADTI a appliqué sa propre stratégie en matière de participation, stratégie largement inspirée de l'idée qu'en avait le directeur de projet et de son personnel à tel ou tel moment. Comme les responsables du dossier changeaient fréquemment, il n'y a pas eu véritablement de continuité dans la démarche adoptée et la place faite à la participation communautaire. Il faut dire également que la séquence d'exécution des activités n'était guère propice au renforcement de la participation communautaire. C'est ainsi par exemple que l'investissement dans la mise en valeur des ressources naturelles n'a pas été lié à la mise en place d'institutions tribales et au renforcement des instances qui devraient à terme prendre en main la gestion des dites ressources.

5. De plus, la participation était invariablement liée à des activités précises. La stratégie avait pour but d'associer les bénéficiaires à l'exécution des programmes d'irrigation par exemple, ou encore au développement agricole, à la conservation des sols et aux initiatives d'épargne et de crédit. Ainsi, le projet se présentait de telle manière que la mobilisation sociale et la participation communautaire ont été perçues essentiellement comme des mécanismes ayant pour but de préparer la population à bénéficier des services. La participation en tant que processus autonome visant essentiellement à renforcer le pouvoir d'action de la base n'occupait pas une place centrale dans le projet. Elle n'a pas non plus été pleinement intégrée par les organismes d'exécution, dont les conceptions étaient plus ou moins calquées sur les pratiques des administrations de l'époque, lesquelles permettaient au pouvoir central d'être omniprésent dans les activités de développement. La mobilisation sociale aurait pu être



plus dynamique. Le FIDA et l'institution coopérante ont beaucoup insisté sur la nécessité de renforcer la participation, mais ils ont peut-être sous-estimé le temps et le dialogue nécessaires pour que cette nouvelle façon de penser s'enracine dans les programmes exécutés sous la responsabilité des gouvernements – par exemple le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh. Des mesures ont certes été prises pour mettre sur pied des équipes de coordination communautaire dans les villages et recruter des consultants agricoles et autres, chargés de mobiliser, motiver, organiser et former les habitants des zones tribales. Toutefois, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes, et cela pour plusieurs raisons dont la mauvaise appréciation du temps requis pour que les processus de mobilisation sociale prennent de l'ampleur. De plus, les organismes d'exécution ont besoin d'autres incitations pour créer systématiquement les structures propres à appuyer des processus de développement participatif devant progressivement aboutir au transfert des pouvoirs "à la base". L'évaluation a montré que le renforcement de la participation passait par une mobilisation sociale effective, qui elle-même nécessitait une bonne connaissance du fonctionnement des sociétés traditionnelles. La participation d'ONG compétentes dès le début du processus a également été soulignée.

6. Il n'en reste pas moins que, aussi limitée fût-elle, l'idée de participation mise en avant dans le Projet de développement en faveur des populations rurales de l'Andhra Pradesh a été extrêmement importante, en ce sens qu'elle servira de matrice pour les futurs programmes et activités de développement. Elle a amené une évolution positive dans les rapports sociaux à tous les niveaux – administrations publiques, institutions locales et communautés, mais aussi dans la société en général et entre les populations tribales et les autres acteurs de l'économie informelle tels que prêteurs, négociants et autres prestataires de services. Le projet a également contribué à faire évoluer le comportement des administrations et des fonctionnaires, qui commencent à réaliser que, pour être durable, le développement doit partir de "la base".

7. L'évaluation indique également que l'État a lui aussi un rôle crucial à jouer dans le processus participatif, et qu'il doit en particulier créer un environnement propre à battre en brèche la "culture de la dépendance" si profondément ancrée dans les sociétés tribales, qui ont pris l'habitude d'utiliser des services et ressources venus "d'en haut". Cette "dépendance" met en exergue la nécessité d'instaurer des sociétés et communautés tribales fortes, capables de décider par elles-mêmes et de subvenir à leurs besoins, mais elle est également présente dans les services publics et chez les fonctionnaires chargés du développement des zones tribales (directeurs de projet, personnel des ADTI et autres), qui sont surtout jugés sur les "résultats obtenus" dans ce domaine, et qui s'obnubilent sur les cibles et les chiffres. Une telle approche ne favorise pas le développement participatif ouvert et durable qui, par sa nature même, exige un investissement et un travail de plus longue haleine, puisque les incitations et la motivation nécessaires font défaut. Il est donc primordial de créer une culture dans laquelle les individus sont moins jugés sur leurs "résultats" – puisque ces résultats ne dépendent pas exclusivement de telle ou telle personne ou institution – que sur leur capacité à "gérer pour obtenir des résultats". En résumé, la disparition de la culture de la dépendance passe par de nouveaux paradigmes permettant d'aborder le problème sous ses deux angles.



Photo 5: Un paysage aride typique.



Recommandations

- La participation ne devrait pas être circonscrite à des activités spécifiques. Il faut au contraire veiller au développement des institutions au niveau local afin de promouvoir la participation et l'initiative de la base selon le "principe de l'échelle de développement", avec la création systématique de groupes d'auto-assistance, comités villageois de développement et collectifs de comités villageois de développement, qui devraient tous être organiquement liés, encouragés et renforcés. Ainsi, la participation ne sera plus un simple processus décidé d'en haut puis répercuté vers la base.
- La participation comme moyen d'autonomisation ne suppose pas seulement la délégation des responsabilités aux fonctionnaires chargés du projet. Elle implique également de confier des attributions, des fonds et des pouvoirs de contrôle aux groupes participatifs locaux. L'effort de développement des groupes et institutions, quand il est accompagné pendant un certain temps, est un gage de processus d'autonomisation réussi.
- Les processus participatifs survivront mieux à l'achèvement du projet s'ils ont été intégrés dans les structures et programmes existants, ainsi qu'il ressort de l'examen et de l'évaluation du programme du Viet Nam (2000).
- La formation et le renforcement des capacités de mobilisation sociale devraient systématiquement faire parties intégrantes du plan et de l'exécution des projets. Ils ne devraient donc pas se résumer à des initiatives ponctuelles ou à des modules de formation organisés au coup par coup. Compte tenu de la qualité incertaine des établissements de formation dans l'Andhra Pradesh (du moins dans le cas des zones tribales), il faut prévoir des investissements suffisants sur le long terme pour former des personnes ressources, et mettre au point des outils et méthodes. Il est tout aussi primordial de veiller à intégrer systématiquement les connaissances et capacités de formation acquises afin qu'elles ne soient pas perdues.
- Le plan du projet devrait faire une place à la participation d'ONG compétentes dans des activités comme la mobilisation sociale à la base, la sensibilisation et la formation des populations tribales, ainsi que la prestation de services dans certaines zones, selon les avantages comparatifs de ces organisations. Il est recommandé de chercher et sélectionner ces ONG dès l'élaboration du projet afin que les différents partenaires soient rapidement informés de leur rôle et responsabilités respectifs. Les ONG sélectionnées ne devraient être associées à l'élaboration du projet qu'après évaluation approfondie de leurs capacités.
- Les missions de supervision ont joué un rôle important en termes d'évolution du comportement des administrations et d'appui à l'exécution du projet. Il est primordial que leur composition corresponde aux besoins spécifiques du projet et qu'elles disposent de ressources financières suffisantes.



LA MISE EN PLACE D'INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

8. La mise en place d'institutions communautaires était au cœur de la stratégie du projet. Cette capacité institutionnelle était en effet perçue comme le moteur de la participation à toutes les étapes – planification, exécution, consolidation, prise en main du projet par les bénéficiaires et pérennisation des acquis. Le projet a permis de mettre en place toute une série d'institutions locales – groupes d'auto-assistance et collectifs de groupes d'auto-assistance, comités d'usagers de l'eau, comités villageois de développement (pour l'éducation, la santé, l'irrigation et les banques de céréales, par exemple) ainsi que les structures nodales que sont les AVDT, ces dernières ayant pour vocation d'une part de faire remonter les priorités et les préoccupations de la base et d'autre part de faire parvenir les projets et programmes jusqu'aux communautés. Leurs cadres et leurs membres ont été désignés par les communautés qu'ils devaient représenter, ces choix étant généralement soumis à l'approbation des assemblées coutumières des anciens, de sorte que le passé et le présent étaient en quelque sorte associés, ne serait-ce que de manière informelle.

9. Ces institutions ont fonctionné plus ou moins bien selon les villages, le bilan des unes et des autres dépendant très largement de l'ampleur et de la constance de leurs investissements économique et humain dans le projet. Les comités, et souvent des AVDT, survivaient parce que tel ou tel individu les faisait tourner, et de nombreux comités ont fini par n'avoir plus qu'un seul membre, qui faisait absolument tout. Le président de l'AVDT, qui était en général un homme jeune, intelligent et vif, devait être le porte-parole de son village, si ce n'est que les AVDT ont rarement été les espaces d'expression populaire qu'on avait espérés. D'ordinaire, il consultait les anciens du village (le pouvoir coutumier) avant d'approuver ou de promouvoir une activité précise, ce qui laisse supposer que l'autorité collective du village était toujours incarnée par les anciens. Il faut toutefois ajouter que, pendant l'exécution du projet, les AVDT ont été des relais utiles entre les collectivités locales et l'ADTI, et qu'ils le sont vraisemblablement restés par la suite. C'est ainsi que les présidents d'AVDT, ont pris l'habitude de transmettre les requêtes et les pétitions des villageois à l'ADTI, mais aucun rapport – qu'il s'agisse du rapport de supervision du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, des rapports d'achèvement de projet ou des rapports d'examen à mi-parcours – ne considère que les AVDT sont devenues des institutions permanentes.

10. Les divers comités sectoriels ont eux aussi eu tendance à devenir des entités à un seul membre centrées sur un seul sujet. Dans certains villages, le "comité de l'éducation", par exemple, se résumait à la personne qui avait accepté de vérifier que les enfants étaient scolarisés et ceux qui avaient abandonné l'école reprenaient leurs études. Le "comité de la santé" n'existait que sur le papier et le travail était en fait effectué par l'agent sanitaire local. Il faut de nouveau souligner que ces phénomènes ne sont pas nécessairement des signes d'échec, mais on est loin des attentes initiales, dont on peut dire par conséquent qu'elles étaient ambitieuses et complexes. Les comités d'usagers de l'eau, qui avaient pour tâches d'entretenir et de réparer les systèmes d'irrigation, ne semblent pas avoir accompli cette mission avec la rigueur et la régularité envisagées dans le projet. Passé le premier élan d'enthousiasme et d'intense activité, les groupes d'auto-assistance ont périclité, d'une part parce qu'ils n'étaient plus motivés après avoir obtenu leur don de contrepartie, et d'autre part parce qu'ils n'étaient plus conseillés et stimulés de l'extérieur.

11. Il faut noter que le projet n'a pas eu de stratégie cohérente pour articuler les institutions communautaires avec les structures de pouvoir coutumières d'une part, et les instances gouvernementales d'autre part. L'existence de ces structures institutionnelles parallèles risque d'amoinrir le poids des communautés dans les débats et d'entraver l'effort de développement véritablement participatif. Mettre sur pied des institutions communautaires grâce auxquelles les populations tribales pourront devenir autonomes et s'affranchir de leur dépendance vis-à-vis



d'institutions extérieures qui les servent depuis des années exigent du temps, un effort permanent et des mécanismes de soutien viables sur le long terme. En conséquence, bien que le projet ait changé positivement l'état d'esprit des agents du développement à tous les échelons quant à la nécessité de promouvoir la mise en place effective d'institutions locales, il faut maintenant poursuivre sur cette voie pour que ces institutions soient solides et stables.

Recommandations

- Il faut étudier les rôles et les rapports sociaux dans les sociétés traditionnelles. Il est également important d'analyser méthodiquement le fonctionnement et la nature des instances de pouvoir coutumières, et d'affirmer explicitement la nécessité d'établir des jonctions entre les institutions anciennes et nouvelles afin d'éviter l'émergence de structures parallèles pouvant éventuellement devenir antagoniques.
- Les villages ayant des institutions coutumières fortes parviennent plus facilement à assimiler les nouvelles méthodes et technologies, et à améliorer leurs connaissances. Si l'on veut amplifier l'impact du projet, le rythme d'exécution doit correspondre à la capacité institutionnelle présente dans le village, au lieu d'être déterminé à l'avance et appliqué uniformément.
- Les futurs projets devraient à cet égard avoir des attentes plus réalistes quant à l'ampleur effective de la participation communautaire. Les petites communautés peu familiarisées avec la sphère institutionnelle ne pourront probablement pas entretenir plusieurs comités en activité. Il est par conséquent primordial de rationaliser la mise en place des comités villageois de développement, en privilégiant ceux qui répondent à des besoins locaux critiques.
- Les ONG doivent être associées à la création des institutions et à leur soutien.
- La permanence des institutions communautaires doit être envisagée sur un laps de temps beaucoup plus long que les sept années du projet. De plus, ces institutions ne devraient pas être pensées comme de simples prestataires ou bénéficiaires de services, mais plus largement comme des espaces de participation et d'initiative communautaires.



PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ET MOUVEMENTS PROTESTATAIRES

12. Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh offre une occasion rare, et peut-être unique, d'examiner le rôle que peut jouer le FIDA dans le règlement des conflits et, plus précisément, d'analyser l'impact d'un projet de développement participatif sur l'évolution d'un mouvement protestataire radical, à savoir le naxalisme, dans le cas qui nous occupe. Dans les années 70 et 80, la zone du projet a été le théâtre d'une campagne d'intensité variable orchestrée par le PWG, qui semblait au départ animé d'un réel désir de mettre fin à l'exploitation des peuples tribaux et de rétablir en leur faveur une certaine justice en termes de terre, de ressources et de perspectives d'avenir. Le mouvement de protestation a révélé au grand jour la difficile situation des populations tribales et la nécessité de prendre de toute urgence des mesures pour protéger des hommes et des femmes privés de leurs terres et exploités par des usuriers et des intermédiaires sans scrupules.

13. En quoi le projet a-t-il été différent des autres interventions en faveur des populations tribales? Il faut dire tout d'abord que c'était la première fois qu'une organisation internationale finançait un projet de développement s'adressant spécifiquement aux populations tribales de l'Andhra Pradesh. Le fait même que le FIDA ait pu intervenir dans cette zone très sensible témoignait de la part du gouvernement une réelle volonté de mettre fin à la marginalisation et à l'exploitation des habitants de la région. Le FIDA a été pour lui le relais silencieux et le médiateur de confiance toujours soucieux de servir les intérêts des populations tribales.

14. Certains aspects du projet ont particulièrement impressionné le PWG, surtout, semble-t-il, le mécanisme mis en place pour associer les AVDT aux procédures participatives de passation des marchés de construction d'ouvrages d'irrigation et de conservation des sols. Cette innovation a fini par être élargie par décret à toutes les zones tribales de l'État, ce qui montrait aux rebelles que les pouvoirs publics faisaient des efforts sérieux pour améliorer le sort des peuples tribaux. Le PWG a également apprécié le fait que le projet se soit écarté du schéma classique du développement décidé en haut lieu puis répercuté vers la base, au profit d'une approche propice à l'émancipation et au transfert vers la base des pouvoirs de décision, de planification, d'exécution et de maîtrise des activités de développement. Les dispositifs spécifiquement créés dans le cadre du projet pour renforcer la participation des bénéficiaires et l'autodétermination illustrent bien cette démarche. C'est le cas par exemple des équipes de coordination communautaire, des AVDT, des groupes d'auto-assistance, des procédures participatives d'attribution des marchés, des groupes d'intérêt spécifique et des comités villageois de développement.

15. Dans son rôle d'intermédiaire, le FIDA s'est attaché à convaincre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires que le problème de la contestation devait être traité de manière judicieuse, en essayant d'en comprendre les causes sous-jacentes et de trouver des solutions pour y remédier rapidement et méthodiquement. Le FIDA a contribué à créer dans les administrations publiques un état d'esprit plus propice au dialogue et au partenariat au service du développement pour les girijans, et à faire toucher du doigt la nécessité de lutter contre la rébellion par le progrès social et économique et non simplement par des actions répressives. Ainsi, c'est en grande partie parce qu'elles étaient privées de terres que les populations tribales sympathisaient avec le mouvement naxalite. Cette même question des terres est du reste l'une des causes de l'insurrection tamoule au Sri Lanka (Évaluation du programme pour le Sri Lanka, 2001). En l'occurrence, le projet de développement du FIDA a eu un effet d'entraînement, concrétisé par des distributions de terres aux populations tribales dans le district de Bhadrachalam et d'autres ADTI. Il a également instauré un nouvel état d'esprit parmi les dirigeants politiques et les fonctionnaires, et une autre manière de traiter un conflit qui avait considérablement perturbé la vie quotidienne dans la région.



16. Le mouvement naxalite semble avoir connu une évolution du même ordre, avec le départ d'une grande partie des figures idéalistes des premiers temps, et il semble aujourd'hui attirer davantage des jeunes chômeurs mécontents que des idéologues instruits. L'action du FIDA et le projet de développement dans l'Andhra Pradesh ne sont peut-être pas étrangers à cette mutation. Car le PWG a d'abord prospéré en exploitant le désenchantement de populations tribales reléguées dans une pauvreté abjecte et qui voyaient en lui un moyen d'échapper à la misère. Mais le projet a apporté des changements et développé les ADTI, créant un climat d'optimisme et d'émancipation qui a progressivement détourné les populations tribales du PWG, lequel a de ce fait perdu une grande partie de son influence dans la zone du projet.

17. Le projet a en outre eu pour effet de modérer les prétentions des prêteurs, entrepreneurs et autres prestataires privés intervenant dans les zones tribales. Son but affiché - améliorer les moyens d'existence des populations tribales - a fourni au PWG un bon point de repère pour mesurer et contrôler les transactions du secteur informel. Dès lors, les prêteurs, entrepreneurs, négociants et autres ont bien été obligés de baisser leurs taux d'intérêt et d'augmenter les prix payés aux producteurs pour éviter les représailles du PWG. Face à cette nouvelle donne, beaucoup d'opérateurs informels (en particulier ceux qui cherchaient à s'enrichir sur le dos de la population) ont déserté la zone du projet. Le projet a en fait convaincu le gouvernement de bannir les entrepreneurs des zones tribales et d'exiger que tous les travaux soient exécutés par les groupes d'auto-assistance des villages.

Recommandations

- L'idée de développement des zones tribales tourne essentiellement aujourd'hui autour des notions de "développement local" et de "participation communautaire". Mais elle doit aussi intégrer d'autres éléments tels que la multiplicité des classes ou catégories d'exploitation, l'existence dans chaque village, mandal ou district de tribus grandes et petites, la nécessité d'actions spécifiques en faveur des femmes, qui sont autant de gages d'un développement durable et plus équitable.
- Le gouvernement doit prendre de toute urgence des mesures énergiques pour pérenniser les structures physiques et sociales créées dans le cadre du projet. Des progrès considérables ont été accomplis en termes de gestion des ressources naturelles et de programmes sociaux, mais ils demeurent fragiles. Pour qu'ils deviennent irréversibles, il faudra continuer à investir dans les infrastructures, les programmes de formation et la recherche adaptative. Il est tout aussi essentiel d'entretenir les compétences et l'investissement personnel des cadres et en particulier des directeurs de projet des ADTI.
- Le gouvernement doit continuer à appuyer l'approche participative au service du développement et le transfert progressif des pouvoirs de décision aux collectivités locales, tout en continuant à accorder une large place au renforcement des capacités.



STRATÉGIE DE DÉSENGAGEMENT ET SUIVI APRÈS L'ACHÈVEMENT DU PROJET

18. Les enseignements et recommandations exposés à la présente rubrique figuraient déjà dans nombre d'évaluations de projets présentées ces dernières années, et qui concernaient non seulement l'Inde, mais aussi d'autres pays et régions. Il en ressort par exemple que, pendant les phases d'élaboration et d'exécution, on a souvent négligé de prévoir une stratégie de désengagement de manière à assurer la continuité de l'appui institutionnel, des processus et des ressources et de systématiser les investissements, l'objectif étant à terme d'amplifier et de pérenniser les résultats et l'impact des projets. Le FIDA a trop souvent mis un terme à sa présence et à sa participation à la date d'achèvement de ses projets, laissant dans le désarroi ses partenaires nationaux et surtout ceux de la base. Mais, cette importante question ne doit pas être laissée à la seule réflexion du FIDA. Elle doit également concerner les principaux partenaires des activités de développement.

19. L'ultime phase du Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh n'a pas été planifiée ni même envisagée. La pérennité et l'impact socioéconomique des institutions dépendent essentiellement des réalisations et des structures qui restent sur place après la fin des projets. Certains dispositifs de mobilisation populaire comme les groupes d'épargne et d'action sanitaire, qui sont si efficaces pour entretenir la vitalité des initiatives, n'ont pas été conceptualisés et élargis. Les groupes participatifs et leurs organisations n'étaient pas bien intégrés en institutions faitières ou fédérations, et il leur aurait donc été impossible de survivre en tant qu'organisme d'appui au niveau des villages et groupements de villages.

20. Les évaluations font apparaître deux motifs de préoccupation: l'absence de plan de désengagement par le FIDA et les institutions partenaires (par exemple, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, qui était chargé de fournir un appui technique au moyen de missions de supervision), et les faibles capacités des institutions communautaires, qui ne peuvent assumer leur propre développement. Ainsi, peu après l'achèvement du projet, le Gouvernement de l'Andhra Pradesh a mis fin au recrutement d'agents communautaires vacataires ou payés à la journée, causant un profond désarroi parmi les intéressés. Théoriquement, le projet aurait dû léguer des institutions communautaires gérées par et pour la base, aussi bien dans les villages que dans les mandals et les ADTI. Si elles avaient bénéficié d'un appui organisationnel et financier un peu plus conséquent, les structures communautaires participatives existantes auraient pu échapper à leur dépendance excessive envers les ADTI, et le processus de participation et de développement général aurait pu progresser davantage.

21. L'évaluation du Projet de promotion de la femme au Tamil Nadu (1999) confirme la nécessité de définir une stratégie de suivi. En effet, chacun s'accorde à reconnaître que ce projet a été une grande réussite et qu'il a su promouvoir des démarches novatrices en matière d'émancipation, de renforcement des capacités et de formation de revenus. Après son achèvement (décembre 1998), il a été repris à plus grande échelle par le Gouvernement de l'État du Tamil Nadu, qui l'a appliqué dans tous les districts. Pourtant, le désengagement du FIDA a clairement laissé un vide que certains – notamment les administrations et la classe politique – ont mis à profit pour exercer des pressions sur le projet et les institutions chargées de l'exécuter. Le FIDA n'était plus là pour écarter les ingérences extérieures, garantir la neutralité et réduire les délais trop longs, par exemple en ce qui concerne la sélection des ONG ou des banques commerciales pouvant être associées aux activités du projet. Le Projet de promotion de la femme au Tamil Nadu montre que, même lorsque les projets sont considérés comme des réussites, le FIDA ne doit pas s'en désintéresser complètement après leur achèvement.

22. Le Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh a fort opportunément été suivi d'un autre (Projet de développement tribal participatif dans l'Andhra Pradesh) également financé par le FIDA, et qui concernait cette fois les autres districts de l'État. Ce projet complémentaire a été confié au même organisme d'exécution (le Département de la protection des populations tribales), ce qui permet d'assurer une certaine continuité dans quelques zones, mais ne remplace nullement la nécessité de définir une "stratégie de désengagement" rigoureuse. Lorsqu'un projet complémentaire est plus précisément un projet de "deuxième phase" (à savoir en termes de couverture géographique, de groupes cibles et d'interventions), il faut en tout état de cause un plan de désengagement à la fin de la "première phase".

Photo 6: Travaux d'approfondissement et de pose de conduite d'eau dans un puits.



Recommandations

- Le plan d'action après achèvement devrait être soigneusement défini dès la phase d'élaboration du projet; les responsabilités et attributions institutionnelles devraient y être clairement précisées.
- Le FIDA et l'État doivent sans attendre appuyer concrètement la consolidation des résultats et de l'impact du Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh, notamment le renforcement des capacités des populations et collectivités locales. Cette assistance nécessiterait des ressources complémentaires, qui seraient affectées spécifiquement à la mobilisation sociale et à la formation.
- L'appui prolongé du FIDA dans la période qui suit l'achèvement du projet est souvent une nécessité critique. Cette mission serait facilitée s'il existait un système de suivi complémentaire permettant de discerner les domaines où un certain pilotage reste indispensable. Le processus pourrait faire ressortir la nécessité de faire des recherches complémentaires spécifiques dans ceux qui offrent un potentiel de connaissances nouvelles, de révéler l'existence d'innovations locales pouvant faire l'objet d'expérimentations plus poussées, et d'aider le FIDA à mieux mesurer l'impact de ses projets. A ce propos, les futurs projets pourraient prévoir la constitution de fonds spéciaux pour renforcer les institutions à cette fin. Cet élément devrait faire partie intégrante du plan du projet et, au besoin, le Fonds devrait faire des dons complémentaires pour l'exécution effective de ces activités. Il pourrait explorer la possibilité d'utiliser à cette fin le Programme de coopération élargie (FIDA/ONG) ou le dispositif des dons d'assistance technique.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, AGRICULTURE *PODU* ET ENVIRONNEMENT



Photo 7: Une bénéficiaire du projet nettoie un canal d'irrigation dans son champ.

23. En matière de gestion des ressources naturelles, le projet s'est essentiellement efforcé d'utiliser les systèmes d'irrigation existants pour remplacer les traditionnelles cultures *podu*. L'exercice avait pour but d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages grâce à la culture de variétés de riz à haut rendement et à l'horticulture, mais aussi de protéger l'environnement en luttant contre le déboisement et l'érosion des sols. Il impliquait une transformation radicale des pratiques et méthodes de production agricole et l'introduction de modes de cultures que les girijans connaissaient peu ou pas du tout, d'où l'inclusion dans le projet de programmes de formation, d'une supervision spécialisée, et d'autres apports sous forme de semences, d'engrais et de jeunes arbres.

24. La composante ressources naturelles a généralement atteint ou dépassé les objectifs, comme en témoignent la multiplication par six des superficies irriguées et la mise en culture d'environ 40 000 hectares pour l'horticulture. D'après les estimations, la production vivrière a augmenté de 500% dans la zone bénéficiaire pendant la durée de vie du projet. Le chiffre ne saurait toutefois faire oublier la persistance de certains problèmes préoccupants: mauvais entretien des systèmes d'irrigation, savoir-faire horticole insuffisant et surtout peut-être vulnérabilité accrue en cas de sécheresse en raison de l'hégémonie croissante de l'agriculture irriguée au détriment de méthodes ancestrales mieux adaptées à l'éventualité des sécheresses épisodiques. Les paysans interrogés ont admis qu'ils pratiquaient l'agriculture *podu* à titre de précaution ou qu'ils y auraient de nouveau recours si nécessaire. Les autorités semblent avoir fait preuve d'une certaine souplesse en la matière au vu de circonstances difficiles.

25. Il faut prendre la mesure de la mutation profonde qu'implique le remplacement d'un mode de cultures éprouvé par des méthodes exigeant des techniques et des rythmes saisonniers différents, ainsi qu'un autre rapport aux ressources naturelles. L'élément clé en la matière est la nécessité de dispenser une formation efficace, de prodiguer des conseils, de faire des recherches adaptatives afin d'accompagner et de soutenir cette transformation. Les programmes de formation doivent concerner



aussi bien ceux qui dispensent les nouvelles connaissances que ceux qui les reçoivent, car les fonctionnaires des administrations concernées connaissent souvent mal les communautés tribales ou les contraintes climatiques et géophysiques de l'agriculture sur les hauts plateaux. Les programmes doivent également être pérennisés et dispensés régulièrement. Des anacardiens parvenus à maturité n'exigent pas les mêmes soins que des jeunes plantations, et on n'emploie pas les mêmes méthodes pour les secondes récoltes et les récoltes uniques. Les apports d'engrais sont indispensables, mais ils doivent être convenablement appliqués. L'action des départements opérationnels a été entravée par de fréquents changements de personnel et la priorité accordée aux objectifs statistiquement vérifiables. La recherche adaptative semble avoir trop privilégié la production agricole et pas assez l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. De plus, l'anacardier semble avoir été considéré comme la panacée, et des plantations entières ont été créées dans des sols et des microclimats qui ne leur convenaient pas. Les effets de ce choix sont particulièrement visibles dans les zones de haute altitude de l'ADTI de Paderu.

Recommandations

- Le choix des cultures horticoles dans les différentes zones exige des recherches préliminaires beaucoup plus poussées. Certes, la décision finale en la matière appartenait, théoriquement du moins, aux bénéficiaires du projet; mais il est manifestement crucial de ne leur proposer que des cultures qui ont donné de bons résultats avec les sols, l'altitude et le climat locaux. Les paysans, qui n'ont aucune expérience dans ces cultures, vont forcément écouter les agents des services agricoles, et c'est assez normal. C'est ainsi que, dans l'ADTI de Paderu, qui bénéficie d'excellentes conditions climatiques et agroécologiques, on a récemment planté beaucoup de caféiers et des quantités encore beaucoup plus grandes d'arbres d'ombrage. Les autorités de l'État devraient agir pour stimuler encore la culture du caféier, qui rencontre un vif succès auprès des populations tribales et offre une meilleure rentabilité. Elle a entraîné un recul de, l'agriculture *podu* pour le plus grand bien de l'environnement, d'autant que l'extension de la couverture forestière a elle aussi eu un impact positif.
- La formation des formateurs doit être la première priorité des programmes de formation, du moins dans le calendrier. Elle doit tenir compte du fait que les fonctionnaires des départements opérationnels connaissent peut-être mal les situations locales ou les sociétés tribales, et par conséquent inculquer des notions de base dans ces domaines. De leur côté, les fonctionnaires doivent comprendre qu'ils ne peuvent s'exprimer avec autorité que s'ils possèdent parfaitement leur sujet et connaissent en détail tous les aspects du milieu dans lequel ils interviennent. En d'autres termes, leur autorité n'est pas attachée à leur rang mais aux compétences qu'ils doivent démontrer.
- La valeur de la recherche adaptative ne peut être prouvée que par des applications sur le terrain, là où les critères ne sont ni scientifiques ni théoriques, mais pratiques. Ainsi, elle doit être appliquée et mise à l'épreuve à l'échelon des villages, ce qui exige par voie de conséquence des services de vulgarisation compétents et dynamiques. Ceux qui ont été mis sur pied dans le cadre du projet manquent de personnel et de formation, ce qui donne à penser que la composante critique que constitue la gestion des ressources naturelles n'a pas bénéficié de toute l'attention voulue, alors qu'une transformation agricole radicale avait été entreprise.