

TRANSVERSES N°5

Diane Intartaglia, VSF

Comment allier efficacité Technico-économique Et efficacité sociale ?

Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge

juillet 1999

Une action de développement vise à être à la fois efficace et accessible au plus grand nombre. Au Cambodge, le service de santé animale mis en place par VSF a une efficacité technique certaine. Mais, faute d'avoir suffisamment pris en compte les enjeux sociaux et politiques de l'intervention et du fait d'erreurs stratégiques, la démarche du projet a conduit à une exclusion d'une partie des populations des services en santé animale. Au-delà de ce cas, ce texte montre comment les choix méthodologiques ont un enjeu social important et propose des pistes pour donner de la réalité aux ambitions d'équité des projets.

Le présent document est issu d'une réflexion sur les pratiques de Vétérinaires sans frontière menées dans le cadre du groupe de travail "Enjeux techniques et pouvoirs locaux". Elle a pour objet l'analyse de la pertinence des actions mises en œuvre, de leur cohérence avec les objectifs affichés par VSF et de leur adéquation à la réalité économique, sociale, politique des pays concernés. Ce document est un produit de l'étude de cas réalisée en 1998 sur le programme de VSF au Cambodge dans 2 zones d'intervention: le district de Tramkak dans la province de Takeo et le district de Ba Phnom dans la province de Prey Veng.

Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ?

Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge

LE PROGRAMME DE VSF au Cambodge a eu pour axe principal, de 1992 à 1997, la mise en place d'un service en santé animale pour les populations rurales. Pour être, si ce n'est durable¹, en tous les cas pertinent et adapté, la construction d'un service pour des populations paysannes obéit à deux critères principaux : l'efficacité du service au sens de sa pertinence technique, de son accessibilité économique et l'accès au plus grand nombre du service mis en place avec une logique d'intérêt général. La question que nous souhaitons aborder dans ce document est de savoir quelle démarche adopter pour allier à la fois cette efficacité technico-économique du service mis en place et son accès au plus grand nombre. L'accès libre du service signifie-t-il accès à tous ? Quelle influence a le contexte social, politique dans un tel processus ?

Plus précisément, dans le cas cambodgien étudié, une fonctionnalité technico-économique du service en santé animale créé a été éprouvée mais les effets du projet ont renforcé des logiques, déjà existantes, d'exclusion socio-politique des populations locales et ont conforté souvent les rapports de pouvoir existants. Il s'agira ici de se pencher sur cette démarche de l'intervention de VSF au Cambodge pour souligner en quoi elle a pu influencer sur ce résultat en pointant le regard sur trois éléments :

- † La prise en compte des réalités socio-politiques locales a-t-elle été suffisante ?
- † La logique interne de l'intervention était-elle cohérente ?
- † Les choix méthodologiques qui ont présidé à la mise en place de ce service étaient-ils adaptés aux critères d'efficacité technico-économique et sociale ?

En conclusion, quelques pistes méthodologiques seront abordées pour avancer sur deux aspects de la démarche qui semblent avoir eu un rôle déterminant sur les effets du projet :

- † Quelle analyse réaliser du contexte local pour prendre en compte l'existant et les enjeux créés pour chacun des acteurs par la construction de ces services ?
- † Quels choix méthodologiques opérer pour limiter les phénomènes d'exclusion socio-politique et de contrôle du projet par les pouvoirs locaux ?

¹ Le service en santé animale tel qu'il a été mis en place au Cambodge n'a pas pour objectif initial ni principal d'être pérenne et durable. Il est par définition transitoire, adapté à un stade de l'évolution des systèmes de production agricoles et d'élevage. La durée de la transition reste indéterminée ce qui entraîne à la fois la nécessité d'une viabilité de moyen terme du service établi mais aussi une ubiquité dans le discours de l'opérateur en raison de l'indétermination de cette transition.

Une approche sectorielle technique

La démarche d'intervention de VSF repose, au Cambodge, sur le postulat d'une entrée technique, la santé animale, sur un secteur économique rural, l'élevage. Pour les intervenants, les facteurs limitants principaux au développement de l'élevage sont techniques : mortalité et morbidité des animaux, alimentation déficiente, techniques d'élevage inadaptées... L'intervention sur l'élevage passe dès lors par un critère d'amélioration de la productivité de l'exploitation individuelle. Les objectifs fixés sont l'augmentation de la production animale par l'intensification des systèmes de production, la sécurisation des productions animales (diminution des contraintes, limitation de la mortalité et de la morbidité) et la diversification de ces mêmes productions.

Participation paysanne et organisation collective

Cette approche technique sectorielle se veut au service d'un mode de développement paysan fondé sur la maîtrise, par l'exploitant, de ses outils et stratégies de production. Pour VSF, l'implication des paysans dans la maîtrise de leur développement passe par leur organisation collective pour renforcer à la fois leurs savoir-faire et leur cohésion ainsi que leur capacité de négociation face aux autres acteurs, notamment l'Etat. Dans cette optique, les objectifs posés au Cambodge sont « le renforcement de la participation paysanne au développement local, la stimulation du dialogue entre paysans, l'établissement d'une concertation entre paysans et autorités locales... la reconnaissance du rôle des organisations paysannes » (VSF, 1993).

Sur la base de ces deux objectifs, le premier portant sur le registre technico-économique et le second sur le registre socio-politique, l'axe central de l'intervention de VSF de 1992 à 1997 a été la mise en place de services en santé (et moindre mesure production) animale.

LA DEMARCHE

La démarche du projet de mise en place de ce service s'appuie sur deux hypothèses :

- † l'inefficacité des services techniques de l'État en matière de santé animale entraînant une logique de substitution dans la construction de ces services par VSF ;
- † l'inexistence ou l'inefficacité des services privés pouvant exister sur ce marché amenant à la formation d'agents de santé animale par l'opérateur et à leur structuration en associations.

La formation d'agents villageois

La formation d'agents d'élevage villageois constitue le pilier de cette démarche. L'agent d'élevage est un « paysan », élu par les habitants de son village au cours d'une réunion organisée

par le projet. VSF s'adresse au chef du village qui convoque la réunion, laquelle a lieu généralement dans sa maison. La moitié des familles du village en moyenne y participe. N'importe qui, en théorie, peut se présenter à condition de savoir lire et écrire. Le vote se fait à bulletin secret, à la proportionnelle intégrale à un tour. Après cette « élection », l'agent d'élevage suit une formation s'étalant sur six mois, dispensée par les formateurs de VSF.

Cet agent, défini comme agent de service et de développement, se voit assigné une double tâche : prestataire de services en santé animale et vecteur de diffusion d'innovations techniques sur l'élevage chargé aussi de faire « remonter » les demandes des paysans en matière d'amélioration de l'élevage. L'appui de VSF est technique et financier : formation, dotation en capital (matériels et intrants vétérinaires à chaque agent formé), transfert d'innovations subventionnées chez cet « éleveur pilote ».

Après cette formation, l'agent compose, en fonction de ses relations sociales, son propre réseau de clientèle auquel il vend services et médicaments. Les agents bénéficient d'un « suivi » technique durant une année, organisé une fois par trimestre par les formateurs de VSF. En moyenne, un agent par village a été formé ce qui constitue approximativement un réseau d'une centaine d'agents d'élevage par district. Au bout de deux ans, 80 à 90 % des agents d'élevage poursuivent leur activité.

Cet agent villageois se trouve être le relais de l'offre technique du projet (par la vente de services en santé animale, par la diffusion d'innovations techniques sur l'élevage) mais aussi le relais de l'offre en financement. C'est le cas pour le choix des paysans subventionnés pour la mise en place d'innovations techniques sur l'alimentation des animaux. C'est le cas sur un district où le projet a proposé, en quantité restreinte, des services de crédit rural gérés au départ par l'agent d'élevage puis par des chefs de groupes de crédit choisis soit par l'agent d'élevage seul, soit en collaboration avec le chef du village et les techniciens du projet.

La création d'organisations intermédiaires spécialisées

La fonctionnalité et la pérennité de ces services en santé animale vendus par l'agent d'élevage sont assurées par la création d'organisations réunissant ces agents. Le critère de pérennité est d'abord à entendre ici en tant qu'autonomisation des actions mises en place par le projet. L'appui à une structure intermédiaire, telle une association d'agents d'élevage, constituait pour VSF le moyen idoine à cette autonomisation.

L'objectif de ces associations, créées à l'échelle du district, était en premier lieu d'ordre technico-économique. Il s'agissait d'assurer la gestion des magasins vétérinaires installés par le projet dans chacun des districts d'intervention et destinés à approvisionner en intrants les agents formés. Cependant, un second objectif était fixé à ces organisations, en lien avec le principe de promotion paysanne dans le développement local : ces associations devaient remplir aussi une fonction de médiation, « porter » les demandes des populations locales sur l'élevage et assurer la gestion de services pour ce secteur. La diversification des activités technico-économiques des associations (fabrique d'aliment, décorticage du riz...) était le moyen désigné pour passer du premier au second objectif. Cette fonction de représentation des intérêts paysans vis-à-vis du projet et des autorités politiques et techniques allait de soi pour VSF dans la mesure où les associations d'agents d'élevage étaient considérées comme des organisations

paysannes puisque l'agent d'élevage est un paysan.

La logique de substitution aux services techniques cambodgiens

La logique de substitution aux services techniques de l'État sur laquelle repose la construction des services en santé animale du projet renvoie à l'hypothèse, déjà évoquée, d'inefficacité des services de l'État en la matière. Cette logique renvoie aussi à un choix politique, cohérent avec l'idée (le mythe ?) de gestion par et pour les paysans des moyens de leur développement. En effet, l'intervention de VSF en santé animale au Cambodge n'est pas isolée. D'autres opérateurs, depuis 1992, ont mis en place, en fonction d'arrangements locaux, des programmes en santé animale où l'agent d'élevage, formé par les agents des services techniques de l'État, approvisionné en intrants par ces mêmes services, apparaît comme le dernier maillon de la chaîne. Deux options d'appui à l'élevage émergent progressivement. La première option fait de l'appui institutionnel aux services techniques la base de l'intervention et se fonde sur une logique d'efficacité à court terme. La seconde option, choisie par VSF, est la mise en place d'un système se substituant aux services vétérinaires de l'État sur une logique de pérennité à moyen terme et surtout d'auto-promotion paysanne.

Dans la pratique, le projet recrute ses techniciens vétérinaires appelés à former les agents d'élevage parmi les cadres des services techniques nationaux ou locaux. Ce recrutement se justifiait par l'absence de cadres privés cambodgiens au démarrage du projet en 1992. Ces fonctionnaires salariés deviennent les formateurs d'agents d'élevage mais aussi, pour quelques-uns, les gérants des associations d'agents d'élevage. En 1997, est créée par le projet une structure de prestation de services de formation (VRC) réunissant l'ensemble de ces fonctionnaires vétérinaires salariés du projet. La création de cette structure privée a pour but de finaliser cette autonomisation des services en santé animale mis en place par VSF. Cependant, le rapport de forces institutionnel devient défavorable à l'option choisie par le projet avec le lancement par le PNUD en 1995 puis par le FIDA à partir de 1996 de programmes nationaux en santé animale faisant des services vétérinaires nationaux (DAHP) l'opérateur du programme. L'enjeu de la reconnaissance des services en santé animale du projet par l'État cambodgien et par les bailleurs devient crucial pour la captation de ces flux d'aide externe permettant à VRC la poursuite et l'extension de ses activités de formation.

L'EFFICACITE D'UN SERVICE EN SANTE ANIMALE DE BASE...
DANS LE CADRE DES RAPPORTS SOCIAUX ETABLIS

Une réussite technique indéniable

La pertinence technico-économique des services en santé animale du projet est mesurée à l'aune de plusieurs types d'indicateurs de résultat. Le principal indicateur est la mesure du taux d'activités des agents d'élevage. L'enregistrement mensuel des traitements révèle une forte activité des agents d'élevage, concentrée en priorité sur l'élevage porcin. Par contre, une minorité

d'agents d'élevage réalise des actes de prévention (vaccination, déparasitage). Quoiqu'il en soit, plus de 90 % des agents formés restent actifs au bout de trois ans ce qui souligne bien la pertinence technique du service. Autre indicateur, une majorité d'agents d'élevage ont obtenu, par la vente de leurs services, un revenu monétaire supplémentaire non négligeable (d'une moyenne mensuelle de 12 US\$) se concrétisant pour certains par une réelle accumulation économique.

Cependant, aucune étude d'impact technique n'a été réalisée pour enregistrer une baisse des taux de mortalité ou morbidité, ce type d'étude étant trop complexe à mener (notamment la mesure d'une situation de référence) et les résultats souvent trop aléatoires à interpréter (les corrélations sont possibles à établir entre la baisse d'un taux de mortalité et les services en santé animale des agents d'élevage mais la multiplicité des facteurs influant sur la mortalité et morbidité des animaux rend problématique l'établissement d'une relation de causalité directe).

Exclusion du service et exclusion socio-politique dans les villages : deux logiques non superposables

Cette vente de services par l'agent d'élevage s'inscrit toutefois dans un marché où d'autres prestataires existent : des agents de santé privés, anciens infirmiers ou commerçants de médicaments, des fonctionnaires locaux ayant reçu une formation basique, des médecins traditionnels... Il en résulte parfois une forte concurrence pour l'agent d'élevage. Cette logique technique et cette logique marchande vont s'inscrire aussi dans une logique sociale réticulaire car la vente de services s'appuie sur des réseaux de clientèle souvent déjà constitués à l'échelle d'un village. Les taux de couverture des populations ayant recours aux services de l'agent d'élevage révèlent un écart de 20 à 90 %, la moyenne se situant plus vers les 50 % de populations achetant ce type de services. Il apparaît ainsi clairement une exclusion, d'une partie des populations rurales, du service mis en place, exclusion plus liée à ces réseaux sociaux qu'à la pertinence technique intrinsèque du service de l'agent d'élevage².

Par ailleurs, à cette exclusion du service d'une partie variable des populations villageoises, s'ajoute une exclusion d'ordre socio-politique, beaucoup plus systématique des populations vis-à-vis de l'offre du projet. En effet, l'agent d'élevage et surtout les chefs de groupe de crédit, sont souvent des acteurs du pouvoir local, politique, religieux ou économique. Les actions de formation ont conforté la position de notables établis ou émergents. Ce contrôle du projet dans les villages, d'ordre politique, symbolique et économique a été mis à jour plus clairement avec les actions de crédit rural développées dans un district. La création des groupes de crédit et la distribution de ce crédit ont été du ressort des acteurs du pouvoir local, et plus particulièrement du pouvoir politique. Un renforcement des réseaux clientélistes et de patronage en a résulté : là encore, l'exclusion est plus d'ordre socio-politique que technico-économique puisque ces réseaux perçus comme inégalitaires par les intervenants sont pourtant des filets de protection pour des familles qui n'auraient pas eu accès à ce service en crédit sur un critère de solvabilité.

Ces enjeux pour le contrôle de l'aide du projet dans les villages ont suscité aussi une compétition entre notables dans des situations de tensions latentes entre les différents acteurs du pouvoir local. Une recomposition des réseaux de clientèle en lien avec des changements dans la

² Il convient également d'ajouter qu'une partie des populations ne font appel à aucun service en santé animale n'ayant soit pas accès à la terre soit en situation trop précaire pour posséder des animaux.

composition de l'élite locale et des « têtes » de réseaux est apparue dans certains cas mais ne modifiant pas réellement les rapports de pouvoir en place.

La compétition pour le contrôle du projet

Prey Prang, dans le district de Ba Phnom, est le village de Ros Rom, le président de l'association des agents d'élevage. En 1994, Ros Rom est élu, à la majorité, pour suivre la formation d'agent d'élevage. Pourtant, Chhea Chham, son neveu, voulait se présenter, car déjà praticien et vendant ses services en santé animale, mais cède la place à son oncle en raison de son âge. Chhea Chham était l'adjoint du chef de village jusqu'en 1993. Son poste est supprimé cette année-là et le chef du village n'entend partager ni son pouvoir ni son salaire. L'élection de son oncle à la présidence de l'association accroît l'audience de Ros Rom et constitue un nouveau revers pour Chhea Chham. Mais ce dernier obtient gain de cause au moment de l'ouverture des caisses de crédit. Grâce aux relations qu'il a nouées avec le chef de la commune, ce dernier lui accorde sa confiance pour diriger le groupe de crédit. Pour Chhea Chham, c'est l'occasion : tous les membres de son groupe sont de sa famille, de parenté linéaire ou collatérale et il nomme le chef du second groupe. Depuis, il fait valoir sa nouvelle position auprès du chef du village et se charge de définir la liste des participants aux travaux de réparation des pistes financés par le PAM. Bien sûr, Ros Rom est exclu de cette liste.

Les actions du projet ont eu d'autres effets révélant des stratégies individuelles, parfois novatrices, permettant la légitimation de nouveaux notables et à des jeunes d'accéder à un autre statut social. L'intégration aux instances dirigeantes des associations a pu être un levier pour des agents d'élevage pour s'élever au même statut que les acteurs du pouvoir politique. Elle a renforcé des trajectoires de courtier ou de médiateur pour quelques agents d'élevage se positionnant en interface entre leur arène locale et les agences de développement, plus rarement en médiateur entre médecine traditionnelle et savoir occidental. Ainsi, en général, les acteurs du pouvoir local ont contrôlé l'offre technique et financière du projet renforçant l'exclusion socio-politique des populations mais n'entraînant pas de manière identique une exclusion du service. Les réseaux socio-économiques verrouillent dans un certain sens l'accès aux services en santé animale et en crédit. Dans le même temps, l'accès libre aux services de l'agent d'élevage peut amener une recomposition de ces réseaux, notamment dans les situations de concurrence faible ou dans celles où l'agent d'élevage a une position socio-politique établie dans l'arène locale.

La vision collective impulsée par le projet en butte à la réalité socio-politique cambodgienne

Deux associations d'agents d'élevage ont été créées par VSF dans chacun des deux districts d'intervention considérés ici. Elles offrent un profil assez différent en termes de mode de fonctionnement. L'association de Tramkak est porteuse d'une dynamique autonome du projet mais limitée à un groupe d'initiés composé de notables ruraux, proches du pouvoir local avec un président charismatique et courtier. Elle dispose d'un projet visant à accroître les bénéfices générés aux membres actifs de l'organisation, proches de ce groupe. Elle est en proie à des tensions naissant de l'absence de transparence dans la gestion économique sous la responsabilité du gérant, de l'absence de discussion collective sur les orientations politiques (décisions d'investissement...), des relations d'allégeance à entretenir avec ce groupe dirigeant pour avoir accès aux informations. L'association de Ba Phnom est plus dépendante du projet. Avec une structure dirigeante composée de leaders en lutte pour leur recomposition économique, distants du pouvoir

local, elle répond plus directement aux critères mis en avant par VSF par la présence significative de femmes au sein de la structure et un mode de gestion plus transparent. Cette organisation ne dispose pas de projet collectif, l'accumulation économique liée à la vente d'intrants vétérinaires restant tout au plus présente à l'esprit des membres du conseil d'administration comme un capital disponible.

Dans un cas comme l'autre, les principes associatifs édictés ne se retrouvent pas dans les pratiques de fonctionnement. Le mode centralisé de prise de décisions n'implique qu'un petit noyau d'initiés, parmi lesquels le gérant et quelques membres du conseil d'administration. Leur influence tient tant de leur statut dans l'arène locale que des relations établies avec les responsables du projet. Le dynamisme et l'existence d'un projet pour ces organisations sont étroitement liés aux stratégies de leur gérant, fonctionnaire vétérinaire salarié du projet. Ces associations sont plutôt des entreprises de notables locaux qui s'appuient sur une personne ressource fonctionnaire pour avaliser leur existence vis-à-vis du pouvoir politique et dont la fragilité tient aux intérêts économiques en jeu dans le marché local des médicaments. Cette évolution, inattendue par rapport aux attentes de VSF, n'en comporte pas moins un ferment des dynamiques locales tant recherchées. Mais son corollaire implique une inadaptation des processus décisionnels imposés par l'opérateur, trop lourds pour une gestion efficace d'intérêts principalement marchands.

L'association de Tramkak : une logique commerciale portée par un groupe dirigeant restreint

L'association de Tramkak est indissociablement liée à son président, son trésorier et son gérant. Petit bonhomme de 60 ans aux cheveux cendrés, le président a été proposé au départ par VSF pour assurer cette fonction à laquelle il est reconduit tous les ans par les membres de l'association. Le gérant, par ses fonctions et la symbiose entre son domaine privé et celui de l'association, est au centre de toutes les activités et décisions de l'organisation. L'alliance entre ces deux acteurs, très proches de VSF, devait être légitimée par le trésorier, un jeune homme de 30 ans, pour rester conforme aux règles de fonctionnement définies par l'opérateur. Les initiatives pour la mise en oeuvre de nouvelles activités par l'association, la modification des prix des médicaments émanent de ce triumvirat, fort des relations de confiance établies avec l'équipe de VSF. Ces trois dirigeants constituent cependant une équipe très dynamique parvenant à asseoir le développement commercial de l'organisation et à créer de nouvelles activités économiques : fabrique d'aliment, mise en place d'une décortiqueuse, projets pour développer la pisciculture. Ces activités, développées au siège de l'association, la maison du gérant, n'impliquent pourtant qu'une minorité des membres, proches du groupe dirigeant.

En fait, la création d'associations, d'une organisation collective pour gérer les services aux populations des agents d'élevage relève d'une représentation de l'organisation du monde rural portée par l'intervenant. Cette représentation se fonde toutefois sur des postulats et références peu vérifiés dans la société rurale cambodgienne. Le premier postulat de cette représentation du collectif repose sur le principe qu'une organisation concourt indubitablement à la réalisation de l'intérêt général. L'analyse présentée des associations contredit assez largement ce principe. Le second renvoie au fait qu'une organisation serait garante de la liberté pour les populations concernées, liberté concrétisée dans cette recherche d'autonomie pour les associations par rapport aux pouvoirs locaux et aux intervenants extérieurs. Dans un pays marqué par l'absence de structures autonomes du pouvoir politique en milieu rural et par une méfiance aiguë de ce pouvoir vis-à-vis de toute organisation qui ne lui serait pas liée, cette liberté que garantirait l'as-

sociation reste virtuelle. Un autre postulat, celui de l'égalitarisme, consiste à affirmer que tous les individus composant ces structures associatives se retrouvent en leur sein sur un pied d'égalité. Il met entre parenthèses les hiérarchies sociales desquelles dépendent les agents d'élevage, les fonctionnaires, les paysans mais qui guident de fait leurs comportements au sein de l'organisation.

Au-delà de ces représentations en décalage avec les normes régissant l'organisation sociale au Cambodge, la création de ces associations souligne la propension de l'intervenant au transfert de modes organisationnels. Une certaine tendance à un modèle d'organisation rationnelle, bureaucratique et légaliste (statuts, procédures formelles, élection...) s'affirme dans cette vision du collectif. VSF semble avoir besoin de « créer » des institutions dont la nature et le mode de fonctionnement lui sont connus, de reproduire un schéma organisationnel. Ce n'est pas par hasard que les associations d'agents d'élevage sont constituées sur le principe loi 1901 des associations françaises. La référence à une expérience française d'organisation « professionnelle » des paysans est implicite. Le terme, par exemple, de Groupement d'Intérêt Privé, nom donné par VSF à l'association d'agents d'élevage de Tramkak, fait référence symboliquement aux GIE français. Cette référence renvoie au postulat, déjà évoqué, d'une identité nationale où la constitution d'associations rassemblant les intérêts d'un groupe professionnel comme celui des agents d'élevage permettrait leur défense face à une politique nationale de l'élevage et à d'autres acteurs économiques.

Les fonctionnaires opérateurs : le maintien de la limite floue entre public et privé

La décision de recruter les techniciens vétérinaires du projet parmi les fonctionnaires de l'État est apparue progressivement ambiguë aux responsables expatriés du projet pour deux raisons. D'une part, les services en santé animale des agents d'élevage se substituant en partie aux pratiques des services techniques, cette situation entraîna une compétition entre ces services et les instances du système de santé animale mis en place sur les activités de ventes de médicaments, traitements et vaccinations des animaux, au moins à l'échelle locale. Cette compétition est patente dans les cas où les fonctionnaires du projet sont devenus gérants des associations d'agents d'élevage. D'autre part, ces fonctionnaires opérateurs n'ont été détachés que dans un nombre réduit de cas.

Cette ambiguïté renvoie à l'analyse du mode de fonctionnement de l'État au Cambodge. La logique de substitution aux services techniques, l'appui à l'émergence de structures qui devaient avoir l'État pour partenaire de négociation postulent l'existence d'une séparation claire entre public et privé. Ce postulat renvoie à une vision du politique comme espace autonome au religieux. Elle identifie le politique au territoire et non au groupe et le pouvoir à la notion abstraite de délégation. Elle suppose que l'identité d'un acteur politique correspond à sa relation avec un centre fixe et non à une relation personnalisée au sein de réseaux familiaux. Or, les seuls secteurs de la vie publique à avoir un sens pour les Khmers sont la pagode et le roi : la vie politique est vécue comme une succession d'histoires de familles et l'espace politique cambodgien comme une expansion des relations de parenté (Népote, 1992). L'État est conçu comme un bien patrimonial au sens de « domination traditionnelle fondée sur l'absence de différenciation entre le public et le privé » (Médard, 1990).

La mise en place d'activités privées, telles la vente de médicaments ou de services en santé animale par les fonctionnaires des services vétérinaires aux niveaux central ou local est une pratique courante ne faisant pas l'objet d'une régulation formelle puisqu'elle obéit à des règles pratiques et connues de tous. En effet, à son budget annuel de fonctionnement, les services vétérinaires centraux reçoivent une dotation en médicaments et vaccins dont une partie est vendue directement par les fonctionnaires comme complément à un salaire souvent très bas. Ces pratiques sont renforcées par la fragmentation des services de l'État, par territoires et par groupes familiaux, où les agents des services techniques à l'échelle locale ne dépendent pas tant de leur service central de tutelle que des gouverneurs de province où se reproduisent des jeux clientélistes pour le contrôle des ressources collectives.

Ce mode de fonctionnement de l'État fondé sur une gestion néopatrimoniale est loin de l'analyse sur laquelle s'appuyait l'intervention de VSF, d'un État entendu comme l'autorité souveraine s'exerçant sur un peuple et un territoire déterminés, reposant sur une dichotomie entre public et privé et sur une dissociation entre politique et religieux. Le jeu des fonctionnaires salariés du projet, aujourd'hui membres de l'ONG VRC s'inscrit dans ce contexte, le révèle et dans un certain sens le prolonge.

L'ambiguïté de ces acteurs étatiques repose sur l'exercice d'activités privées mobilisant des ressources publiques dans la sphère de l'État et l'exercice d'activités d'ordre collectif sur la base de leur statut privé au sein de VRC. Les stratégies qui résultent de ce double statut et champ d'action favorisent la compétition sur le contrôle d'activités économiques ou la concurrence sur l'accès à un statut, qu'il s'agisse de s'élever dans la hiérarchie au sein de la fonction publique ou qu'il s'agisse d'un statut socio-économique par l'accès à un salaire supérieur dans une agence de développement. Ce double statut ambigu par manque de clarté, ces stratégies de compétition contribuent à accentuer les logiques néo-patrimoniales et les réseaux clientélistes au sein des services techniques et cette limite floue entre public et privé.

Les pratiques des fonctionnaires salariés du projet accentuent la limite floue entre public et privé

Le chef vétérinaire du district de Trankak est recruté par VSF en 1993. Il négocie une permission illimitée tout en conservant son poste et son salaire. A ses fonctions de chef vétérinaire du district et de formateur salarié du projet, il ajoute celle de gérant de l'association d'agents d'élevage de Trankak, sa maison devenant le siège de l'organisation. Cette situation lui permet de continuer son commerce de médicaments, qu'il pratique depuis plus de dix ans au sein des services vétérinaires. En 1997, au moment de la création de VRC, il devient salarié de cette organisation. Ce passage de VSF à VRC ne change rien à ses stratégies puisqu'il conserve ses fonctions de formateur d'agents d'élevage, de gérant de l'association d'agents d'élevage et de fonctionnaire des services vétérinaires du district. Il utilise sa triple casquette comme tremplin à la construction d'une alternative personnelle entrepreneuriale plus durable que celle proposée par VSF, plus rémunératrice que la seule fonction de chef vétérinaire du district. Une compétition s'instaure avec son « remplaçant », temporaire à la tête des services vétérinaires du district : celui-ci installe, à titre « privé » un commerce de médicaments et mène, pour le compte de son service, des campagnes de vaccination bovine en utilisant ses propres agents et non les agents d'élevage.

³ Si l'on entend par développement la production de biens collectifs.

Le schéma élites paysannes, vecteur d'innovations adaptées à la majorité des paysans ?

Le modèle de diffusion d'innovation technique mis en œuvre dans ce projet s'est appuyé sur une conception du « paysan pilote » ou du « paysan relais » où l'exploitation est un champ d'expérimentations devant servir de modèle aux voisins et habitants du village. Qu'il s'agisse des campagnes de vaccination requérant un protocole vaccinal spécifique ou de la diffusion de paille traitée à l'urée, l'agent d'élevage a été ce « paysan modèle » : avec l'appui technique et financier du projet, il tentait l'expérimentation en premier et « choisissait » les familles du village qui pouvaient bénéficier de cette innovation et des subventions qu'elle offrait.

Ce schéma de diffusion repose sur une vision égalitariste et individualiste des modes de relations entre paysans. Deux logiques s'affrontent : celle du projet postulant des critères technico-économiques d'accès aux innovations techniques et celle, présente au Cambodge, de mobilisation de réseaux fondés sur des modes de relations sociales de parenté, de voisinage et de clientélisme. En dehors de considérations techniques et économiques incitant les paysans à rejeter ces propositions, ce décalage se trouve à l'origine de certains échecs de diffusion d'innovation. C'est par exemple le cas lorsque les critères de choix des paysans sélectionnés par l'agent d'élevage pour la vaccination des volailles ou les techniques d'alimentation des bovins ne correspondent pas aux conditions techniques ou économiques nécessaires à une prise de risque ou à un investissement en travail sur l'adoption de telle ou telle technique mais obéissent à cette logique de réseaux. A l'inverse, le succès de l'introduction d'herbe à éléphant, dans la zone de Ba Phnom, pendant une année, s'est fondé sur une diffusion passant par ces réseaux familiaux et de voisinage, sans que les conditions techniques ou d'accès à une subvention n'aient été définies par VSF.

Ce rôle dévolu aux agents d'élevage a tendance à privilégier savoirs étrangers sur savoirs locaux parce que toute la légitimité de l'agent d'élevage se construit sur l'acquisition de ce savoir-faire « étranger ». L'accent est mis sur le caractère « éducatif » de ces unités de production expérimentales (l'exploitation de l'agent d'élevage) s'inscrivant à l'inverse d'un schéma d'innovation comme expérimentation populaire, par le bas, qui partirait du postulat que « les paysans sont dotés de ressources cognitives et pragmatiques » (Olivier de Sardan, 1995). Cette approche confère aussi à un individu, l'agent d'élevage, un rôle d'intermédiaire privilégié puisque la diffusion d'innovations est un processus de médiation entre savoirs locaux et étrangers.

Ce double rôle, technique et « social » confié à l'agent d'élevage, est d'autant plus problématique que cet individu a été choisi par sa communauté pour remplir une fonction précise, d'ordre technique, et que les fonctions d'ordre social reposent sur d'autres registres de normes de la communauté qui ne « mandatera » certainement pas la même personne pour les assurer. De fait, la diffusion d'innovations techniques a eu lieu dans les cas où l'agent d'élevage avait, avant l'arrivée du projet, ce rôle social dans le village où son statut lui permettait de cumuler des fonctions de représentation, de médiation et même d'autorité sur les habitants du village.

La représentation des intérêts paysans par des organisations technico-professionnelles

?

Les associations d'agents d'élevage ont été créées non seulement pour gérer les magasins vétérinaires mais aussi pour porter les demandes paysannes sur l'élevage et assurer une fonction de médiation avec le projet et les autorités locales. Elles sont devenues en pratique des entreprises commerciales dynamiques. Cependant, cette évolution ne relève pas que de l'influence du contexte socio-politique local mais aussi de contradictions entre cette ambition affichée à la création de ces organisations et leur mode de structuration.

D'une part apparaît un décalage certain entre l'objet de ces associations structurant les services en santé animale et les intérêts paysans. L'ensemble des paysans cambodgiens ne sont pas mobilisés avec la même acuité par une intervention sur la santé animale et même sur l'élevage. Les paysans sans terre ou locataires ponctuels de bovins n'ont pas les moyens de pratiquer l'élevage. Pour les autres, la traction animale est un moyen de production capital mais l'activité des agents d'élevage n'intervient qu'à la marge sur cette production⁴ car elle est principalement centrée sur la production porcine et de volailles. De même, les paysans pratiquant conjonctuellement l'engraissement de porcelets à des fins d'épargne mobilisable facilement n'auront pas les mêmes intérêts que les producteurs spécialisés dans l'élevage de porcs parce que propriétaires d'une décortiquerie. D'autre part, le décalage entre l'objet des associations et les intérêts des paysans ne relève pas que de ces enjeux différenciés face à la santé animale et à l'élevage mais aussi du mode de structuration de ces organisations. La nature de leurs membres, exclusivement des agents d'élevage, le type de relations entre ces agents d'élevage et les autres paysans fondés sur des échanges essentiellement marchands et non sur une logique de représentation ou de médiation, ne pouvaient mobiliser les intérêts d'une large partie de la paysannerie autour de ces institutions.

En fait, la nature de ces organisations et les objectifs socio-politiques qui leur ont été fixés font apparaître une ambiguïté vite assortie d'une contradiction. L'ambiguïté repose sur la fonction de représentation que ces associations sont censées assumer. Est-ce la représentation des intérêts paysans ou ceux des agents d'élevage ? Cette représentation s'exerce-t-elle vis-à-vis du projet ou plus largement vis-à-vis de tous les acteurs institutionnels potentiellement partenaires de ces organisations dans un schéma de concertation entre paysans, agents d'élevage, commerçants, État, agences de développement ? Sur la base des objectifs affichés par le projet, la contradiction est patente entre la volonté de créer ou d'appuyer des organisations paysannes représentant les intérêts de ces mêmes populations et la nature des associations d'agents d'élevage, organisations intermédiaires intervenant sur un registre technico-professionnel. Elle semble naître d'une équation trop rapidement posée entre le fait que l'agent d'élevage est aussi un paysan et qu'une organisation regroupant des agents d'élevage-paysans ne peut que représenter les intérêts de la majorité des paysans. Cette équation fait peu de cas, entre autres, du statut différent conféré par le transfert d'un savoir-faire étranger à un individu dans un village et de la défense, née de ce transfert, d'intérêts professionnels et marchands liés à ce savoir-faire

⁴ Les traitements réalisés sur les bovins se limitent principalement au déparasitage et cette activité n'est pas réalisée par les agents d'élevage systématiquement car elle relève de la prévention. La vaccination est, sauf exception dans certains districts comme Ba Phnom, du ressort des services vétérinaires. Les essais techniques en matière d'alimentation des bovins se sont révélés être des échecs et le projet n'a pas répondu aux demandes d'amélioration génétique existantes dans certaines zones.

technique. Les intérêts de l'agent d'élevage, dans le cadre des services en santé animale établis, ne peuvent que différer de ceux de ses clients. L'absence d'associations d'usagers des services de l'agent d'élevage ne peut que renforcer cette contradiction.

L'émergence d'opérateurs techniques privés est-elle du ressort des agents de l'État ?

A déjà été soulignée l'ambiguïté d'un recrutement de fonctionnaires vétérinaires pour mettre en place des services en santé animale visant à se substituer aux services techniques locaux. Les effets qui en résultent, en termes de renforcement de pratiques clientélistes au sein de l'État, n'ont pas été anticipés par les intervenants. Cette contradiction se trouve accentuée par la création de l'ONG VRC, prestataire privé de services en santé animale et constituée seulement de fonctionnaires vétérinaires salariés du projet.

La fragilité du devenir de cet opérateur tient au double statut de ses membres générant une ambiguïté aggravée depuis le démarrage d'un programme national de services en santé animale dont les services vétérinaires cambodgiens sont l'opérateur. Dans ce contexte, il y a peu de chances que l'existence VRC soit porteuse de l'émergence progressive d'un espace indépendant de l'État, ses membres n'ayant aucun intérêt à clarifier leur statut dans un sens ou dans l'autre. Cette organisation risque d'être contingente à l'existence de l'intervention de VSF. En cas de renforcement de cette structure, elle peut aussi être absorbée informellement par l'État, ses agents étant devenus trop dépendants des alliances établies avec les services techniques pour leurs opérations et l'accès au financement, dans un contexte où les bailleurs dominants dans ce secteur ont opté pour une logique d'efficacité à court terme en faisant du Département vétérinaire l'opérateur principal en santé animale.

Ces tendances ne sont pas seulement liées à cette perception décalée sur l'analyse du mode de fonctionnement de l'État au Cambodge. Elles sont aussi issues d'une contradiction interne du projet qui a fait le périlleux pari de créer un opérateur technique privé sans avancer, par choix stratégique dans le rapport de forces en présence ou par maladresse méthodologique, sur une clarification du statut de ses membres aboutissant progressivement à la remise en cause de la nature de cette organisation.

LE POIDS DES METHODES D'INTERVENTION

Les faiblesses du diagnostic initial de l'offre et de la « demande »

L'intervention de VSF sur le secteur de l'élevage au Cambodge ne répondait pas à une demande d'un partenaire local mais au contexte de transition qui a suivi les accords de paix de 1991. L'analyse du secteur de l'élevage et l'approche de la « demande » se sont limitées essentiellement à un diagnostic technique où il est apparu que les principales contraintes relevaient des pathologies et des carences ou insuffisances alimentaires des animaux. Si un diagnostic

des systèmes de production a été mené, l'offre du projet et la construction des services en santé animale n'ont pas été raisonnées en fonction des enjeux que représentent le secteur de l'élevage et le marché de la santé animale pour les différents acteurs. Les services de l'agent d'élevage n'ont pas été adaptés aux types de clients qui peuvent se différencier par la place qu'occupe la santé animale dans les contraintes de leur système de production et par les investissements qu'ils seront prêts à consentir.

Par ailleurs, les systèmes pré-existants en santé animale n'ont pas fait l'objet de diagnostic particulier et surtout n'ont pas été pris en compte dans la mise en place des actions du projet alors qu'ils jouent un rôle important à l'échelle locale. Il s'est avéré que les médecins traditionnels intervenaient plus spécifiquement sur les soins apportés aux bovins, que les agents de santé privés vendaient à la fois des soins en santé humaine mais aussi en santé animale, plutôt orientés vers l'élevage porcin. Il existait à l'échelle des districts un service vétérinaire en charge, entre autres, de la vaccination bovine mais dont les agents pouvaient aussi effectuer des traitements sur les animaux. Même si elle pouvait apparaître aux yeux des intervenants inadaptée ou inefficace, l'offre en santé animale constituait souvent un maillage serré, chacun ayant son réseau de clientèle pouvant être segmenté en fonction de la nature des prestations des uns et des autres.

Enfin, les intervenants n'ont pas analysé les intérêts concrets des différents acteurs face à l'offre du projet en santé animale. Si les services vétérinaires, les responsables politiques, les responsables religieux, les agents de santé privé, les médecins traditionnels, les commerçants de médicaments n'étaient pas les « cibles » de l'intervention, ils avaient tous des intérêts à défendre face à la construction de ce nouveau service en santé animale. Leurs stratégies ont souvent révélé à l'échelle locale des alliances objectives face à l'agent d'élevage. En fonction du statut de ce dernier dans l'arène locale, des situations de concurrence plus ou moins aiguës sont apparues d'autant plus qu'aucune articulation avec tous ces systèmes pré-existants n'a été aménagée.

La faiblesse de cette analyse du marché de la santé animale et des enjeux sur l'élevage a contribué à ce décalage entre les services mis en place et les intérêts économiques objectifs, non liés à l'offre du projet, des populations locales. Les réseaux de clientèle attachés aux différents prestataires des systèmes pré-existants ont été un élément fort dans le non-recours ou l'exclusion d'une partie des populations concernées par les contraintes en santé animale de l'accès aux services des agents d'élevage. En ne prenant en compte ni la distribution du pouvoir à l'échelle locale, ni la position des différents prestataires, y compris l'agent d'élevage face à cette distribution, cette analyse partielle du contexte a pu favoriser des logiques de captation d'aide et la création d'enjeux forts pour le contrôle du projet dans les villages.

Le mode de sélection des agents d'élevage et le mode de relations avec les populations locales

L'exclusion socio-politique des populations locales face à la construction de ce service en santé animale et face au contrôle de l'offre du projet par les acteurs du pouvoir local n'est pas que la résultante d'un contexte social cambodgien marqué par de fortes hiérarchies, des dynamiques collectives limitées à des réseaux de parenté et de clientèle, par une emprise du pouvoir

politique à l'échelle locale. Cette exclusion a aussi été renforcée par les choix méthodologiques du projet dans la construction de ces services et dans les modalités de négociation avec les populations locales.

Le mode de sélection de l'agent d'élevage a fortement contribué à ce contrôle du projet par quelques acteurs dans les villages. La méthode de sélection de l'agent d'élevage s'est appuyée sur le pouvoir politique par l'organisation de « réunions villageoises » et par le choix du lieu de réunion, la maison du chef du village le plus souvent. Ces réunions sont loin d'être neutres dans l'univers collectif des Cambodgiens. Interminables sous les Khmers Rouges, elles pouvaient s'achever de façon dramatique. Elles duraient également des heures sous le régime suivant. A la question posée aux villageois de savoir pourquoi ils s'étaient rendus à la réunion de sélection, beaucoup ont répondu « parce qu'on les avait convoqués ». Le principe de l'élection de l'agent d'élevage était par ailleurs une règle formelle à légitimité externe fortement connotée politiquement à l'échelle du village. L'élection est beaucoup moins « neutre » qu'il n'y paraît : les personnes qui se présentaient à l'élection devaient avoir de bonnes relations avec le chef du village à moins que le pouvoir de ce dernier ne fût déjà sérieusement affaibli.

La concentration des moyens du projet sur l'agent d'élevage (et dans un district sur les chefs de groupe de crédit) a déterminé un mode de relations vertical et descendant avec les populations locales faisant de l'agent d'élevage l'interlocuteur privilégié et souvent unique du projet. La dotation en capital de chacun des agents formés a accentué cette tendance à la notabilité des agents d'élevage, « doublement bénéficiaires » du projet par l'accès à une formation technique et à un capital. L'absence de contrôle de l'activité de l'agent d'élevage par ses « clients » s'est révélée décisive pour l'évolution ultérieure des relations entre le projet et les paysans. Les techniciens vétérinaires du projet mènent un « suivi » technique, sorte de complément de formation des agents d'élevage. Le seul autre « contrôle » est la sanction du marché pour l'agent d'élevage. Enfin, l'absence de renouvellement des détenteurs du savoir-faire technique diffusé par VSF et l'absence de formation de base pour les paysans ont accentué le rôle déterminant joué par ces agents. L'appui technique et financier du projet à un individu, conjugué à l'absence de contrôle du service par les usagers et l'absence de possibilités de renouvellement de ces agents a créé des situations de rentes propices au contrôle de l'offre du projet. Les modalités de mise en place des groupes de crédit n'ont fait que sceller ce mode de relations entre le projet et les populations locales où les agents dans les villages, intermédiaires entre le projet et leur réseau de patronage, ont établi des alliances avec le pouvoir local pour maîtriser, sur le plan politique et économique, l'allocation de l'aide extérieure.

Ces choix méthodologiques ont créé des enjeux forts pour le contrôle de l'aide extérieure, ont fait des agents du projet dans l'arène locale les intermédiaires uniques et privilégiés, et n'ont pas, de fait, responsabilisé les « paysans », pourtant rhétoriquement désignés comme les bénéficiaires. Ces derniers, pour peu qu'ils aient eu un intérêt économique, n'avaient qu'un espace très restreint pour s'investir, ne pouvant de toutes façons adhérer aux associations créées par le projet et n'étant membres de groupes de crédit que sur la base des relations tissées avec les agents du projet et les notables locaux. Cette logique d'intervention a conforté les mécanismes d'exclusion de populations n'ayant jamais accès aux espaces économiques et socio-politiques d'allocation des ressources.

L'importance de l'échelle d'intervention

Le choix de l'échelle d'intervention, pour la mise en place d'un service ou la création d'une organisation, loin d'être neutre, ne fait souvent pas partie explicitement des questionnements méthodologiques des intervenants ou n'apparaît que sous une forme fonctionnelle : combien de familles peut « couvrir » un agent d'élevage ou quel volume d'activités (et donc quel nombre d'agents d'élevage) faut-il pour qu'un magasin vétérinaire soit rentable ? Cette question peut être lourde de conséquences et doit être raisonnée en fonction du contexte local et des objectifs fixés aux actions mises en oeuvre.

Dans le cas des services en santé animale, le village a, *a priori*, été considéré comme l'unité géographique pertinente amenant à la formation, en général, d'un agent d'élevage par village. Si l'on dépasse le mythe du village en tant que communauté organisée ou entité politique endogène défendant les droits de la collectivité, deux hypothèses qui ne se vérifient pas au Cambodge, le choix de l'échelle du village pour la mise en place de ce service apparaît moins fondé même en le rapportant à une logique de réseaux sociaux. Les relations de patronage et de clientélisme qui se dessinent derrière ces réseaux suivent un parcours bien plus complexe et il est rare de voir se reproduire d'un village à l'autre les mêmes systèmes de gestion ou les mêmes réseaux d'échanges monétaires ou d'allégeance. Ces relations s'apparentent plus à un écheveau débordant à la fois le cadre du village et celui de la famille (Crochet : 1998).

Autre exemple, le choix de l'échelle du district pour la création des associations d'agents d'élevage, justifié pour des raisons fonctionnelles par le projet, pose aussi question. Le district, comme la commune d'ailleurs, est une échelle politique au sens où ce découpage administratif, très éloigné des références des populations locales, a été structuré sous le Protectorat français et où les fonctionnaires, du chef de district au chef de village, sont nommés par le gouvernement. A l'inverse, le territoire ou l'espace de référence pour les villageois est celui de la pagode, territoire bien sûr aux contours mouvants et flous puisqu'il couvre celui des groupes de populations « dont les grand-parents ont l'habitude de venir depuis longtemps à la pagode ». Cet espace regroupe en moyenne trois à quatre villages et ne correspond pas à celui de la commune. C'est pourtant à cette échelle que sont organisées la collecte de fonds et la mobilisation des paroissiens pour les fêtes mais aussi parfois la réparation de pistes ou plus rarement de canaux, par les comités des pagodes. La création de ces institutions à l'échelle du district était forte de conséquences. Les agents d'élevage, peu habitués à une action collective, encore moins à cette échelle, pouvaient difficilement s'investir dans une logique associative. De fait, ils n'allaient pas « transmettre les demandes des villageois » pour lesquels l'association est une réalité beaucoup trop évanescente. Et la correspondance entre l'échelle de ces associations et celle des services vétérinaires était trop symbolique politiquement au sens où ces associations se substituaient de fait, sur un certain nombre d'activités, à ces services. En décalage avec les logiques paysannes et les structures locales, menace potentielle pour les services vétérinaires, ces associations ne pouvaient s'affirmer que dans le domaine économique et commercial.

Ces exemples ne signifient pas toutefois que l'échelle d'intervention doit systématiquement être le territoire de « référence » ou d'organisation sociale des populations locales. Si l'objectif du service mis en place ou de la création d'une organisation est fonctionnel, le choix d'un espace endogène sera plus adapté. Par contre, si la création d'une organisation rentre dans une

logique de représentation ou de négociation d'intérêts avec d'autres acteurs, le choix d'une échelle déconnectée de l'espace propre des populations peut présenter l'avantage d'être un lieu de médiation.

PISTES METHODOLOGIQUES POUR CONSTRUIRE DES SERVICES EFFICACES SANS RENFORCER L'EXCLUSION SOCIO-POLITIQUE

Prendre en compte l'existant et comprendre la réalité locale sur laquelle on intervient

Un des enseignements du cas présenté est qu'un diagnostic technique ne suffit pas à garantir la pertinence et l'efficacité d'un service, qu'une analyse et surtout la prise en compte du contexte dans lequel s'inscrit l'intervention sont déterminants. Elles permettent de guider les choix d'orientation des actions, ici pour la construction de ce service en santé animale. Elles peuvent surtout amener à cerner les évolutions et les effets *a priori* des actions qui seront mises en place.

Quelles peuvent être les pistes en ce sens pour la mise en place de services en santé animale au Cambodge ?

1. *L'analyse du marché de la santé animale* à l'échelle nationale et dans les districts d'intervention est un premier pas permettant d'identifier l'offre en services existants. Cette étude des médecins traditionnels, des agents de santé privés, des services vétérinaires, des commerçants de médicaments engage à la fois la pertinence du nouveau service à construire et aussi l'articulation qui pourra avoir lieu entre ces systèmes pré-existants et les agents d'élevage. Elle permet de cerner dès le départ les effets les plus négatifs des actions pour certains acteurs de manière à envisager des mesures d'accompagnement et de négociation de solutions avec les personnes concernées. Une démarche de ce genre prenant en compte l'existence d'agents de santé privé soit par un accès à la formation d'agent d'élevage soit par une négociation sur les prestations fournies par les uns et les autres, aurait pu diminuer les phénomènes de concurrence à l'échelle villageoise.
2. Cette analyse du marché doit aussi considérer *les enjeux portant sur la « demande » en services de santé animale*. Il s'agit d'une part d'une analyse technico-économique amenant à *identifier les clients potentiels* des services de l'agent d'élevage *et les exclus potentiels*, pour des raisons technico-économiques, de ces services. Il s'agit d'autre part d'une analyse plus anthropologique de la santé pour préciser les logiques qui président au recours, par les populations, à tel ou tel type de services : le recours à un médecin traditionnel ou à un agent de santé privé ne répond pas aux mêmes normes, le médecin traditionnel ayant une fonction quasi religieuse par son lien avec le monde symbolique (des esprits, des génies et des ancêtres). De ce fait, la médecine vétérinaire occidentale ne constitue pas un système de sens alternatif qui se substituerait, sur la base d'une efficacité thérapeutique, aux systèmes de

sens liés à la médecine traditionnelle. La combinaison entre ces deux types de médecines garantirait l'efficacité thérapeutique recherchée et cette nécessité, pour les usagers de services en santé animale, d'une sécurité symbolique qui ne peut dépendre que de la médecine traditionnelle. A noter également que si cette analyse a été réalisée, au moins partiellement au début de l'intervention, les mécanismes d'appropriation des conclusions par les intervenants dans la construction du service, ont été déficients : l'articulation entre diagnostic et choix opérationnels demande dès lors à être renforcée.

3. Au-delà, cette analyse des enjeux liés à la demande de services en santé animale doit aider à cerner *qui sont les porteurs de cette « demande », en fonction de quels intérêts à l'échelle du village cette demande est exprimée*. Comprendre les relations sociales et la distribution du pouvoir dans l'arène locale permet de mesurer quels seront les acteurs qui, en raison de leur statut et de leur poids, tenteront de contrôler l'action mise en oeuvre et d'anticiper ceux qui seront exclus de la « négociation » sur l'accès à l'offre du projet. C'est une identification des têtes de réseaux sociaux de clientèle. C'est aussi une identification des acteurs du pouvoir local (le chef de village, l'achaa du village et l'achaa de la pagode⁵, les commerçants-usuriers, les fonctionnaires...) pour savoir quelles sont leurs stratégies, quels enjeux les opposent ou les lient, comment se positionneront-ils face à l'offre du projet, quelles seront les personnes impliquées dans la négociation et celles qu'il faudra tenter d'impliquer. Le projet ne pourra pas modifier ces rapports de pouvoir : tout au plus pourra-t-il éviter de les conforter en ouvrant des espaces pour que les populations exclues socio-politiquement puissent avoir un accès, même limité, dans la mise en place du service ou des actions sur l'élevage.
4. Comprendre cette distribution du pouvoir dans les villages et à l'échelle du district consiste aussi à *prendre en compte les modes d'organisation sociale des populations, les normes* (la référence au territoire de la pagode, la référence aux réseaux de parenté, les règles imposées par le pouvoir politique...) *qui régissent l'action collective entre les individus*. Il s'agit à la fois d'éviter le transfert implicite de modèles organisationnels mais aussi de prendre en compte ces différentes règles d'agencement des relations sociales pour qu'elles puissent être intégrées dans la création des organisations destinées à gérer les services en santé animale.
5. Enfin, il s'agit de *sortir de la vision d'un État « neutre » garant de l'intérêt général* pour intégrer les implications d'une division mouvante et floue entre public et privé dans la construction du service en santé animale, dans les relations à établir avec les services vétérinaires locaux et centraux, dans les intérêts motivant les stratégies des fonctionnaires du projet et influant sur la nature et le devenir de la structure de prestation de services, VRC.

Mécanismes pour créer un espace pour les populations locales

Comprendre le contexte sur lequel intervient le projet n'a de sens que si les choix méthodologiques qui président la construction du service ne tendent pas à restreindre l'implication des

⁵ « La pagode est gérée par trois niveaux : le comité des Tachaa, le ou les achaa du village (ou du peuple) et les achaa de la pagode. Le premier, constitué de vieux, représentants les familles fondatrices et notables du village, cristallise la connaissance et la sagesse du village. Le second niveau sert d'intermédiaire entre paroissiens et comité de la pagode, notamment pour la collecte des biens et l'organisation des fêtes. Le comité de la pagode coordonne toutes les activités sur l'ensemble du territoire couvert par la pagode » (Hyvernât, VSF, 1998).

populations locales dans la mise en place, l'accès et le contrôle de ce service. Des propositions méthodologiques sont ici formulées pour essayer d'ouvrir un espace pour la définition et la gestion du service créé par un plus grand nombre d'acteurs.

1. *La réforme des modalités de sélection des agents d'élevage* est un préalable nécessaire pour éviter un contrôle de ce statut par les acteurs du pouvoir local. Par exemple, une ouverture du champ de recrutement des agents d'élevage sur la base d'un appel d'offre défini sur des critères techniques permet à la fois d'intégrer des prestataires de ce type de services déjà existants sur le marché et de ne pas restreindre l'accès à ce statut à des individus sur la base de leur statut social ou de leurs relations avec les tenants du pouvoir politique ou religieux dans les villages. En éliminant de ce fait la procédure de l'élection dont le caractère démocratique n'est qu'une apparence, en circonscrivant le choix de l'agent d'élevage à des critères techniques, l'ambiguïté est levée d'emblée sur la double fonction, technique et sociale, difficilement compatible, qui a été assignée à l'agent formé. De même, en choisissant un lieu moins connoté que la maison du chef de village pour ce recrutement, le projet ne donnait pas l'impression de réserver aux responsables locaux ce choix mais de l'ouvrir à l'ensemble des villageois qui pouvaient être concernés par la mise en place de ce type de services.
2. La création d'une rente par l'accès à ce statut a permis aux agents d'élevage d'exercer un contrôle économique et politique du projet dans les villages. L'éviter suppose de *concevoir la possibilité d'un renouvellement des détenteurs du savoir-faire transféré par le projet* et d'ouvrir l'accès à la formation à un plus grand nombre de personnes. Cette possibilité de renouvellement de l'agent d'élevage n'a existé que sur décision du projet ou sur demande de l'agent d'élevage lui-même. Pour que le renouvellement dépende de l'efficacité du service fourni, il convient de créer des mécanismes de contrôle par les usagers des services mis en place. Ce contrôle, qui ne revient pas à réaliser des enquêtes d'opinion, peut prendre plusieurs formes. Par exemple, la dotation en capital constituant le fonds de roulement indispensable à la prestation de services peut faire l'objet d'une cogestion entre l'agent d'élevage et les usagers. La création d'associations d'usagers peut permettre d'exercer ce contrôle et, en cas de non-respect des critères d'efficacité du service⁶, à définir entre les usagers, l'agent d'élevage et le projet (ou une autre structure ayant une compétence technique reconnue), de proposer un remplacement de l'agent formé.
3. *L'ouverture du savoir-faire en santé animale à d'autres acteurs passe aussi par la formation de masse des usagers.* Loin de restreindre le marché de l'agent d'élevage, cette formation peut l'étendre si elle est centrée sur la prévention et la vaccination, les deux maillons faibles d'ailleurs des services fournis. Au-delà, en formant les paysans à l'exercice de traitements de base en santé animale, le projet favorise cette implication des populations dans la construction des services à mettre en place, favorise le contrôle de l'efficacité de ce service et démocratise l'accès à ce savoir-faire technique.

Raisonnement l'intervention en santé animale à partir de la notion de service

Les choix méthodologiques du projet, discutables au regard de l'efficacité sociale du service

⁶ Ces critères doivent être négociés et reconnus par tous : taux d'activité des agents, taux de couverture, tarification...

créé, ou les contradictions dans la logique interne de l'intervention ont aussi pour origine le décalage entre la nature de l'action menée et la représentation de cette action de la part des intervenants. Cette représentation est fondée sur la gestion, par et pour les paysans, de services ou d'actions améliorant leurs conditions de production et les activités mises en place. En fait, l'intervention de VSF n'a pas réellement été raisonnée en tant que mise en place d'un service avec les implications que cela comporte sur les modalités de construction et de gestion de ce service, sur les mécanismes de contrôle et d'accessibilité au plus grand nombre.

Dans le contexte socio-économique et politique cambodgien et sur la base des principes de maîtrise par les populations de leur développement, de renforcement des compétences et capacités de négociation des paysans face à l'État, d'émergence d'opérateurs intermédiaires spécialisés, la question à se poser dès lors est de savoir s'il est possible et comment, de construire des services efficaces aux populations rurales sans renforcer leur exclusion socio-politique. Comment impliquer les usagers dans la gestion et le contrôle de ce service sans l'existence d'associations d'usagers ? Comment soutenir une construction triangulaire entre opérateur technique privé, structures technico-professionnelles intermédiaires et services techniques sans État garant de l'intérêt général et sans démarcation reconnue entre espace privé et espace public ? Nos propositions méthodologiques ne permettent pour l'instant que d'y répondre partiellement. Elles sont la partie immergée de l'iceberg d'un débat à ouvrir qui dépasse les frontières sectorielles de l'intervention présentée et qui ne peut que questionner l'ensemble des opérateurs engagés dans la construction de services collectifs efficaces et accessibles aux populations locales.

Bibliographie

- CROCHET Soizick, 1998, *Activités et idéologies des agences internationales en charge de programmes sida au Cambodge*, CNRS/Paris X Nanterre, 84 p.
- DELVERT J., 1961, *Le paysan cambodgien*, Mouton, Paris, 540 p.
- FAO, 1995, *Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'Ouest*, 80 p.
- FOREST A., 1980, *Le Cambodge et la colonisation française*, L'Harmattan, Paris, 315 p.
- GRET, 1995, *Entre populisme et misérabilisme : la voie étroite du développement rural au Cambodge*, Paris, 18 p.
- HYVERNAT E., 1998, *Guide méthodologique de développement local*, ANS, Lyon, 45 p.
- JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE P., 1994, *Les associations paysannes en Afrique, organisation et dynamiques*, Karthala, Paris, 307 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., BOUJU J., LE ROY E., 1998, *Stratégies foncières et aménagements de bas-fonds au Sahel*, GRET, Paris, 178 p.
- MEDARD J.-F., 1990, « L'État patrimonialisé », in *Politique Africaine*, n° 39, pp. 25-36.
- NEPOTE J., 1992, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, Ed. Olizane, Genève, 255 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, *Anthropologie et développement*, APAD-Karthala, Paris, 221 p.
- OVESEN J., TRANKELL I., OJENDAL J., 1996, *When every household is an island, Social Organization and Power Structures in Rural Cambodia*, ASDI, Phnom Penh, 96 p.
- THION S., 1993, *Watching Cambodia*, White Lotus Co., Bangkok, 290 p.
- VSF, 1993, *Développement de l'élevage familial dans les provinces de Kandal et de Prey Veng*, Phnom Penh, 38 p.

- Transverse n°1** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. synthèse de séminaire interne du GRET sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Transverse n°2** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Transverse n°3** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit: une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Transverse n°4** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas Burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Transverse n°5** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).

Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment gérer le rapport entre offre technique et offre de financement ? Comment permettre aux différents acteurs du développement local de trouver les façons de travailler entre eux ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales ou des opérateurs techniques ? En fonction de quelles visions des rapports entre État et société civile ? Quelles méthodes et savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ? Est-il réaliste de prétendre rééquilibrer les rapports de force par une entrée opérationnelle ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut savoir comprendre et prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention, des problèmes concrets et des façons de les gérer.

Au service des intervenants de développement, la série Transverses souhaite être un lieu de débat théorique, stratégique et méthodologique sur ces questions, de façon transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise, de capitalisation d'expérience ou de recherche, qui offrent un intérêt particulier en termes de démarches d'intervention, sur les plans de la stratégie et des méthodes.

Les numéros de Transverses sont diffusés via le site Web du gret (<http://www.gret.org>, sélections de liens/groupe Initiatives/transverses).

GROUPE INITIATIVES:

30 rue Sainte-Hélène F-69002 Lyon

Tél. 04 72 77 87 50

Fax 04 72 41 99 88

Vétérinaires Sans Frontières

14 avenue Berthelot F-69007 Lyon

Tél. 04 78 69 79 59

Fax. 04 78 69 79 56

Vsf@globenet.org