PN-ABR-912

DECENTRALIZATION: FINANCE & MANAGEMENT PROJECT

Managed by
Associates in Rural Development, Inc.

In collaboration with
Syracuse University • Metropolitan Studies Program/Maxwell School of Citizenship & Public Affairs
Indiana University • Workshop in Political Theory & Policy Analysis

Sponsored by
Agency for International Development

PN-ABR-917

DECENTRALISATION, DEMOCRATISATION, ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS, GOUVERNANCE ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES : INITIATIVES ET DILEMMES AU CAP-VERT

(Version abrégée du rapport original)

RAPPORT ORIGINAL ET COMPLET
14 février 1993

Rédigé par :
Eve L. Crowley
Claudio A. Furtado
Harlan H. Hobgood
Oumar Kamara
Daniel H.C. Mendes
James T. Thomson

avec l'assistance de :
Gil Evora

James T. Thomson, chef d'équipe et rédacteur en chef

Préparé sous l'égide de :
Club du Sahel
CILSS
Agence pour le Développement International :
Projet Décentralisation, Finance et Gestion

Responsables du projet :
Associates in Rural Developement, Inc.

Version abrégée rédigée par :
Harlan H. Hobgood
Janvier 1994

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS i

AVANT PROPOS iii

GLOSSAIRE DES SIGLES, DES TERMES PORTUGAIS ET CRIOULO, ET D'AUTRES TERMES v

SYNTHESE ix

A. Introduction ix
B. Contexte et obstacles éventuels x
C. Les questions qui se posent xii
1. Raisonnement sous-tendant la décentralisation xii
2. Adaptation des divisions de l'autorité et des pouvoirs : gouvernement national et gouvernements municipaux xii
3. Quels rôles y a-t-il pour les *povoados* dans un système décentralisé xiii
4. Autorité constitutive des citoyens xiii
5. Qui doit décider en ce qui concerne les règles de la décentralisation et comment xiv
6. Conséquences d'une base de ressources faible et d'un taux démographique élevé xv
7. Conséquences du régime foncier pour une décentralisation efficace et une gouvernance démocratique xvi
8. Résolution de conflits xvii

I. LE CAP-VERT - CONTEXTE ET PROGRAMME DE MISE EN OEUVRE DES CHANGEMENTS 1

A. Introduction 1
B. Le contexte et la transition subie par le pays en s'affranchissant de la domination d'un parti unique 1
C. Elections nationales - le transfert des pouvoirs 3
D. L'armature politique du nouveau gouvernement 3
E. Elections municipales - la structure du gouvernement local 4
F. L'économie nationale - défis confrontant le nouveau régime 5
1. Aide extérieure 5
2. Entreprises d'Etat 7
3. Agriculture et pêche 8
4. Envois de fonds des émigrants 9

G. Services publics - le contexte institutionnel 10
1. Education 10
2. Education et décentralisation : aspects du problèmes et perspectives 14
3. Santé 14
4. Santé publique et décentralisation 17
5. Promotion et assistance sociale 18
6. Décentralisation et services sociaux 20
7. Organisations non gouvernementales, assistance sociale et décentralisation 21
8. Administration judiciaire et police 22
H. Gestion des ressources naturelles - le ministère des Pêches, de l'Agriculture et du Développement rural (MPAAR) 25
I. Décentralisation et démocratie au Cap vert - aperçu succinct de la situation au niveau national 26

II. LE GOUVERNEMENT MUNICIPAL AU CAP-VERT (Etudes de cas portant sur le contexte de gouvernement local) 29

A. Introduction 29
1. Le gouvernement municipal dans le contexte national 29
2. Présentation des deux études de cas : Ribeira Grande et Santa Catarina 33
B. Approche adoptée pour les cas - faire la lumière sur la problématique plutôt que comparer les administrations 36
C. Administration municipale et finances 36
1. Finances municipales 36
2. Administration municipale - toucher les citoyens et les servir 38
D. Le ssystème d'assistance sociale 39
E. Education 41
F. Maintien de l'ordre 42
G. La santé publique 43
H. La capacité institutionnelle des municipalités : Sommaire des conclusions 44
1. Santa Catarina 44
2. Ribeira Grande 46

III. LES COMMUNAUTES RURALES DU CAP-VERT - ETUDES DE CAS DEGAGEANT LA DYNAMIQUE DE SURVIE ET LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE 47

A. Introduction 47
B. Lagoa Povoado sur le Planalto Leste 47
1. Contexte et situation géographique 47
2. Action collective et gouvernance 48

	3.	Filières de travail FAIMO et assistance sociale	50
	4.	Services publics : santé, démographie et enseignement	51
	5.	Ressources renouvelables : terres agricoles et règles du régime foncier	53
	6.	Interactions : organisation des contrôles et des investissements	56
	7.	Interactions : stratégies pour prendre le contrôle des droits de gestion	58
	8.	Interactions : conflits et résolution de conflits	59
	9.	Résultats des stratégies dans la propriété terrienne	61
	10.	Perspectives sur l'amélioration des rapports dans le cadre des régimes fonciers	62
C.	Ponta do Sol - une communauté de pêcheurs		62
	1.	Introduction	62
	2.	Attributs de la communauté et services publics	62
	3.	Attributs techniques des pêches	64
	4.	Règles de la pêche	66
	5.	Interactions	68
	6.	Résultats	70
D.	Povoado de Mato Baixo et le site de production de Tabugal (la municipalité de Santa Catarina--l'île de Santiago)		71
	1.	Introduction - contexte et environnement	71
	2.	Attributs de la communauté - caractéristiques organisationnelles et culturelles	72
	3.	Services publics	75
	4.	Arrangements institutionnels officiels locaux et d'échelon supérieur- marchés	76
	5.	Le site de production : Mato Baixo et Tchada Mato Baixo	77
	6.	Le site de production: Tabugal	79
	7.	Résultats et conclusions	84
E.	Povoado de Pico Leão - cultivateurs et éleveurs (la municipalité de Praia--l'île de Santiago)		85
	1.	Introduction et environnement	85
	2.	Caractéristiques organisationnelles et culturelles	87
	3.	Niveaux de gouvernement et services publics	89
	4.	Observations et conclusions	91
	5.	Le site de production des cultures irriguées : Pico Leão	92
	6.	Rotation des eaux, suppléments d'eau et entretien des canaux et des terrasses	94
	7.	Résultats et conclusions	95
	8.	Le système pastoral à Pico Leão : le Châ d'Igreja	95
	9.	Résultats des interactions pastorales	96
	10.	Conclusions tirées du cas de Pico Leão à propos de la décentralisation au Cap-Vert	97

F. Povoado de Calheta - agriculteurs et éleveurs 100
1. Introduction - contexte et environnement 100
2. Attributs de la communauté - caractéristiques organisationnelles et culturelles 101
3. Juridictions administratives et services publics 103
4. Systèmes de production à Calheta : pêche, agriculture et élevage 108
5. Résultats des interactions pastorales et conclusions 116

IV. CONCLUSIONS DE L'ETUDE ET DU PROGRAMME D'ACTION 119

A. Décentralisation de principe 119
B. Décentralisation en action 121
1. Les moyens nécessaires 121
2. Mobilisation des ressources et questions de régime foncier 122
3. La résolution de conflits 124
C. Etablissement des priorités : calendrier d'action 125
D. Conclusion 126

APPENDICE A : BIBLIOGRAPHIE
APPENDICE B : INTERVIEWS

REMERCIEMENTS

L'équipe souhaite exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont offert leur assistance en de nombreuses occasions, à divers points de la rédaction de ce rapport qui n'aurait pu être mené à bien sans eux. Qu'il nous ait été possible de nous rendre où nous voulions, de rencontrer toutes les personnes qui nous intéressaient et de discuter tous les sujets à notre gré, partout au Cap-Vert, est un signe certain de l'intérêt que les Cap-verdiens, citoyens et responsables au même degré, portent aux questions de décentralisation et démocratisation traitées dans ce volume.

L'équipe a réparti le mois qu'elle a passé au Cap-Vert à peu près également entre des interviews dans la capitale et des enquêtes et recherches au niveau des municipalités et des communautés (*povoado*). Nous avons étés accueillis de la manière la plus hospitalière dans six communautés locales : Lagoa et Ponto del Sol (Ribeira Grande), Mato Baixo (Santa Catarina), Pico Leão et Châ d'Igreja (Praia) et Calheta (Maio). En chacun de ces lieux, les habitants ont trouvé le temps et la patience de répondre à nos questions avec attention et intérêt. Ces interviews nous ont fourni des vues pénétrantes faisant la lumière sur les fondements des stratégies que les gens observent pour survivre et pour surmonter leurs problèmes.

Au niveau municipal, l'équipe a trouvé une réception tout aussi bienveillante. Les présidents des Conseils municipaux, Celestino dos Santos Alamada (Santa Catarina), Jorge Mauricio Santos (Ribeira Grande), et Jacinto Abreu dos Santos (Praia) ont eu plusieurs entrevues avec les membres de l'équipe, ont fourni des données d'information cruciales sur les opérations municipales, et ont guidé les recherches que nous avons poursuivies ultérieurement dans leurs juridictions. Comme il apparaît manifestement dans les chapitres qui s'y rapportent, ces recherches et enquêtes ont été enrichies par l'apport de nombreux techniciens du gouvernement, en poste dans ces juridictions; leurs noms figurent à l'Appendice B.

Au niveau national, les hauts fonctionnaires de nombreux ministères nous ont régulièrement apporté leur assistance (se reporter à l'Appendice B). Nous avons tiré de ces échanges de vues une conception plus claire des perspectives qui se dégagent lorsqu'on est au centre du processus de décentralisation au Cap-Vert.

Nous tenons à remercier ici les cadres du Club du Sahel, du CILSS, de l'USAID, ainsi que la déléguée du CILSS au Cap Vert, Mme Alleluia Maria Andrade Barbosa, pour l'appui qu'ils nous ont fourni. Tous ont contribué à l'organisation de cette étude.

Nous finissons par une observation qui est aussi une mise en garde. La résolution de problèmes, la décentralisation et le régime de gouvernance démocratique sont des problèmes extrêmement complexes. Ils ne débouchent sur aucune réponse définitive ou solution facile. Nous avons sans aucune doute commis quelques erreurs de compréhension, d'interprétation et d'analyse, mais la responsabilité de ces erreurs ne s'attache nullement aux personnes à qui nous avons parlé au Cap-Vert.

AVANT-PROPOS

Les études qui figurent sous forme abrégée dans ce rapport ont été effectuées aux Iles du Cap-Vert en mai 1992, sous les auspices du Club du Sahel (OCDE) et du CILSS[1]. La rédaction du rapport intégral sur ces études et la rédaction de cet abrégé ont reçu l'appui financier de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international dans le cadre du Projet Décentralisation : Finance et Gestion (DFM). Le gouvernement du Cap-Vert a donné son autorisation et son appui pour cette étude. C'est la quatrième étude d'une série d'analyses[2] concernant les possibilités qui se présentent, parmi les pays membres du CILSS, pour réaliser la décentralisation. La structure sur laquelle s'articule le problème est la question de savoir s'il est possible d'améliorer la prise de décision et l'action poursuivie dans les domaines de prestation de services publics, de gouvernance et de gestion des ressources naturelles renouvelables, en transférant l'autorité et les pouvoirs aux gouvernements de niveau inférieur au niveau national dans ces pays.

Dans chacune des études de pays poursuivies antérieurement, des équipes composées de consultants du pays hôte et de consultants expatriés ont collaboré pour rassembler les données et les analyser. L'étude sur le Cap-Vert a été poursuivie selon les mêmes principes. Des interviews ont été conduites au niveau municipal, tout d'abord dans la capitale, puis dans deux municipalités (Santa Catarina sur l'île de Santiago et Ribeira Grande sur l'île de Santa Antâo). Dans ces deux circonscriptions, il a aussi été effectué des études de cas, au niveau du village, de l'organisation de la fourniture de services, et de la gouvernance et gestion des ressources naturelles. Des études de cas au niveau villageois ont été menées également dans les circonscriptions des municipalités de Praia et de Maio, mais des recherches intensives au niveau du gouvernement municipal de ces circonscriptions n'ont pu se faire en raison de contraintes de temps.

La présente étude est du plus haut intérêt dans le contexte de l'évolution générale vers la décentralisation et vers un système de gouvernance plus démocratique dans les pays du CILSS. Le contrôle du gouvernement national du Cap-Vert, comme celui de la plupart des gouvernements municipaux, est passé dans des conditions pacifiques en 1991, de l'ancien parti au pouvoir, le PAICV, au nouveau parti MPD et à des partis affiliés.

Les dirigeants du MPD ont fondé leur campagne sur un programme de décentralisation. Ils se trouvent maintenant confrontés aux dilemmes qui se manifestent lorsqu'on essaie de faire un transfert de contrôle dans un système hautement centralisé où la plupart des fonctionnaires ont reçu leur formation et poursuivi leur travail dans un mode de

---

[1] Comité inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel. Les pays membres sont le Burkina-Faso, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad.

[2] Des études ont déjà été faites au Mali, au Senégal et au Niger. Cette dernière étude s'est concentrée essentiellement sur les arrangements et problèmes de finances publiques dans ce pays et sur leur impact éventuel sur les possibilités de transfert de l'autorité, remise à des gouvernements de niveau sous-national.

commandement et de contrôle allant de haut en bas. Le but de la politique de décentralisation est d'encourager une bien plus grande participation des citoyens aux questions de gouvernance qui les concernent directement, en partant de l'hypothèse que l'efficacité en sera améliorée, que les conditions d'équité seront renforcées et que les citoyens bénéficieront de services plus nombreux et de meilleure qualité, ainsi que d'un niveau supérieur de gouvernance et gestion des ressources naturelles. L'une des questions critiques que cette étude traite en profondeur, concerne les arrangements de régime foncier et leur impact sur la capacité des citoyens de participer à la gouvernance locale.

La question qui se pose est de savoir si la décentralisation est faisable, des points de vue politique, juridique et fiscal, et de savoir si ceux qui s'engagent dans un tel processus en tant que décideurs principaux disposent des concepts intellectuels nécessaires pour envisager un système de gouvernance entièrement différent qui se fonde sur la participation des citoyens, sur des centres de gouvernance multiples et autonomes, sur des solutions négociées plutôt qu'imposées, et sur une manière de s'en remettre au pouvoir judiciaire plutôt qu'à des ukases de l'administration pour résoudre les conflits, non seulement ceux qui opposent les citoyens aux citoyens et aux fonctionnaires de l'administration, mais aussi ceux qui surgissent entre juridictions.

L'équipe espère que les données d'information et les analyses figurant dans ce rapport aideront les Cap-verdiens, tant citoyens que cadres responsables, lorsqu'ils feront face à de tels dilemmes et qu'ils essaieront de trouver des solutions. La lutte sera certainement longue, mais elle peut être aussi productive pour tous les intéressés, si les participants au processus continuent à rechercher des idées nouvelles ayant des résultats fructueux là où ils vivent.

Le Club et le CILSS ont conjointement financé cette étude. Un financement supplémentaire a été fourni par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international. L'équipe tient à remercier ces organismes du soutien ainsi fourni.

8

GLOSSAIRE DES SIGLES ET DES TERMES PORTUGAIS ET CRIOULO

alambique	distillerie d'alcool de canne à sucre
alqueir	mesure standard de superficie agraire, égale à 0,4 hectare (40 "litros"), la plus utilisée à Santo Antão
animadores	travailleurs sociaux
asogueiro	voir magarefe
agentes municipales	agents polyvalents du service municipal
auxiliares	auxiliaires des soins de santé
bairro	quartier urbain
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
banquetas	diguette suivant les courbes de niveau servant à la conservation de l'eau dans les zones sylvo-pastorales
BORNE Funden	ONG Danoise/Scandinave ave programme de parents nourriciers
boto	association funéraire dans laquelle les membres paient une contribution régulière en espèces pour couvrir les frais d'enterrement lorsqu'il le faut
chafariz	fontaine publique fournissant l'eau pour la consommation domestique et aussi parfois pour le blanchissage et pour abreuver les animaux
cabochefe	administrateur au niveau de la communauté durant la période coloniale
commissâo de moradores	commission d'habitants, le plus bas niveau d'autorité reconnu par l'Etat sous le régime du PAICV, s'exerce au niveau du povoado
CARITAS	organisation bénévole privée catholique
CILSS	Comité inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel
CVE	Escudos du Cap-Vert (monnaie)
decima	impôt sur la propriété foncière rurale équivalent à 10 % du loyer théorique
djuda	réciprocité généralisée, offerte gratis sans s'attendre à ce qu'elle soit rendue. Peut prendre la forme d'une aide pour les tâches domestiques ou agricoles, la construction, les services ou de petits cadeaux
djunta mon	groupes d'assistance mutuelle liée aux circonstances, où figure un échange réciproque de main d'oeuvre entre les ménages, dont la base de calcul est un nombre égal de jours-personnes; son but est de fournir de la main d'oeuvre supplémentaire dans les périodes de pointe. Entrent en service, en général, dans l'agriculture pluviale et la construction des toits.
EBC	Enseignement fondamental complémentaire (école primaire - septième et sixième)
EBE	Enseignement fondamental élémentaire (de la onzième à la huitième, école primaire)
EBI	Enseignement fondamental intégré (enseignement primaire planifié de la onzième à la sixième)

educacâo em ejercicio	programme de formation et de certification des enseignants dans l'emploi
CEE	Communauté économique européenne
EMPA	Empresa Publica do Abastecimento, entreprise parastatale d'achats. A Vila, sur l'île de Maio, l'EMPA est chargée de la commercialisation étant donné qu'il existe très peu de boutiques
EMPROFAC	Entreprise d'Etat spécialisée pour les produits pharmaceutiques
ESC	Enseignement secondaire complémentaire (classes de première et terminale, école secondaire)
ESG	Enseignement secondaire général (de la cinquième à la troisième, école secondaire)
FAIMO	Fronts de haute intensité de main d'oeuvre (frontes de Alta Intensidade de Mâo d'Obra)
FAM	Fonds d'assistance municipale du gouvernement national
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
freguesia	paroisse, division administrative immédiatement en dessous du niveau de la municipalité, qui groupe plusieurs village ou *povoados*
GATI	Equipes de soutien technique (*Gabinetes Tecnicos de Apoio Intermunicipal*)
grog	Alcool distillé localement à partir de la canne à sucre
gouvernance	employé ici, signifie la manière dont le pouvoir est employé pour la prise de décisions collectives et ce qui est nécessaire à leur mise en oeuvre
ICS	Institut Cap-verdien de solidarité (Instituto Caboverdiano de solidaridade)
IFAD	Fonds international pour le développement agricole
INC	Institut national d'action coopérative (Instituto Nacional Cooperativa)
litro	mesure agraire standard fondée sur la superficie qui peut être exploitée à partir d'un litre de graines, équivalent à une superficie d'environ 0,01 hectare, ou 1 are, soit 100 m2
magarefe	intermédiaire qui achète le bétail et en débit la viande pour la revendre (*Ministério de Desenvolvimento*)
MDR	Ministère du développement rural, 1976-85, connu aussi sous le nom de Minstère du développement rural et de l'agriculture
MDRP	Ministère du développement rural et de la pêche 1986-91 (*Ministério de Pesca, Agricultura, e Animaçâo Rural*)
MDP	Mouvement pour la démocracie (*Movimento para Democracia*)
MINED	Ministère de l'éducation
MORABEZ	fabrique de textiles parastatale
MPAAR	Ministère de la pêche, de l'agriculture et de l'animation rurale (*Ministério da Pesca, Agricultural, e Animaçao Rural), 1992-présant*
Município rurales	municipalité (juridiction composée d'un centre urbain et des zones qui l'entourent)

ONG	organisation non gouvernementale
nucleo de poder local	conseil de citoyens au niveau local
OMCV	mouvement national des femmes affilié au PAICV
PAICV	Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*)
PAM	Programme alimentaire mondial
PMI/PF	Programme de santé maternelle et infantile/planification familiale
povoado	village ou établissement paysan, la division administrative de niveau le plus bas, se composant en général de plusieurs quartiers ou zones
Provisâo social	services sociaux
quarta	mesure agraire standard équivalant à 10 "litros", soit 0,1 hectare
regadio	culture irriguée de canne à sucre, légumes, tubercules et vergers
SARDEP	Projet de développement régional de Santo Antâo, financé par les Pays-Bas
sequeiro	culture pluviale associant le maïs et les haricots
SISA	impôt sur les transferts de propriété
SOCAL	entreprise parastatale de fabrication de chaussures
TACV	compagnie aérienne du Cap-Vert (*Transporte Aereos de Cabo Verde*)
tchada	zones agro-sylvo-pastorales qui peuvent avoir un régime de ressources de propriété commune ou de ressources d'accès libre
trapiche	pressoir à canne à sucre opéré par traction animale ou par moteur
UDD	parti politique affilié au PAICV, à Ribeira Grande
UNICD	Union Cap-verdienne Indépendante et Démocratique (*Uniâo Caboverdiana Independente e Democratica*)
UPICV-R	Uniâo do Povo para Independencia de Cabo Verde-Ressusitacâo
vereadores	conseillers municipaux

SYNTHESE

A. Introduction

En 1990, les Cap-verdiens ont donné leur approbation à un régime à partis multiples en passant un amendement à la constitution du pays. Au cours des élections qui ont suivi, les citoyens ont porté au pouvoir, au niveau national, un nouveau parti. Ce nouveau parti a pris un engagement envers une politique de décentralisation. Le pays a eu ses premières élections libres pour les cadres responsables municipaux, et maintenant toutes les localités ayant voté ont des gouvernements locaux qu'elles ont choisis librement.

L'expérience qui consiste à redéfinir un système politique en prenant pour base le concept de décentralisation a une grande importance. Dans une époque où les autres Etats du CILSS, par exemple le Sénégal et le Mali, envisagent ou instaurent une opération de réduction de l'ampleur du gouvernement national, en limitant la portée de l'action de tels gouvernements et habilitant les localités par un transfert de l'autorité et des pouvoirs, l'expérience des Cap-verdiens mérite qu'on l'examine de près. Elle peut faire la lumière sur les dilemmes et les problèmes devant être surmontés par d'autres pays du CILSS s'ils souhaitent donner une nouvelle conception à leurs systèmes politiques.

Le cas du Cap-Vert met en évidence les traquenards éventuels rencontrés en cours de décentralisation, comme les gains susceptibles d'être réalisés si le processus réussit. Des études sur le terrain poursuivies dans six communauutés différentes de l'archipel révèlent l'existence de talents et capacités notables pour la résolution de problèmes au niveau du *povoado*..Ces mêmes études, ainsi que des enquêtes faites au niveau national et municipal révèlent également la présence de difficultés importantes.

Ces difficultés peuvent être formulées sous la forme de huit questions posées par la décision de s'engager dans la décentralisation. Il faudra les résoudre tôt ou tard, si l'on veut que l'expérience cap-verdienne de redéfinition des institutions se poursuive avec succès. Ces questions sont les suivantes :

- quelle est la raison d'être de la décentralisation, c'est-à-dire quels sont les problèmes qui seront résolus plus facilement dans un système à plusieurs niveaux de prise de décision et de decideurs?

- quelle est la répartition de l'autorité et des pouvoirs appropriée entre le gouvernement national et les gouvernements municipaux?

- quelle est la répartition de l'autorité et des pouvoirs appropriée entre le gouvernement municipal et les unités de gouvernance de la base, telles que les *povoados* (communautés).

- dans quelle mesure les citoyens doivent-ils avoir un droit constitutionnel de créer de nouveaux gouvernements locaux, c'est-à-dire des districts spécialisés ayant pour objectif d'améliorer la gouvernance et la gestion des ressources renouvelables ou la prestation des services publics?

- qui doit se livrer à de telles déterminations, quand et comment, et quelle est la formulation à recommander dans ce cas?

- quelles sont les répercussions à attendre de la base appauvrie de ressources au Cap-Vert, et d'un rapport hommes/terrain qui est aussi défavorable que celui rencontré n'importe où dans les pays du CILSS, en ce qui concerne :

  -- les perspectives de développement dans les zones rurales?
  -- l'enseignement dans une époque où les possibilités d'émigration diminuent sans cesse?
  -- la planification familiale?

- quel est l'impact des arrangements actuels de régime foncier sur les perspectives d'une décentralisation effective et d'un régime de gouvernance démocratique au niveau de la base?

- comment doit-on résoudre les conflits qui ne manqueront pas de surgir à plusieurs niveaux (par qui, dans quelles instances, en s'appuyant sur quels textes de loi)?

B. Contexte et obstacles éventuels à la décentralisation

Cinq cents ans après la colonisation, en 1975, le Cap-Vert a obtenu son indépendance. Gouverné durant 15 ans d'une manière fortement centralisée par le PAICV, régime à parti unique, le Cap-Vert a opté pour un régime à partis multiples en 1990. La transition s'est effectuée paisiblement en 1991.

Le nouveau gouvernement national, placé sous la conduite du Movimento para Democracia (MPD) s'est engagé à accomplir une décentralisation du pouvoir et de l'autorité en faveur des 14 municipalités (juridictions comportant des zones rurales et un centre urbain) du pays. Les responsables occupant maintenant le pouvoir sont aux prises avec les détails du processus devant effectuer la transition, et avec la restructuration de la conception institutionnelle inséparable de l'engagement en faveur de la décentralisation.

Plusieurs facteurs pèsent lourdement sur leurs délibérations. Tout d'abord, le Cap-Vert a une base de ressources très faible. La différence entre la survie et le désastre - un enjeu qui se répète chaque année même dans les meilleures années, bien que les problèmes s'aggravent en périodes de sécheresse - est constituée par les envois de fonds des émigrants, les

expéditions massives d'aide alimentaire que les donateurs ont assurées depuis l'indépendance, et certains autres financements par les donateurs.

Deuxièmement, toute la société dépend à un très haut degré d'un système d'assistance sociale qui a réussi jusqu'à présent à maintenir en vie les populations, mais guère plus. En supposant (ce qui est peut-être peu réaliste) qu'un pour cent de la population continue à émigrer annuellement, et que les donateurs continuent à offrir l'accès à l'aide alimentaire à des taux qui augmentent graduellement, en dépit des famines et des pénuries alimentaires dans de nombreux autres secteurs du globe, ce système **peut** continuer à éviter le désastre. Toutefois, tel qu'il est conçu, il n'est pas capable d'aider les bénéficiaires de l'aide à échapper au cycle de pauvreté.

Troisièmement, les budgets des familles, des municipalités et des communautés locales sont minces. Les finances publiques comme les finances personnelles ne peuvent nettement pas appuyer un effort significatif en matière d'activités de développement, bien que des efforts au niveau municipal pour améliorer les taux de recouvrement des impôts seraient capables de produire des ressources supplémentaires pour les investissements. En tous cas, le capital humain doit être revalorisé si la société doit avoir la moindre chance d'attirer de nouvelles industries, procurant ainsi de l'emploi à des gens qui ne peuvent plus survivre sur les produits de la terre. Il faut trouver des innovations assez efficaces pour faire face à ces problèmes et les mettre à exécution, si l'on veut voir augmenter les niveaux de vie.

Quatrièmement, la grande masse des fonctionnaires du gouvernement se trouve dans la capitale du pays, Praia. Beaucoup d'entre eux abhorrent l'idée de quitter le confort relatif de la capitale, pour des postes d'échelon municipal ou sous-municipal, et il y en a peu, probablement aucun, susceptibles d'envisager des réductions de salaires qui mettraient leurs émoluments plus à la portée des capacités fiscales des 14 municipalités auprès desquelles ils pourraient se trouver détachés ou transférés de façon permanente.

Cinquièmement, de nombreux fonctionnaires et techniciens du gouvernement national semblent avoir horreur de transmettre la moindre partie de leurs pouvoirs et de leur autorité à des gouvernements municipaux, et encore moins à des *povoados*. Leur réticence semble refléter des soucis professionnels concernant la question de savoir s'il existe aux échelons inférieurs au niveau national des ressources humaines qui soient capables de produire les services désirés : doutes sur la capacité des gouvernements municipaux et locaux de financer des activités dépendant d'eux, manque de connaissances concernant le potentiel pour la gouvernance locale et l'organisation locale de la fourniture des services, manque d'information sur les modalités d'organisation de la prestation des services, de gouvernance et gestion des ressources naturelles qui, dans des systèmes décentralisés sont susceptibles de fournir de meilleurs rendements pour l'argent investi, grâce à divers plans de coproduction, et aussi un simple désir de conserver le pouvoir entre leurs mains.

Ces facteurs auront des incidences sur le processus de décentralisation au Cap-Vert.

C. Les questions qui se posent

1. Raisonnement sous-tendant la décentralisation

Le MPD affirme dans son Programme de 1991 que :

> ...moins de gouvernement central, meilleur gouvernement; plus de gouvernement local avec participation populaire, meilleur gouvernement.[1]

Ces deux propositions impliquent clairement que l'autorité et les pouvoirs de gouvernance doivent être décentralisés. Le MPD estime que cette politique, si on la met en application, accordera aux populations un contact plus proche (et moins coûteux) avec les responsables et que ces derniers, mieux informés des besoins, des préoccupations et des désirs populaires, prendront des décisions plus au point. Si les cadres responsables locaux ont les moyens de mettre en oeuvre ces décisions sans avoir à demander l'approbation de la capitale, les coûts de transaction pour passer du problème à la solution s'abaisseront. Au fur et à mesure que les administrés attendront plus de résultats des cadres locaux, ils les tiendront pour responsables.

Quelque valables que puissent être ces principes généraux, on ne peut les juger que dans leur contexte. Si par exemple les administrés dépendent au plus haut point des allocations de l'assistance sociale et des emplois FAIMO pour survivre, ils peuvent se sentir incapables de courir le risque de critiquer les cadres responsables qui distribuent l'argent, les vivres et les emplois.

2. Adaptation des divisions de l'autorité et des pouvoirs : gouvernement national et gouvernments municipaux

Les divisions de l'autorité et des responsabilités doivent être étudiées à la lumière de l'échelle et de la complexité des problèmes à traiter et selon le genre de ressources requises pour une action efficace. Certains fonctionnaires et techniciens interviewés, spécialement à Praia et à Ribeira Grande, ont déjà des idées sur les services qu'ils voudraient voir transférés. Cependant, aucune de ces questions ne peut être tranchée une fois pour toute. Elles sont trop complexes et les conditions varient trop d'une municipalité à l'autre. Une approche expérimentale, procédant par degrés, est recommandée ici. Ce qui est même plus approprié est de commencer à décentraliser certains services. La police nationale, par exemple, a entamé le processus. Les présidents des Conseils municipaux de Ribeira Grande, Praia et Santa Catarina sont confrontés à des situations qui sont assez différentes et favorisent des approches adaptées aux circonstances où ils se trouvent. Ces initiatives devraient être suivies de près pour ce qu'elles révèlent au sujet des options de décentralisation.

---

[1] Programme du MPD, 1991, page 6

3. Quel rôle y a-t-il pour les povoados dans un système décentralisé?

Un sujet brûlant qui s'est trouvé largement ignoré à ce point, dans les débats sur la décentralisation au Cap-Vert, est quelle place tiennent les *povoados* et les *bairros* dans un nouvel ordre décentralisé. Les fonctionnaires du gouvernement national interviewés avaient en général peu d'observations à faire, sinon de suggérer que la question devait être décidée par les municipalités. Certains responsables municipaux ont commencé à aborder cette question, mais ne semblent pas avoir abouti à des conclusions fermes jusqu'à présent.

Le point de départ pour analyser cette question consiste à observer que les gouvernements municipaux au Cap-Vert ne constituent guère des institutions de la base. Avec l'exception possible de Mindelo, les municipalités contiennent beaucoup de communautés rurales et c'est là que réside plus de la moitié de la population. De nombreux problèmes pressants de prestation de services, et de gouvernance et gestion des ressources se posent au niveau des *povoados*. Les efforts pour les traiter ont plus de chances de réussir si les habitants des *povoados* sont amenés à participer aux discusssions des options, et s'ils sont munis d'un droit de veto pour assurer que des options impossibles ne leur seront pas imposées.

Les efforts pour résoudre de tels problèmes ont aussi plus de chances de réussir si les *povoados* peuvent obtenir sans difficultés les pouvoirs officiels leur permettant, sur l'initiative des citoyens, de formuler, modifier et appliquer les règles régissant le comportement dans ces domaines. En d'autres termes, on doit permettre aux communautés de déterminer comment leurs ressources naturelles sont utilisées, comment se font les prestations de service dans les limites du consentement communautaire vis-à-vis du paiement, et qui doit payer les coûts de l'entretien local tant des ressources que des services. Le gouvernement de niveau communautaire doit aussi être capable de faire appliquer ses propres règles et de résoudre les conflits qui s'y rapportent. Si ces conditions sont remplies, les cadres municipaux sont capables de découvrir que le gouvernement au niveau des *povoados* va développer la capacité de ces derniers de jouer un rôle majeur en matière de développement communautaire, et de la résolution de leurs propres problèmes. En encourageant les communautés à demander que leur soit confiée l'autorité officielle de traiter leurs propres problèmes, on est sûr de mettre l'initiative entre leurs mains.

4. Autorité constitutive des citoyens

Que peut-on faire pour créer des conditions habilitantes pour l'auto-gouvernance. Le concept d'environnement habilitant s'adapte bien à la position officielle du MPD, qui est "moins de gouvernement central, meilleur gouvernement", si l'on admet qu'une partie de la critique adressée aux gouvernements trop centralisés concerne la question des règlements inutiles. On estime qu'un environnement habilitant réduit les coûts de l'action. En donnant la possibilité aux citoyens d'un *povoado* de se constituer en tant qu'organe de gouvernement local, autonome, aux objectifs généraux, à leur initiative et à moindre frais, on a de fortes chances d'encourager la formation de gouvernements locaux.

16

La même logique s'applique aussi bien aux organes de gouvernement local à objectifs spécialisés. De telles juridictions pourraient être constituées, par exemple, par les usagers des ressources telles que les systèmes d'irrigation et les pâturages, afin qu'il leur soit plus facile de gouverner et gérer ces ressources. La constitution d'un district local de l'enseignement avec l'autorité de coproduction dans ce domaine, en collaboration avec les efforts des gouvernements national et municipal, pourrait encourager une plus grande participation des parents et des communautés locales au processus de l'éducation. Si l'on place dans les mains des usagers des ressources, ou celles des responsables choisis localement, l'autorité pour:

- formuler des règles gouvernant l'accès à, l'utilisation de, et les investissements en faveur de la ressource ou du service public cibles,

- modifier et faire appliquer ces règles en des manières que les populations locales estiment raisonnables,

- résoudre les conflits qui naissent de l'application de ces règles, et

- mobiliser les ressources - main d'oeuvre, matériaux et argent - nécessaires pour la mise en oeuvre de ces décisions,

on est sûr de créer un environnement dans lequel les individus qui s'intéressent à "l'action d'entreprise" pour mettre en route de nouvelles activités publiques, rencontrent moins d'obstacles. Le transfert de l'autorité vers de tels gouvernements locaux à objectifs spécialisés serait aussi capable d'ouvrir des avenues nouvelles pour la collaboration avec les ONG qui se soucient de soutenir les efforts locaux d'auto-assistance.

5. *Qui doit décider en ce qui concerne les règles de la décentralisation, et comment?*

Les Cap-verdiens ont ouvert l'espace où peut se produire le renouveau de conception institutionnelle à la base de leur régime politique, en créant des gouvernements s'appuyant sur plusieurs partis au niveau national comme au niveau municipal. C'est une étape nécessaire mais non suffisante. Peu de fonctionnaires responsables, à l'heure actuelle, semblent engagés dans l'impulsion devant produire les décisions fixant les clauses et conditions du transfert de la responsabilité en matière de prestations de services et gouvernance et gestion des ressources naturelles, à partir du gouvernement national vers les gouvernements municipaux et même jusqu'à la base formée par les gouvernements communautaires locaux. Bien que la législation en vigueur suggère que les municipalités "peuvent" organiser la fourniture de services, les gouvernements municipaux hésitent à accepter une telle responsabilité, lorsqu'ils ont peu d'espoir de financer ces services avec les ressources actuelles. Une claire répartition des responsabilités, ainsi que de l'autorité, y compris l'autorité pour mobiliser des ressources est donc indispensables si l'on veut décentraliser le système politique du Cap-Vert.

17

Il faudra, avec l'aide du temps, mettre au point de nouvelles règles qui définissent sans ambiguïté des sphères bien calculées de compétence pour chaque niveau de gouvernance. Les ajustements nécessaires devront être appliqués par degrés et d'une manière sélective, en se fondant sur l'importance, les conditions, et les compétences de chaque municipalité, et doivent offrir aux citoyens de nouvelles options pour la création de *povoados* aux objectifs limités et de gouvernements de districts spécialisés. Ces règles doivent préciser ce que chaque niveau d'autorité **doit faire, ne doit pas faire** et **peut faire**. Si l'on n'assure pas une telle clarté et précision dans le schéma formant la structure des règles, les citoyens ne sont pas capables de tenir pour responsable un groupe donné d'autorités élues, et ne peuvent pas non plus savoir quel niveau d'autorité ils doivent contacter pour la résolution de problèmes.

Une troisième condition nécessaire est tirée de la seconde. Pour passer de la participation par scrutin à l'engagement direct des citoyens dans l'organisation de la fourniture de biens et services publics, et leur coproduction, dans la gouvernance et gestion des ressources naturelles renouvelables, et dans le processus créatif de résolution des problèmes au niveau local, les citoyens doivent savoir :

- ce qui ne sera PAS fait s'ils ne le font pas;
- quels moyens ils sont autorisés à utiliser pour réaliser l'entreprise, et
- les règles de l'engagement.

A moins d'une action pour répondre à ces deux conditions, l'inertie fera qu'il y aura peu de changements dans les conditions de gouvernance au Cap-Vert. Si l'on y répond, on pourra voir émerger un ordre décentralisé et dynamique, avec un transfert d'autorité graduel du gouvernement national vers les gouvernements de la base, suivant en tous points les données de l'expérience.

6. Consequences d'une base de ressources faible et de taux démographiques élevés

Education adaptée aux circonstances - un investissement social

Le développement est nettement plus difficile dans les conditions qui prévalent au Cap-Vert, et particulièrement dans celles qui règnent dans la plupart des zones rurales. La base de ressources agricoles ne peut subvenir aux besoins de la population. Dans les **bonnes** années, la production locale ne couvre que quinze pour cent (15 %) des besoins alimentaires. Le taux de chômage est très élevé, l'option de l'émigration est étranglée par le refus des pays européens et des Etats-Unis. Les perspectives d'émigration vers une grande partie de l'Afrique, même les zones lusophones, ne sont pas non plus très prometteuses.

Cette sitution valorise spécialement **l'éducation pertinente adaptée aux circonstances locales**, un moyen de rendre les populations rurales capables de tirer le plus

18

grand parti de leur environnement rude, et de permettre aux ouvriers en surnombre de s'installer dans les villes. La création d'emploi dans les villes dépend de la capacité du Cap-Vert d'attirer les investissements, le plus vraisemblablement dans des ateliers d'assemblage. A l'heure actuelle, en plus des antistimulants formés par les politiques et l'infrastructure, la décision d'installer une usine de montage dans ces îles se heurte au fait que les aptitudes et les niveaux d'éducation des travailleurs sont trop faibles. Il faudrait améliorer la qualité de l'enseignement, augmenter les effectifs des élèves, et modifier le contenu des programmes, les années du primaire supérieur et du secondaire comportant plus de formation agricole et professionnelle.

Rapports hommes/terre et planification familiale

Les taux de population par rapport aux terres que l'on rencontre au Cap-Vert, la dépendance incroyable vis-à-vis de l'emploi FAIMO, des allocations de l'assistance et des envois de fonds des émigrants pour éviter la famine, les perspectives réduites d'émigration à l'étranger et le fort taux de chômage, tous ces facteurs rassemblés ne peuvent qu'être considérés comme alarmants. Ils soulèvent de sérieuses questions au sujet des politiques nationales sur la fécondité et la planification familiale.

Dans les communautés rurales auxquelles l'équipe a rendu visite, il est normal d'entendre les femmes dire qu'elles ont de 5 à 10 enfants, et souvent plus. Depuis l'indépendance, sous le régime du PAICV, les conditions de santé publique se sont beaucoup améliorées. Il faut admettre que les taux de croissance démographique actuels ne sont pas soutenables dans les conditions qui règnent. Les responsables élus de tous les partis doivent aborder ce problème. Dans de telles circonstances, contrôler la fécondité humaine semble être la première étape de l'auto-assistance.

7. Conséquences du régime foncier pour une décentralisation efficace et des conditions de gouvernance démocratiques

Les arrangements du régime foncier se combinent avec la démographie, au Cap-Vert, pour former un cercle vicieux. Des taux de population par rapport aux terres très déséquilibrés laissent la plus grande partie des populations rurales exposées à la menace d'expulsion de terres dont ils dépendent pour une part de leurs revenus. Les exigences qu'un telle structure impose aux cultivateurs, en matière d'accès aux terres pour survivre, créent des stimulants puissants qui rendent ces derniers soumis à leurs propriétaires, adoptant une stratégie de passivité. Dans de telles circonstances, être bien vu de son propriétaire a pour condition en grande partie une attitude "de ne pas faire de vagues."

Les efforts des propriétaires pour garder le contrôle sur leurs terres se traduisent par des règles qui découragent tant les propriétaires que les cultivateurs à bail de faire des investissements pour améliorer la terre. Le propriétaire résiste souvent parce qu'il ou elle doit procurer le financement ou payer pour les améliorations apportées afin d'empêcher une

revendication reconventionnelle sur la propriété par un locataire entreprenant qui s'est attaché à en augmenter la productivité.

Beaucoup de cultivateurs à bail évitent d'apporter des améliorations ou quelquefois méme de les suggérer, de peur de créer par inadvertance des menaces pour leurs propriétaires, par leurs mises de fonds, ce qui risquerait de les faire expulser. Certains locataires craignent aussi l'expulsion si assez d'améliorations sont entreprises pour avoir l'effet d'augmenter la productivité.

Les rapports en matière de régime foncier sont divers, allant de rapports qui se sont pratiquement révélés productifs au cours de générations à ceux caractérisés par un antagonisme constant et des luttes sans-merci pour contrôler les ressources rurales les plus rares du Cap-Vert. De tous les *povoados* agricoles visités par l'équipe, c'est seulement dans la communauté de Maio, que le régime foncier et les droits d'occupation formaient un thème peu important. Dans les autres sites, Ribeira Grande (Santo Antão), Santa Catarina et Praia (Santiago) tous les interviewés ont manifesté quelques soucis au sujet des rapports dans le cadre du régime foncier.

Une telle situation obscurcit les perspectives de décentralisation et de gouvernance démocratique. Pour les populations rurales, les stimulants qui les encouragent à jouer le rôle de citoyens sont affaiblis par leur souci d'éviter des conflits à propos de l'occupation des terres. La recherche de nouvelles solutions aux problèmes locaux, ainsi que l'organisation pour améliorer la qualité des services et pour la gouvernance et gestion des resources, exige des individus capables de prendre des risques et prêts à les assumer. Le genre de base financière nécessaire pour négocier efficacement avec les autres juridictions dépend en partie de la présence d'une base fiscale locale. S'il y a des risques à investir dans les terres, il y aura peu d'investissements. La capacité fiscale restera gênée. Et le cycle de dépendance se trouvera perpetué.

Il faut prendre des mesures pour remédier à ces faiblesses. Le but doit être d'encourager les cultivateurs à bail, qu'ils soient métayers ou fermiers, à investir dans les terres qu'ils cultivent. Ils ont besoin d'une certaine mesure de securité contre les expulsions, et ils doivent se voir garantir une part des bénéfices tirés de leurs investissements dans la terre. Il s'agit d'une question compliquée où figurent les droits de propriété des propriétaires, ainsi que les stimulants poussant les cultivateurs à enrichir la base de ressources. C'est aussi une question de survie pour les populations rurales du Cap-Vert au cours des deux décennies qui viennent. Il faut s'en occuper maintenant, malgré la complexité du sujet.

8. Règlement des conflits

Si la décentralisation doit donner naissance à une série de gouvernements autonomes aux niveaux municipal et local, il faut prendre des dispositions pour résoudre les conflits entre toutes ces juridictions aussi bien qu'entre les citoyens, et entre les citoyens et les responsables. Ces juridictions auront besoin de forums dans lesquels on pourra résoudre les

différends au sujet des compétences et des responsabilités dans la fourniture des services, la gouvernance et gestion des ressources naturelles, et les autres questions. Les citoyens continueront à se trouver au centre de conflits concernant les droits aux terres, etc. Si le nouveau système de gouvernance démocratique prévoit que les citoyens doivent tenir leurs cadres pour responsables, ils leur faudra des moyens judiciaires aussi bien qu'électoraux de le faire.

Le système judiciaire du Cap-Vert se débat à l'heure actuelle avec un arriéré d'affaires. Les tribunaux nationaux ne sont pas spécialisés. Il existe des tribunaux locaux ou instances de principe, mais ils n'ont pas l'autorité de résoudre les questions de ressources et de statut d'occupation. Il semble impératif de mettre au point des systèmes judiciaires, aux niveaux local, municipal et national, capables de répondre rapidement et à peu de frais au besoin de résoudre des conflits, en y apportant des solutions acceptées par toutes les parties et considérées comme raisonnables et équitables; ces systèmes doivent aussi maintenir les règles d'impartialité dans les interactions impliquant des juridictions, des cadres responsables et des citoyens. Sans une telle capacité institutionnelle, les efforts investis dans la mise en place d'arrangements institutionnels décentralisés risquent de se voir saper à la base.

I. LE CAP-VERT - CONTEXTE ET PROGRAMME DE MISE EN OEUVRE DES CHANGEMENTS
Les institutions nationales et le contexte politique

A. Introduction

Ce rapport est un abrégé d'une étude plus détaillée qui porte son attention sur le nouveau régime de gouvernance démocratique institué au Cap-Vert en 1991. Plus spécialement, l'examen se concentre sur la politique de décentralisation politique et administrative annoncée par le nouveau régime, et devant s'exercer à trois niveaux : national, municipal et local. Il analyse les institutions clés pour voir ce qui se passe en réalité et pour évaluer à la fois la capacité de changement et les perspectives en matière de réformes positives. L'étude met en évidence le fait qu'une politique positive en matière de décentralisation des services relevant de l'enseignement, de la santé et de l'assistance sociale, d'administration décentralisée de la justice et décentralisation de la gouvernance et gestion de l'agriculture et des ressources naturelles, n'est pas accompagnée d'un effort égal en matière d'action déjà entreprise ou de plans d'exécution des réformes.

Les politiques proclament que les municipalités seront investies de l'autorité nécessaire pour remplacer des systèmes promulguant des directives en partant du sommet vers la base, par des processus de participation allant de la base vers le sommet. Mais les hauts fonctionnaires des agences centrales ne disposent pas de stratégie nationale pour mettre en oeuvre la politique de "municipalisation" qui a été annoncée. Aucun processus de consultation avec les autorités locales n'a été mis en place pour élaborer une telle stratégie. Il existe très peu de compréhension, tant au niveau local qu'au niveau national, vis-à-vis des formes que cette participation locale pourrait adopter en ce qui concerne l'auto-gouvernance, le choix public des services et des niveaux de service, les modes de coproduction des services et des systèmes de gouvernance novateurs pour la gestion locale des ressources et l'organisation locale de la fourniture des services.

D'autre part cette étude, tout en dressant le diagramme du contexte institutionnel - national, municipal et local - par l'analyse qu'elle en fait suggère diverses manières dont les dirigeants et la population pourraient reformuler les règles pour mettre en application leur intention bien déclarée de recréer le gouvernement sous forme d'une entreprise communautaire ayant une face très humaine.

B. Le contexte et la transition subie par le pays en s'affranchissant de la domination d'un parti unique

Le Cap-Vert est l'une des plus petites républiques indépendantes d'Afrique, avec une population de 344.353, sur une superficie émergée de 4.033 kilomètres carrés. L'archipel qui comporte neuf îles habitées plus six autres îlots qui sont inhabités, est situé à 560 kilomètres

à l'Ouest du Sénégal dans l'océan Atlantique. Ces îles, découvertes désertes et inhabitées en 1460 par des navigateurs portugais, offrant d'excellents ports sont devenues très vite l'entrepôt clé sur les routes maritimes empruntées par les commerce et pour l'institution d'empires. De petites plantations, vulnérables aux cycles de sécheresse et aux raids occasionnels des pirates, se trouvaient nichées dans des vallées bordées par des montagnes volcaniques. Au 15ème siècle, les colons portugais y ont emmené des esclaves africains pour travailler dans leurs exploitations et dans les ports. A partir du 16ème siècle, le Cap-Vert a servi de base pour le trafic d'esclaves allant d'Afrique en Amérique, auquel se livrait le Portugal. Les colons portugais, les marins et les négociants portugais, ainsi que les administrateurs coloniaux se sont racialement mêlés avec ces populations africaines. Un mélange créole, portugais-ouest-africain, de langues et de races s'est formé dès le 18ème siècle. Les coutumes tribales africaines ont été systématiquement supplantées, sous l'influence de l'Eglise et de la Couronne, par une culture et des valeurs portugaises, comme l'ont été les pratiques sociales et les institutions indigènes. Du 19ème siècle au début du 20ème siècle, les créoles du Cap-Vert se sont trouvés employés comme administrateurs au service du Portugal dans d'autres colonies d'Afrique et même d'Asie.

La population de ces îles a rapidement augmenté jusqu'à une démographie qui dépassait la capacité de production de la terre. Et les sécheresse destructrices qui ont décimé la population au cours du 19ème siècle, ont eu pour effet de pousser de nombreux Cap-verdiens à émigrer vers les Etats-Unis et vers l'Europe.

Après la deuxième Guerre mondiale, les Cap-verdiens ont pris une part active à la conduite des luttes armées menées par les colonies portugaises d'Afrique pour leur indépendance. Sous la direction d'Amilcar Cabral dont le père était Cap-verdien, les rebelles ont mené leur guerilla dans les jungles de la Guinée-Bissau, obtenant l'indépendance en 1975, après la chute du régime fasciste du Portugal et la restauration de la démocratie dans la métropole. Sous la conduite de leaders Cap-verdiens appartenant au PAICV (Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert), qui dirigeaient un mouvement d'indépendance ayant sa base en Guinée-Bissau, un régime socialiste modéré s'est rapidement établi sur cette île-Etat.

Durant seize années, le PAICV a gouverné en sa qualité de seul parti légal du pays. Aristide Pereira, qui avait commencé en 1975 en tant que Secrétaire général du parti, a été élu à trois mandats présidentiels successifs de cinq années chaque. L'Assemblée nationale a confirmé la nomination de Pedro Pires, le compagnon d'armes de Pereira durant les guerres d'indépendance, au poste de Premier ministre à la suite de chaque élection. Par les mécanismes du "centralisme démocratique", le parti mené par Pereira a su tirer parti de sa prééminence. Le parti, qui n'a jamais compté plus de 8.000 membres, élisait des représentants au Congrès du Parti et au Conseil national (ou comité central).[2] Le Conseil, et à leur tour les unités locales du parti, donnaient leur avis sur les nominations clés : secrétaires d'Etat et chefs des entreprises publiques, postes aux échelons supérieurs de l'administration, tous les

[2] Colm Foy, Cape Verde : *Politics, Economics and Society*, 1988, page 77.

"présidents des conseils" municipaux, et faisait même la sélection des membres dans les *comissâoes de moradores*, c'est-à-dire les conseils communautaires locaux.[3]

Le 4 juillet 1990, après deux ans de débats au sein du parti, et d'une pression croissante venant des donataires et des groupes d'opposition cap-verdiens conduits par le *Movimento para Democracia* (MPD), le président Pereira a annoncé que les élections présidentielles se tiendraient sur une base multi-partis. Le 28 septembre 1990, l'Assemblée nationale a amendé la Constitution, en abolissant le statut du PAICV en tant que seul parti légal.

C. Elections nationales - le transfert des pouvoirs

L'Assemblée nationale a résolu que les élections sur la base de plusieurs partis se tiendraient, tout d'abord pour les sièges à l'Assemblée, en janvier 1991; Ces élections devaient être suivies par le tour des élections présidentielles en février 1991 et par des élections municipales plus tard dans l'année. Trois partis de l'opposition se sont inscrits rapidement : (1) le MPD; (2) le parti *Uniâo do Povo para Independencia de Cabo-Verde-Ressusitacâo* (UPICV-R), un parti d'avant l'indépendance ranimé sous la direction de Jose Leitao da Graça; et (3) le parti *Uniâo Caboverdiana Independente e Democratica* (UNICD), soutenu par la communauté des émigrants du Cap-Vert aux Etats-Unis. L'UNICD s'est vite décidé à coopérer avec le MPD.[4] Le déroulement tout entier des élections a représenté un processus remarquablement ordonné d'action civique pour le transfert des pouvoirs accompli démocratiquement. Au tour des élections législatives de janvier 1991, 75 % des électeurs éventuels ont voté. Le parti d'opposition MPD a obtenu 56 des 79 sièges à l'Assemblée, le PAICV en a obtenu 23. Le Premier ministre Pires a offert immédiatement la démission de son gouvernement PAICV. Le MPD a formé un gouvernement de transition sous la direction de Carlos Veiga, Premier ministre. Le mois suivant, Antonio Mascarenhas Monteiro - anciennement juge à la Cour Suprême et ayant l'appui du MPD - s'est présenté contre Aristide Pereira pour le poste de Président. Avec 61,4 % des électeurs qualifiés votant, Monteiro a gagné en emportant 73,5 % des suffrages.

D. L'armature politique du nouveau gouvernement

Le programme du nouveau gouvernement, adopté par l'Assemblée en avril 1991, a exposé son orientation politique. La police de sécurité de l'Etat a été dissoute. La liberté de parole et d'expression, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, la liberté de mouvement des personnes, la liberté de religion et la liberté d'action politique étaient

---

[3] Foy (1988), pages 75-106

[4] Miles Smith-Morris : "Cape Verde, Recent History' dans l'ouvrage *Africa South of the Sahara*, 21ème édition (1992), Londres : Europe Publications, pages 321-323

24

garanties. Ce programme promettait de libéraliser l'économie dominée par l'Etat et de privatiser la plupart des entreprises d'Etat. Pour réduire le chômage et la dépendance à l'égard de l'assistance sociale, le programme proposait de diversifier l'économie et de promouvoir l'initiative privée et les entreprises nouvelles. Le thème guidant la réforme du secteur public était : "moins de gouvernement central, c'est un meilleur gouvernement; plus de gouvernement local avec participation populaire, c'est un meilleur gouvernement."[5] Le programme prescrit le transfert du pouvoir et des ressources de l'Etat vers des gouvernements locaux, élus et autonomes, ainsi que l'élaboration de politiques et de plans de développement se formant "à partir de la base". Le transfert des pouvoirs devait commencer immédiatement, pour faire suite aux premières élections municipales libres du Cap Vert se tenant en décembre 1991.

E. Elections municipales - la structure du gouvernement local

Suivant le modèle portugais, deux organes complémentaires constituent les autorités élues chargées du gouvernement local : le conseil municipal et l'assemblée municipale. Le conseil, ou *camara municipal*, corps exécutif collectif, a de 5 à 9 membres selon la population de chaque circonscription. Au moment des élections, chaque parti présente une liste électorale pour le conseil. Le parti recevant le plus grand nombre de votes, et obtenant soit la majorité soit la pluralité des suffrages, acquiert tous les sièges. Le président du conseil, *Presidente do Conselho*, remplit les fonctions de cadre responsable à plein temps. Dans les municipalités plus importantes, certains membres du conseils, les *vereadores*, peuvent occuper les fonctions de commissaires administratifs.

La seconde autorité élue, l'*Assembleia Municipal*, est un corps législatif comportant de 13 à 24 sièges selon la population. Les partis qui s'affrontent dans les élections reçoivent des sièges d'après leur part des suffrages reçus au cours du vote populaire. Les groupes locaux de citoyens peuvent présenter des listes pour la Camara Municipal ainsi que pour l'Assembleia. Dans des sessions publiques, tous les trois mois, l'Assemblée donne son avis au conseil, promulgue des ordonnances et approuve le budget.

Au cours du scrutin de 1991, la participation au vote qui était d'environ 50 pour cent dans la plupart des municipalités, était faible par comparaison avec les élections nationales qui s'étaient déroulées auparavant. Sur les 14 élections locales, le MPD en a gagné sept y compris la capitale, Praia. Une liste de citoyens indépendants a remporté la municipalité de second rang, San Vicente qui inclut le centre de commerce maritime le plus important du pays à Mindelo. Les Indépendants ont remporté trois élections, bien que l'une d'entre elles, à Paúl sur l'île de Santo Antâo, a été attribuée réellement au PAICV sous un autre nom. Le PAICV a gagné d'emblée deux municipalités : Boa Vista et Fogo. les sièges dans les

[5] *Programme*, 1991, page 6

assemblées se sont trouvés partout divisés entre deux et quelquefois trois listes concurrentes, sauf à Bona Vista où le PAICV s'est attribué tous les sièges.

F. L'économie nationale - Défis confrontant le nouveau régime

Le Fonds monétaire international[6] a caractérisé la gestion économique du Cap-Vert et son historique de la façon suivante :

> La performance économique du Cap-Vert depuis l'indépendance a été impressionnante. La croissance a accusé en moyenne quelque cinq pour cent par an en termes réels (ou 2 à 3 pour cent par an en termes de pourcentage réel par habitant), l'inflation a en général été modérée et la politique fiscale a été prudente, comportant un niveau approprié d'investissement et se tenant à l'écart d'une confiance excessive dans le financement par les banques du pays. En dépit du manque de ressources du Cap-Vert, le secteur extérieur s'est bien comporté, les réserves de devises étrangères étant maintenues à un haut niveau.

On trouve cependant une nuance de mise en garde dans la phrase qui suit immédiatement le paragraphe précité : "En dépit de ce bilan favorable. la performance a commencé à s'affaiblir en 1989-90 et il semble que la détérioration se continue en 1991." Les signes précurseurs n'étaient pas bons. Cette dégradation est liée aux résultats obtenus dans les quatre piliers de l'économie :

- aide extérieure
- entreprises publiques
- agriculture et pêche, et
- envois d'argent par les émigrants

1. Aide extérieure

L'indépendance du Cap-Vert est intervenue en 1975, juste au moment où les agences donatrices mobilisaient une aide alimentaire et des fonds spéciaux pour répondre à la sécheresse désastreuse qui affligeait le Sahel tout entier. Avec un capital en ressources naturelles qui était l'un des plus limités et improductifs de la région, un déficit en vivres chronique, et une démographie vulnérable qui dépassait de beaucoup sa capacité de production agricole, le Cap-Vert s'est trouvé immédiatement qualifié pour recevoir une telle assistance. **Dans les bonnes années** de précipitation bien répartie durant la saison des pluies de juillet à septembre, **l'agriculture du Cap-Vert ne peut seulement produire que 15 %**

[6] *Aide-mémoire*, 30 septembre 1991

26

des besoins alimentaires de l'archipel. Dans les années de sécheresse, qui sont plus fréquentes que les bonnes années, l'agriculture intérieure ne produit que de 3 à 5 pour cent des besoins alimentaires.

Les déficits chroniques en vivres ont été pris en charge, dans une certaine mesure, par des subventions portugaises sous la forme d'emplois rémunérés dans les projets de travaux publics, et d'importation de produits alimentaires. Depuis l'indépendance, l'aide extérieure, donnée en grande partie sous forme alimentaire, a été le premier pilier de l'économie. Jusqu'à une période récente, le gouvernement du Cap-Vert a été capable de cultiver un engagement tacite de la part des donateurs de couvrir son déficit en vivres au moyen de subventions ou d'un financement à caractère hautement concessionnel. Les denrées s'écoulent dans le pays par l'entremise de l'EMPA (*Empresa Publica de Abastecimentos*) - l'entreprise d'approvisionnement parastatale. L'EMPA vend à des agents du commerce et à des entreprises du gouvernement, restituant la valeur des factures à l'Etat et retenant une marge pour ses frais et bénéfices. Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) fournit des denrées à distribuer par les services sociaux aux personnes âgées démunies, aux familles sans ressources et aux handicapés, aux enfants souffrant de malnutrition, et aux programmes de repas chauds pour garderies/jardins d'enfants. PAM fournit également des vivres au ministère de l'Education pour des déjeuners chauds distribués quotidiennement dans toutes les écoles élémentaires.

La plupart des donateurs exigent que certaines recettes des ventes d'aliments soient spécialement affectées au financement des projets "de développement" à fort coefficient de main d'oeuvre (FAIMO), consacrés à la restauration de l'environnement et aux travaux publics. Certaines recettes des ventes, accompagnées de fonds additionnels venant des donateurs - subventions et prêts à caractère hautement concessionnel - financent le budget des investissements du gouvernement.

Le programme FAIMO fonctionne à travers tout l'archipel, employant des adultes dans plus de la moitié des ménages ruraux. Le plus grand nombre est employé à des travaux de boisement et de protection de l'environnement, par l'entremise du ministère des Pêches, de l'Agriculture et du Développement rural (MPAAR). Nombre de ces adultes travaillent sur des routes et à d'autres travaux publics sous l'égide du ministère de l'Infrastructure et des Transports (MIT). Un petit nombre travaille à l'entretien des rues et à l'assainissement municipal. Bien que ce soient des agents municipaux qui identifient ceux qui ont besoin de travail, les deux ministères centraux identifient les projets, se chargent d'organiser, de gérer et de payer les travailleurs. Un cadre responsable de l'aide extérieure a noté que c'est le besoin pressant d'emplois qui mène le programme FAIMO, la raison d'être du projet - souvent prescrite par une agence donatrice - se trouvant souvent chevaucher ce système qui est essentiellement d'emploi pour raisons sociales. Néanmoins, c'est un spectacle impressionnant que de voir des zones immenses où les collines ont été sculptées de digues et de terrasses, et

boisées avec des essences d'arbres résistant à la sécheresse. Le réseau de routes pavées avec des pierres témoigne aussi de l'infrastructure durable que FAIMO construit et entretient.[7]

Au cours des dernières années, l'aide extérieure officielle s'est inscrite entre 70,7 % du PIB en 1985 (année de sécheresse grave) et un bas niveau de 19 % en 1991.[8] Les vivres et les autres formes d'aide peuvent augmenter dans une année donnée de sécheresse grave, mais la tendance d'ensemble de l'aide est à la baisse.

Tableau 1. Tendances marquant le financement du Cap-Vert par l'aide extérieure - 1985-1991 (Tous les chiffres représentent un pourcentage du PIB) Est.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Subventions	26.1	22.2	19.4	13.8	9.6	6.9	7.8
Investissements	34.1	29.1	23.6	16.2	13.4	10.6	10.1
Financement déficit net	10.5	6.2	2.6	0.5	1.7	1.5	1.1
Total	70.7	57.5	45.6	30.5	24.7	19.0	19.0

Source : Tiré des rapports de direction du FMI pour 1990 et 1991 - chiffres réels jusqu'à 1989; pour 1990 et 1991 : estimations.

2. *Entreprises d'Etat*

Le second pilier de l'économie se trouvait constitué par les entreprises d'Etat. Jusqu'à récemment, ces monopoles avaient fonctionné généralement avec un bénéfice, poussant leur expansion avec un financement concessionnel venant des donateurs, assurant des transferts de fonds nets vers le gouvernement central tout en gérant les recettes d'exploitation. Mais au cours des années récentes la situation de ces entreprises, suivant en cela la compagnie aérienne nationale TACV, s'est dégradée, en raison d'emprunts excessifs aux taux des

[7] Les estimations sont à l'heure actuelle que les emplois du FAIMO figurent dans les budgets de 75 % des 35.000 à 40.000 ménages ruraux. Une partie des travaux s'étend sur toute l'année, mais la plupart tombent dans les six à sept mois de la saison sèche, de janvier à juillet. Un salaire de base est de 185 CVE ($3.00) par jour. Les emplois qualifiés peuvent être payés le double ou le triple de ce chiffre. Les femmes représentent plus de la moitié des travailleurs. Les femmes sont à la tête de 40 % des ménages ruraux. La plupart ne sont pas mariées. Certaines ont des maris qui travaillent à l'étranger ou dans le villes.

[8] FMI, *Cap-Vert--Rapport sur les débats-consultations intérimaires de l'Article IV, 8 août 1990.* Les calculs de l'auteur proviennent des tableaux et annexes.

28

banques commerciales, de suremploi, d'un manque d'efficacité dans l'utilisation des capacités, et d'une mauvaise gestion de l'ensemble.[9] En tant que groupe, les entreprises d'Etat ont terminé l'année 1991 avec un déficit d'1.000.000.000 de CVE - déficit qui a été en grande partie couvert en différant les paiements dus pour la dette étrangère.[10]

A la fin de 1988, 19 entreprises propriété exclusive de l'Etat et 14 autres entreprises au capital mixte Etat-privé, figuraient pour 25 % dans le PIB. Les entreprises qui sont exclusivement la propriété de l'Etat se trouvent principalement dans le secteur des services, y compris les services publics, les services d'importation/exportation, l'entreposage et les chantiers navals. En 1989, l'Etat a commencé à vendre des actions dans des industries mixtes telles que la fabrication des chaussures et les usines textiles.[11] Les entreprises d'Etat souffriront dans un régime de libéralisation, car la concurrence du secteur privé réduit les occasions de bénéfices qui viennent d'un monopole. Un danger qui se présente est que le crédit accordé par l'Etat à ses entreprises chancelantes vienne réduire le crédit disponible pour le secteur privé qui émerge, entravant la croissance et la réponse du secteur privé aux occasions de marché libre.

3. Agriculture et pêche

Un paradoxe de l'économie du Cap-Vert est que son secteur agricole, si vulnérable, demeure la source principale de subsistance pour un pourcentage de la population qui va de 50 % à peut-être 60 %. En termes de production, l'agriculture et la pêche ne contribuent - dans les bonnes années telles que 1988 - pas plus de 20 % du PIB. Dans les années moyennes, telles que 1987, la contribution de ces secteurs n'excède pas 15 %. Dans les bonnes années, les agriculteurs du Cap-Vert peuvent produire 15 % des besoins alimentaires nationaux. Dans les années de sécheresse, ce chiffre tombe aux environs de 3 % - 5 %. 42.500 hectares environ sont mis en exploitation, dont 2.500 hectares cultivés sous irrigation et 40.000 hectares en cultures pluviales. Les zones irriguées peuvent être augmentées jusqu'à 5.000 hectares avec des techniques modernes d'irrigation au goutte à goutte. D'autre part, dans les zones du cultures pluviales, une superficie allant jusqu'à 30 % se trouve sur des pentes très abruptes soumises à une érosion profonde. Les experts soutiennent que ces terres devraient être consacrées au boisement et à l'entreprise sylvo-pastorale, ou devraient être simplement laissées en friche.

La pêche ne tient pas ses promesses en tant que secteur de croissance. En dépit de projets recevant l'aide de donateurs, avec des prêts au développement pour les pêcheries venant de la Banque arabe pour le développement en Afrique (BADEA), de la FAO, de la

---

[9] Rapport FMI, 1991

[10] Interview de l'auteur avec Jose Floresvindo Barbos, directeur général du Bureau national du budget, Praia, 15 juin 1992. Voir aussi le rapport de direction du FMI, 30 septembre 1991, pages 4 et 5.

[11] Rapport de direction FMI 1990, 6 août 1990, page 4

Banque africaine de développement, du Fonds international de développement agricole (IFAD) et du Japon, le rendement ne s'est pas relevé de façon significative. En 1981, la prise a été estimée à 14.730 tonnes. Elle est tombée à 5.372 tonnes en 1988, avec l'espoir probable de la voir remonter à 14.000 tonnes en 1991.[12] Cette industrie est largement artisanale et n'est pas compétitive avec les flottes commerciales étrangères qui opèrent non loin de là dans les eaux internationales.

4. Envois de fonds des émigrants

Il y a environ 700.000 Cap-verdiens qui vivent et travaillent à l'étranger. La migration hors du pays existe depuis plus d'un siècle. Durant la décennie écoulée, au moins 1 % de la population a émigré annuellement, et de ce fait a maintenu la croissance démographique nette à environ 2 %. Les envois de fonds, en espèces et sous forme de marchandises représentent des contributions vitales à l'économie du pays. En termes de valeur nominale, les envois de fonds ont passé de 21,0 millions de dollars en 1985 à 40 millions de dollars en 1989.[13] En tant que pourcentage du PIB toutefois, le chiffre reste plus constant à travers une demie décennie, passant de 13 % à 15 %. La politique du gouvernement du Cap Vert en 1985 encourageait les dépôts des émigrants à la Banco do Cabo Verde, en offrant des comptes d'épargne librement convertibles dont les taux d'intérêt étaient indexés par rapport aux taux de la CEE. En 1985, seulement 3,9 % des dépôts à terme de la banque étaient sur des comptes d'émigrants. Dès 1989, ces comptes représentaient 20,4 % de tels dépôts.[14] Mais néanmoins, en 1991, les envois de fonds représentant 14 % et l'aide extérieure se trouvant à 19 % du PIB, ce total de 33 % était bien loin du niveau où il se trouvait en 1985, étant alors de 84 % du PIB.

Il existe de réelles préoccupations à propos de la tendance future des envois de fonds. La CEE ferme officiellement ses portes aux travailleurs étrangers en 1994. D'autres pays dont les Etats-Unis resserrent aussi les conditions d'entrée des émigrants. Pour compenser, le gouvernement du Cap-Vert encourage les autres pays lusophones d'Afrique - en particulier l'Angola et le Mozambique avec leur besoin considérable de reconstruction après la guerre - à employer les Cap-verdiens les plus spécialisés et ceux à demi-qualifiés. On recherche des débouchés semblables pour les travailleurs dans les autres Etats d'Afrique occidentale et du Sahel. A moins d'avances importantes et rapides sur la voie de la réduction de la croissance démographique, qui est de plus de 3 % annuellement, même avec une économie en croissance on aura besoin de 1 à 2 % d'émigration annuelle hors des îles vers l'extérieur. Etant donné l'élasticité limitée du marché intérieur de la main d'oeuvre, et le rôle crucial que jouent les

---

[12] Dede-Esi Amanor dans l'ouvrage *Africa South of the Sahara*, 21ème édition 1992, pages 323-325

[13] *Rapport de direction* du FMI, 1990, Appendice VI. "Envois de fonds des travailleurs" page 33. Le taux de conversion du CVE est tiré de documents FMI : 91,6 CVE = $1,00 US en 1985; 70 CVE = $1,00 US en 1989.

[14] FMI, Appendice VI au *Rapport de direction*, 1990.

30

gains des émigrants dans l'économie, les hommes et femmes continueront à être l'exportation la plus importante du Cap-Vert.

G. Services publics - le contexte institutionnel

La plupart des services publics sont fournis par des agences du gouvernement national. Depuis l'indépendance, ils ont été organisés dans le cadre d'une structure de commande centralisée, avec de petites délégations sur le terrain dans chacune des municipalités. Le PAICV proclamait la décentralisation, mais sa pratique du "centralisme démocratique" inspirait les processus de commande et de contrôle. La planification centrale et le dirigisme socialiste exigeait une discipline hiérarchique, tant dans l'ordre social que dans l'ordre économique. La participation suscitée et guidée au moyen des organes du parti avait une importance vitale pour la mobilisation de systèmes de soutien pour la santé, l'alphabétisation, l'ordre public, et même l'aide sociale, au sein de la population. Mais ces efforts ne toléraient que très peu et même aucune initiative locale "non prévue au plan", bien que celles-ci aient été qualifiées, par les euphémismes du parti, d'exemples de "décentralisation." En fait, les cadres locaux du parti fournissaient bien dans leurs rôles de "protecteurs de la révolution" une certaine mesure de contrôle local sur les fonctionnaires. Les organes du parti évaluaient les agents sur le terrain des ministères nationaux et les fonctionnaires locaux nommés à partir du centre, et pourraient très bien avoir atténué la corruption et les abus administratifs. De nombreux analystes ont parlé de l'honnêtete des pratiques administratives du Cap-Vert, par comparaison avec d'autres régimes à parti unique dams le monde en développement.[15] (Un haut fonctionnaire a observé qu'il s'agissait moins d'une qualité au crédit des méthodes du PAICV, que d'une conséquence de la petitesse du pays. Comme tout le monde connaît pratiquement tout le monde, les malversations sont difficiles à cacher.)

1. Education

Le système d'éducation a trois composantes fondamentales : le programme d'alphabétisation, l'enseignement primaire avec quatre années de base obligatoires et deux années supplémentaires appelées "complémentaires", l'enseignement secondaire avec trois années d'enseignement "général" et deux années "complémentaires", et la formation des enseignants. En outre, il existe un programme préscolaire limité dirigé par des organisations non gouvernementales, et une formation technique/professionnelle très limitée. Toute la formation classique post-secondaire se fait à l'étranger sauf en ce qui concerne la formation des enseignants du primaire.

En 1987, le gouvernement du Cap-Vert et la Banque Mondiale ont entrepris une réforme importante du système d'enseignement en concentrant l'attention sur les cycles primaires. Jusqu'à ce moment là, le ministère de l'Education s'était contenté d'édifier à partir

[15] Voir Foy, 1988, pages 66-106

du système hérité des Portugais. La réforme étant juste au stade de la préparation, c'est l'ancienne structure qui règne aujourd'hui dans la plus grande partie de la République. [16]

Enseignement primaire

L'enseignement primaire est dispensé en deux cycles. Le premier cycle qui va de la onzième à la huitième, est connu sous le nom d'enseignement élémentaire de base (EBE). La législation le rend obligatoire et il doit être offert à tous les enfants âgés de six à dix ans. Le second cycle, classes de septième et sixième, s'appelle l'enseignement complémentaire de base (EBC). La réforme fera la fusion des deux cycles en créant un système de six années appelé Enseignement de base intégré (EBI). La mise en oeuvre complète est prévue pour 1994, mais le programme a pris du retard et il faudra plusieurs années avant que le recyclage des enseignants, la construction des classes, et la préparation du matériel pédagogique correspondant aux programmes soient achevés. En attendant, une mise en place d'essai se poursuit.

La scolarité dans le cycle EBE atteint maintenant 90 % du groupe d'âge correspondant. Parmi ceux qui entrent en onzième, 72 % continuent jusqu'à la huitième année, année finale de ce cycle. Parmi ceux qui ont commencé la scolarité primaire, 53 % entrent dans l'enseignement EBC, et seulement 40,5 % atteignent la dernière année, c'est-à-dire la sixième. Le nombre limité de salles de classes exige des sessions dédoublées - session du matin et session de l'après-midi dans toutes les écoles. Dans quelques quartiers surpeuplés, il faut une troisième session le soir.

Le ministère de l'Education, recevant des vivres du Programme alimentaire mondial, fournit un repas chaud quotidien dans toutes les écoles primaires, ce qui pour les familles pauvres est une incitation à envoyer les enfants à l'école. Il est demandé aux familles de verser une contribution mensuelle aux écoles locales de 10 CVE (14 cents US) pour les légumes et les condiments pour accompagner les produits alimentaires de base qui sont fournis. Ce programme a eu un effet très net sur l'amélioration des normes nutritionnelles pour les enfants de six à douze ans.

Enseignement secondaire

L'enseignement secondaire a aussi deux cycles. L'enseignement secondaire général (ESG), les classes de cinquième, quatrième et troisième, est suivi de l'enseignement secondaire complémentaire (ESC) qui ajoute deux années finales. C'est encore un privilège de recevoir une éducation secondaire au Cap-Vert, car il n'y a que sept écoles ESG dans le pays : deux à Praia, et une dans chacune des villes suivantes, Santa Catarina, Fogo, Sal, São Vicente et Ribeira Grande. En 1990, ces écoles avaient 7.880 élèves. Les trois écoles du

[16] Les données figurant ici ont été fournies par la directrice des études et de la planification du ministère de l'Education, Mme Maria das Dores Marais, à partir des rapports statistiques de l'année (1991) préparés avec l'assistance des conseillers de la Banque Mondiale et du programme statistique de la Banque

82

niveau ESC, à Praia, Santa Catarina et Sâo Vicente, n'avaient inscrit que 820 enfants. L'éducation secondaire dépasse les moyens de la plupart des familles, étant donné que cela comporte les frais de pension (logement et nourriture) loin du foyer. A l'heure actuelle, sur 100 élèves qui entrent à l'école primaire en onzième, seulement 23 arriveront à la cinquième - c'est-à-dire la première annee d'ESG. Sur ces 100 enfants, trois continueront jusqu'à la seconde et la première dans l'ESC.

Formation des enseignants

La réforme de l'enseignement financée par la Banque Mondiale s'articule sur la formation des enseignants. Le nouvel Institut d'éducation forme 210 nouvelles recrues par an, au cours d'un programme de deux ans, et recyclera au cours de plusieurs années 1.200 enseignants du primaire insuffisamment qualifiés. Les enseignants du cycle secondaire général sont formés dans le pays au moyen d'un programme de trois ans. Mais les enseignants pour le cycle final du secondaire ont besoin d'une formation supplémentaire dispensée hors du Cap-Vert. En temps voulu, le gouvernement prévoit une école supérieure d'éducation, qui serait dans le pays et serait tout d'abord consacrée à la préparation des professeurs pour le cycle supérieur. [17]

Programme d'alphabétisation

Depuis l'indépendance, tous les organes du parti PAICV ont fait campagne pour bannir l'analphabétisme , avec un important soutien financier fourni par l'assistance internationale suédoise. Les données du ministère indiquent qu'en 1975, 60,7 % des adultes étaient analphabètes. En 1991, ce chiffre avait été réduit à 29 %. L'objectif actuel est de porter ce chiffre à 12 % en l'an 2.000. La campagne pour l'alphabétisation a été conduite sur les sites d'emploi, en plus grande partie dans les ministères et dans les entreprises publiques, et au moyen de "groupes culturels" dans les communautés. Le programme s'est largement appuyé sur le théâtre, la danse, les chansons et la littérature cap-verdienne. En 1986-87, sur les 714 animateurs d'alphabétisation, 62 % étaient des volontaires ayant pour la plupart moins de 30 ans, et mobilisés par le PAICV. Les classes sont données en deux cycles d'un an chacun. Le premier cycle correspond en gros aux classes de onzième et dixième de l'EBE, et le second cycle aux classes de neuvième et huitième.[18] Dans l'année scolaire 1988-89, les inscriptions ont atteint un chiffre de pointe de 8.424 dans les deux cyles, tombant ensuite à seulement 5.208 en 1990-91. Beaucoup des professeurs bénévoles avaient abandonné. Un responsable a indiqué qu'à partir de 1992 le programme avait atteint une crise, le financement par le donateur étant problématique, le soutien de la communauté et des enseignants bénévoles s'affaiblissant considérablement et la demande effective se trouvant en baisse. De plus, les observateurs remarquent des signes d'une "désalphabétisation" considérable. Beaucoup d'adultes des milieux ruraux, perdant leur motivation à cause de l'accès limité aux

[17] Foy (1988) page 157

[18] Foy (1988) pages 143-150

ouvrages à lire et des rares occasions qu'ils avaient d'écrire, perdent les aptitudes qu'ils avaient acquises pour la lecture et l'écriture. Certains recommandent une "municipalisation" complète du programme, en tant que moyen le plus prometteur pour le faire revivre.

Enseignement professionnel

L'enseignement professionnel de type scolaire est très limité au Cap-Vert. L'Ecole technique et commerciale de Mindelo, affiliée au ministère de l'Education, est dirigée par l'Institut de solidarité cap-verdien (ICS) et elle n'a assuré des places, en 1990-91, qu'à 635 élèves des cours du jour et 253 élèves des cours du soir dans ses programmes de formation au commerce, à la mécanique et à l'électricité. L'autre école professionnelle de l'ICS, à Praia n'avait que 120 élèves, qui étudiaient principalement l'agriculture, le développement communautaire et la mécanique électrique. La compagnie parastatale de réparation des navires, CABNAVE à Mindelo a un programme limité pour les apprentis, de même que le Centre national de formation à la construction navale. D'autres agences du gouvernement fournissent une certaine mesure de formation technique : le ministère de l'Agriculture pour les agents de vulgarisation, le ministère de la Santé pour les infirmiers et infirmières dans les hôpitaux d'enseignement de Mindelo et de Praia, et le petit Centre de formation à l'administration publique (CENFA) de Praia pour les fonctionnaires débutants. Il existe de nombreux domaines où l'on ne rencontre aucune formation technique/professionnelle. Parmi ceux que l'on mentionne le plus souvent sont la tenue de livres comptables et la comptablité.

Enseignement universitaire

Toute l'éducation de niveau universitaire est dispensée à l'étranger. Le gouvernement administre chaque année environ 200 bourses financées par les donateurs. La majorité des étudiants se rendent au Portugal et au Brésil. Certaines familles d'émigrants aux Etats-Unis et en Europe fournissent à titre privé une éducation en université pour des membres de leur parenté. Dans le passé, la Russie, Cuba et les pays de l'Europe de l'Est offraient des bourses pour études d'économie politique et études d'ingénieur, ainsi qu'une formation spécialisée dans des domaines tels que les services sociaux, la santé publique et l'administration de la police.

Enseignement privé - le marché non officiel

Il existe aussi un marché actif d'enseignement et formation du secteur non officiel. Beaucoup d'enseignants du secondaire et quelques enseignants du primaire bien qualifiés opèrent, moyennant paiement, des "écoles" privées de cours du soir ou de travail dirigé en groupe, pour répondre aux besoins des adultes qui souhaitent obtenir des certificats d'équivalence de la formation scolaire. Il n'existe pas de cours pour adultes officiellement parrainés par le gouvernement. Ces cours privés attirent de jeunes adultes qui, lorsqu'ils étaient d'âge scolaire, ont quitté le système ou n'y ont eu qu'un accès limité. Certains diplômés des programmes d'alphabétisation s'y inscrivent aussi pour continuer leurs études. Parmi ces étudiants, nombreux sont ceux qui se préparent à l'émigration. Quelques uns

seulement espèrent améliorer leurs perspectives d'emploi dans le pays. Quelques autres ont l'intention d'entrer tardivement dans une université de l'étranger.

Programmes préscolaires et jardins d'enfants

Les programmes préscolaires et les jardins d'enfants ne reçoivent pas la supervision officielle du ministère de l'Education, mais ils reçoivent un soutien alimentaire des services sociaux. Ces programmes sont administrés par des ONG bénévoles privées ou semi-officielles, telles que l'OMCV (Organisation des femmes du Cap-Vert - jusqu'à récemmment une branche du PAICV), l'ICS (qui était aussi affilié au PAICV jusqu'en 1990), la Croix Rouge et Caritas. Certaines ONG étrangères, comme BORNE Fonden sur Santo Antâo, ont récemment manifesté un intérêt fondé sur leur potentiel pour des institutions de garde d'enfants pour les mères qui travaillent, tels que les programmes "head-start", et pour un soutien à la nutrition infantile. En 1984-85, sur une population d'enfants de trois à cinq ans comptant de 30.000 à 50.000, seulement 1.973 fréquentaient les 13 établissements préscolaires répartis dans le pays (Foy 1988, pages 151-154). Les responsables estiment que le nombre d'écoles tout comme les inscriptions ont au moins doublé en 1992. Une expansion plus poussée ne semble être limitée que par la capacité des ONG locales et par la disponibilité de vivres.

2. Education et décentralisation : Aspects du problème et perspectives

Bien que toutes les autorités nationales parlent de l'éducation comme d'un domaine dans lequel une certaine forme de "décentralisation" devrait intervenir, seuls la construction des bâtiments scolaires et l'entretien semblent figurer sur leur programme fondamental d'action municipale. On ne voit pas discuter la possibilité de remettre les écoles primaires entre les mains de districts scolaires municipaux, ayant une autorité fiscale locale, dotés du pouvoir d'engager et de licencier les enseignants, et ayant l'obligation de rendre compte à la communauté des résultats obtenus. Sans aller jusqu'à la municipalisation, les responsables doivent examiner les diverses manières dont la participation des parents peut être intégrée aux règles régissant chacune des écoles locales. Jusqu'à ce que l'on augmente considérablement les enjeux en faveur de la participation des citoyens, les traditions longtemps paternalistes d'un système établi d'enseignement dirigé depuis le centre, comportant un facteur minime de coproduction par les citoyens, se poursuivront. La décentralisation pourrait au moins commencer par les programmes d'alphabétisation qui battent de l'aile, et par une intervention des autorités locales pour lancer les écoles techniques et professionnelles qui sont si nécessaires.

3. Santé

Organisation du système de santé publique

Au Cap-Vert le système officiel de santé publique comporte cinq échelons. Au sommet sont deux hôpitaux généraux - l'un dans la capitale nationale de Praia qui dessert les îles sous

le vent, et un autre à Mindelo sur l'île de Sâo Vicente qui dessert les îles au vent. Au niveau suivant se trouvent trois hôpitaux régionaux, l'un à Ribeira Grande sur Santo Antâo, un autre à San Filipe sur Fogo, et un autre à Santa Catarina, au centre de Santiago. Au troisième niveau sont les centres sanitaires, chacun avec un médecin et un personnel réduit qui peuvent fournir, dans cette installation limitée, quelques soins généraux en milieu hospitalier, y compris les accouchements et les services de maternité postnatals. Depuis 1992, il y a un centre sanitaire avec un médecin dans chacune des neuf municipalités qui ne sont pas dotées d'un hôpital. Au niveau suivant sont les postes sanitaires des communautés, chacun avec un infirmier ou une infirmière. Enfin, au niveau le plus bas se trouvent les unités sanitaires de base, munies d'un agent sanitaire dont la formation est minime (ayant passé de trois mois à un an à l'hôpital local ou au centre sanitaire local). Le directeur général du Service national de santé, le Dr Julio Barros Andrade, dit que cet agent, bien qu'il soit un employé du ministère devrait, par principe de politique, être choisi par un comité de santé communautaire contrôlé par les citoyens pour assurer une liaison plus efficace des gens avec les services sanitaires en amont, et pour mieux enraciner l'action sanitaire préventive dans la communauté. Toutefois, les visites sur le terrain n'ont fait apparaître aucun comité sanitaire communautaire actif et opérant. Les agents sanitaires étaient choisis par les médecins ou par les infirmiers et infirmières des centres sanitaires.

Services de santé maternelle et infantile et de planification familiale

Le service de santé maternelle et infantile et de planification familiale (PMI/PF) du ministère de la Santé, concentrent leurs activités sur la vaccination et sur l'éducation des mères. Une unité PMI/PF à chaque centre sanitaire est dirigée par une infirmière, ayant des assistants bien formés qui travaillent en passant par les postes sanitaires et les unités sanitaires de base. C'est ainsi qu'ils poursuivent les campagnes d'immunisation et les services d'éducation et de soins prénatals. Pour les soins médicaux professionnels, les malades sont dirigés vers les infirmiers/infirmières des postes sanitaires et vers les médecins des centres sanitaires. Les travailleurs sur le terrain des services PMI/PF identifient les enfants souffrant de malnutrition, dont les mères sont alors inscrites aux programmes d'alimentation supplémentaire. Le conseil en planification familiale est régulièrement fourni aux femmes enceintes. Il est aussi fourni des services limités de contraception.

Grâce au service PMI/PF, en association avec les services de soutien fournis par le système de soins de santé (la chaîne du froid pour les vaccins), plus de 90 % des enfants du Cap-Vert sont immunisés contre les principales maladies d'enfance. Seule l'immunisation contre la rougeole reste à la traîne, la couverture n'étant que de 75 à 80 %. L'immunisation, l'éducation maternelle prénatale, l'assistance aux accouchements qui est disponible partout, plus l'éducation maternelle PMI/PF concernant les soins aux enfants et leur alimentation, tout cela a contribué à des réductions remarquables du taux de mortalité infantile. La mortalité infantile était de 100 à 125 par mille en 1975. En 1991, elle était seulement de 60 à 65 par mille. Si l'on ajoute à ceci les améliorations apportées aux services de médecine préventive et curative pour la population générale, on peut facilement expliquer pourquoi l'espérance de vie s'est élevée d'un chiffre de peut-être 40 + au moment de l'indépendance, à un chiffre

supérieur à 60 en 1991. Les maladies gastro-intestinales et diarrhéiques - qui demeurent des préoccupations importantes - ont été réduites d'une façon significative par des améliorations de l'hygiène et par le fait qu'un eau potable sûre est de plus en plus accessible. Un progrmme de l'UNICEF, se concentrant sur les îles de Santiago et Santo Antâo, et conduit avec le MPAAR, a apporté une importante contribution dans ce domaine.

Sous le régime du PAICV, les cadres du parti jouaient un rôle important lorsqu'il s'agissait de mobiliser les communautés pour des campagnes de vaccination, et pour l'éducation sanitaire par l'entremise de comités locaux des habitants[19] (*commisâoes de moradores*) et de comités de santé communautaires. Bien que leur approche fût autoritaire et impérieuse, elle donnait des résultats. Avec la dissolution de l'appareil du parti unique, la mobilisation populaire ordonnée à partir du sommet a disparu, et il reste à la remplacer par une structure plus volontaire axée sur des initiative locales.

Taux praticien/population et infrastructure

Le service de santé national comporte 80 médecins aidés par plus ou moins 200 infirmiers/infirmières. Un médecin pour 4.400 personnes et un infirmier pour 1.750 marque un progrès considérable, mais met toujours à l'épreuve la capacité du service de médecine curative - spécialement si l'on tient compte des limites des services de soutien locaux. Les hôpitaux généraux de Praia et de Mindelo ne sont pas complètement équipés pour les complications des traumatismes, les complications cardiaques et circulatoires. De tels cas exigeant des soins spéciaux doivent être évacués vers le Portugal. Dans le même domaine, les centres sanitaires locaux et les hôpitaux régionaux manquant du soutien adéquat en matière de radiologie, de laboratoire, d'anesthésiologie, et d'autre infrastructure clinique d'importance cruciale. doivent souvent évacuer leurs cas de traumatismes et de chirurgie vers les hôpitaux généraux de Praia et de Mindelo, ou directement vers le Portugal.

Services de santé privés

Le système public de soins de santé, qui est généralement gratuit, bien qu'il ait fourni beaucoup de résultats impressionnants, a encore quelques carences.[20] Dans les hôpitaux et dans les centres sanitaires, dès le matin très tôt les malades font la queue pour qu'on s'occupe d'eux selon la règle du premier venu, premier servi. Cet état de choses a donné naissance à un système informel de soins de santé privés. Bien que tous les médecins travaillent pour le service public, la plupart offrent des consultations privées sur rendez-vous, après les horaires réguliers, sur la base d'une redevance pour les services. Le ministère reconnaît cette pratique

[19] Voir Foy (1988) pages 163-172

[20] Les employés de toutes les entreprises publiques et de la plupart des grandes entreprises privées sont couverts par des systèmes obligatoires d'assurance maladie financés par les employeurs. Lors des visites aux services de santé publique et après être admis en tant malades en consultation externe ou hospitalisés, leur inscription à l'assurance est vérifiée et la facturation correspondante est ultérieurement appliquée pour les services.

et permet que ces services soient fournis dans les hôpitaux et cliniques qui font payer au médecin quelque 30 % des redevances qu'il perçoit, pour l'usage des installations. Les interviews indiquent que la plupart des gens des classes supérieures et moyennes - les fonctionnaires et les commerçants et entrepreneurs du secteur privé - ne se font soigner que par ces arrangements privés. Au prix de 10 ou 20 dollars US par consultation, les patients considèrent que le service vaut le coût en termes de temps économisé, de protection des conditions privées, et d'attention personnelle. Les médecins et les infirmières qui les assistent peuvent doubler leurs salaires en travaillant pour leur compte les samedis et quelques soirées de la semaine.[21]

Pharmacies et médicaments

Le marché pharmaceutique est servi par une entreprise d'Etat spécialisée (EMPROFAC) créée en 1979. Sa responsabilité est de "centraliser les achats en gros et la distribution des produits pharmaceutiques; d'établir et de développer une industrie locale des médicaments; et de fixer une politique de tarification des médicaments dans l'intérêt des consommateurs."[22] EMPROFAC fabrique une quarantaine de produits allant des bandages aux solutions non stériles. Ces produits et les médicaments importés sont vendus à des magasins privés répandus dans toutes les îles, ainsi qu'au système de soins de santé public. Bien que quelques médicaments puissent être fournis gratuitement aux centres et postes sanitaires, la plupart des patients doivent payer pour leurs ordonnances qui sont exécutées dans des pharmacies locales privées approvisionnées par EMPROFAC.[23]

4. Santé publique et décentralisation

Un rapport récent du ministère de la santé publique, accompagné d'un exposé de programme,[24] souligne plusieurs problèmes liés à la décentralisation. Tout d'abord, il reconnaît le principe de la coproduction dans son appel pour une "plus grande participation de la population à l'effort de promotion de sa propre santé", ainsi qu'à "la gestion et l'évaluation

---

[21] On ne sait pas très bien si les 30 % des redevances que reçoivent les médecins permettent un recouvrement suffisant des frais subis par le système de santé publique. Il ne nous a pas été possible non plus de déterminer comment le système d'assurance maladie qui est payé par l'employeur traite ces arrangements de soins privés.

[22] Cité dans Foy (1988) page 170

[23] Nous n'avons pas examiné la politique de tarification des produits pharmaceutiques, et nous n'avons pas non plus évalué le système des ventes au secteur commercial privé, en fonction de la couverture par l'assurance. Bien que la plupart des communautés disposent de petits drugstores privés, plusieurs cadres du système de santé affirment qu'il faut des pharmacies communautaires à gestion coopérative pour réduire les coûts des médicaments. Un tel système mérite d'être examiné dans le contexte de la décentralisation des services de santé, et en tant que mesure qui permettra d'exposer les coûts d'EMPROFAC au contrôle des citoyens.

[24] Programme de santé publique pour 1991/92, document de travail du ministère.

du système."[25] En outre, il propose "un système de recouvrement des coûts des soins de santé qui tienne compte de la situation socio-économique des gens."[26] Il propose "une restructuration des services ayant pour objectif de préciser leurs compétences respectives, leur décentralisation, leur hiérarchisation, et la participation tant des clients que des praticiens". Il réclame de nouvelles règles qui prévoient "un mandat chargeant les autorités municipales de coordonner les services de santé."[27] Malheureusement, cet important document ne contient aucun plan d'action pour faire progresser son programme de décentralisation.

Planification familiale : un vide?

Le principal document de programme du ministère pour 1991 ne contient aucune étude de la question sanitaire urgente que posent la démographie et la planification familiale. Il n'expose pas le déséquilibre grave qui existe entre des ressources naturelles limitées et la démographie, ne parle pas des forts taux de natalité enregistrés à l'heure actuelle, des taux de croissance démographique nette dont le niveau est inacceptable, ni du ratio de dépendance inquiétant que présentent les jeunes et les vieux (et ceux qui sont en chômage chronique) vis-à-vis de la population active. Il n'y a aucune analyse des faibles taux d'emploi des contraceptifs. Il n'y a par conséquent aucune stratégie pour attaquer le problème. On rapporte que le nouveau régime essaie d'éviter des heurts avec l'église, comme il s'en était produits dans l'ancien régime lorsque celui-ci, vers la fin des années 80 avait légalisé l'avortement et avait entamé une promotion active de l'usage des contraceptifs. Cependant, en face de chances réduites de migrations vers l'extérieur, de ressources naturelles limitées, et du niveau d'assistance structurellement intégré à l'économie qui ne peut se maintenir, les responsables du Cap-Vert doivent pousser avec urgence leurs populations à s'intéresser à un tel thème, et proposer des solutions réalistes au problème. Un programme de planification familiale agressif doit, si l'on veut qu'il ait la moindre chance de réussir à court terme, être fortement décentralisé et être fondé sur une participation locale vigoureuse.

5. Promotion et assistance sociales

Le Secrétariat d'Etat pour la Promotion sociale (*Secretaria de Estado da Promocâo Social*) fait partie du ministère de la Santé. Il administre le système national étendu d'assistance sociale, au moyen de deux bureaux régionaux, l'un pour les îles sous le vent et

[25] Ibid., pages 1-2

[26] Ibid., page 40

[27] Ibid, page 39.

l'autre pour les îles vent debout.[28] Les services sociaux estiment que 50.000 individus - approximativement un septième de la population - sont des bénéficiaires directs de leurs prestations sociales en espèces et des programmes de distribution de vivres. Dans le programme de base pour les indigents, environ 7.400 individus,[29] qui n'ont pas d'autres moyens de subsistance, reçoivent mensuellement 500 CVE (7,35 dollars US). Ils reçoivent en outre une ration mensuelle de produits fournis par le PAM, maïs, haricots, huile, sucre et farine de soja. Pour pouvoir bénéficier, il faut répondre à des normes d'indigence et d'inaptitude à l'emploi, en raison de l'âge, d'un handicap, ou d'une maladie chronique. le nombre total de ceux qui peuvent recevoir des prestations en espèces a été déterminé peu de temps après l'indépendance et n'a pas augmenté depuis. Tous les bureaux sur le terrain des services sociaux ont des listes d'indigents qualifiés qui attendent leur inscription. On donne à ces derniers les mêmes rations alimentaires qu'à ceux qui en plus reçoivent des prestations en espèces.

Outres les personnes figurant sur la liste des indigents irréductibles, trois autres groupes reçoivent une assistance alimentaire par l'entremise du département des services sociaux. Les familles dans le besoin - pour la plupart des ménages dont le chef est une femme dans les zones rurales - reçoivent des distributions alimentaires mensuelles qui dépendent de l'effectif de la famille. Comme il y a de 2.000 à 3.000 familles inscrites à ce programme, l'assistance atteint de 8.000 à 10.000 personnes. Dans une autre catégorie, les enfants souffrant de malnutrition entre les âges de six mois à six ans, sont identifiés par les agents sur le terrain des services PMI/PF, et par d'autres responsables des soins de santé. Les mères entrent dans un programme de surveillance de la nutrition et de formation maternelle, qui comprend des suppléments alimentaires pour les enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de six ans.[30] Enfin, les programmes préscolaires et les jardins d'enfants reçoivent des vivres pour leurs programmes quotidiens d'alimentation.

Outre ces programmes, les services sociaux entretiennent, avec l'aide d'ONG, trois centres de soins pour les personnes du troisième âge, et deux centres pour les enfants et

---

[28] Madalena Fortes, directrice du service pour la région des îles sous le vent a fourni les données d'information sur cette région, et pour les îles vent debout, les données ont été fournies par le Secrétariat. Les tableaux statistiques longitudinaux n'ont pu être obtenus. Les informations sur le terrain proviennent des deux études de cas de niveau municipal et de cinq cas de niveau *povoado* qui suivent dans les chapitres II et III.

[29] En 1991, le budget d'assistance sociale des îles sous le vent, qui était de 19.236.000 CVE, a fourni des prestations mensuelles à 3.681 personnes. Le budget des îles vent debout de 19.544.00 CVE aurait pu aider environ 3.700 personnes, ce qui fait un total arrondi de 7.400. Il n'y a pas de données disponibles sur le nombre de personnes "qualifiées" pour les prestations en espèces mais pour lesquelles il n'y avait pas de place sur les listes bloquées. Les estimations vont de 10 %, minimum, à 50 % maximum, des effectifs supplémentaires de personnes qualifiées si les fonds étaient disponibles.

[30] Malheureusement, nous n'avons pu obtenir de rapports officiels comportant des données pour l'ensemble du pays, et nous ne disposions pas des documents récents de l'UNICEF et du PAM qui auraient pu fournir des informations précises sur les programmes. Selon nos meilleures informations, de 3.000 à 5.000 enfants sont inscrits chaque année dans ce programme.

4/6

adolescents déshérités. Ils dirigent également autour de 200 évacuations médicales au Portugal chaque année, avec 7.500.000 CVE prévus au budget en 1991.

Les services sociaux n'assument aucune responsabilité officielle pour la supervision ou le contrôle ou la coordination des programmes des ONG qui ne sont pas affiliés à leur système de distribution de vivres, et ils ne participent pas aux opérations des centres pour les enfants ou les personnes âgées auxquels ils procurent un soutien alimentaire.

6. Décentralisation et services sociaux

Les travailleurs sociaux dépendent de comités de volontaires, qui représentent un legs subsistant du régime du PAICV. Ces comités sont organisés par groupes de villages pour aider à identifier et à certifier les individus et les familles "indigents" et pour leur distribuer des vivres. Durant des années, ces volontaires ont demandé à être officiellement rémunérés pour leurs services. Certains peuvent maintenant recevoir à titre officieux une allocation sur les stocks de vivres qui sont distribués. A part ce réseau, qui ne reçoit aucun contrôle municipal, le soutien pour ce programme est faible ou nul. Les agents sur le terrain des services sociaux disent que ni eux, ni les volontaires n'ont le temps de se consacrer à un travail social cherchant à réhabiliter les clients et les réinsérer dans l'économie productive. Les fonctionnaires nationaux et locaux s'accordent à dire qu'il devrait y avoir une plus grande responsabilité de la communauté pour le programme officiel d'assistance sociale, bien qu'aucune des municipalités étudiées n'ait formé de groupe pour coordonner ou même examiner les questions d'assistance sociale dans leurs communautés. Certains soutiennent que les municipalités devraient se voir mandatées pour former des groupes de citoyens - peut-être avec l'aide d'ONG nationales et étrangères - dans un but de supervision et de soutien de l'assistance sociale offerte aux indigents. Bien qu'il n'existe pas de plan national dans ce sens, nous avons trouvé, à Ribeira Grande, des fonctionnaires prêts à négocier avec les agences du gouvernement central pour un tel transfert d'autorité.

Prédominance de la mentalité d'assisté

La psychologie de recours à l'assistance sociale, qui infiltre tout la société cap-verdienne, représente un problème national grave. Si l'on inclut le programme d'emploi FAIMO, **les programmes officiels et les activités d'assistance sociale** offrent des bénéfices directs à une majorité de la population. Un responsable national a remarqué que même la fonction publique est considérée comme une assistance sociale sous une autre forme, un traitement garanti avec un minimum de travail attendu.

Et pourtant, l'on trouve des individus travailleurs et entreprenants dans toute cette société - des gens qui pratiquent une agriculture de subsistance arrachée à une terre ingrate, qui se consacrent à la pêche artisanale et à la petite entreprise. Le sens de l'entreprise et la productivité des travailleurs migrants du Cap-Vert sont bien connus. L'un des arguments les plus forts en faveur de la gestion locale du système d'assistance sociale est que c'est seulement à ce niveau, dans les municipalités et les communautés, qu'un nouvel esprit de

"réinsertion et auto-assistance" pourrait être développé. Le but de se qualifier pour un programme d'assistance sociale ou un autre doit être remplacé par un désir de surmonter le besoin d'aide. Toutefois, l'exhortation n'est pas la solution. Et ce n'est pas non plus en rendant les localités responsables de la gestion du système actuel que l'on créera une motivation suffisante pour provoquer un tel changement, si nécessaire qu'il soit.

7. Organisations non gouvernementales, assistance sociale et décentralisation

Par comparaison avec d'autres pays, le réseau d'ONG du Cap-Vert est embryonnaire. Deux facteurs principaux expliquent cette situation. Tout d'abord, sous le régime à parti unique, le PAICV se considérait comme l'unique instrument pour la mobilisation d'organisations de masse au niveau de la base. Il n'était pas permis aux ONG étrangères de s'engager dans une action communautaire directe. Les groupes locaux étaient soit créés à l'instigation du parti, soit s'ils surgissaient localement, se trouvaient immédiatement victimes de la cooptation ou d'un blocage qui les détruisait.

Deuxièmement, dans le cadre d'une telle politique, le gouvernement, et le parti, ont créé deux institutions clés dont le but était de servir d'agents de l'action des ONG : l'Institut national des coopératives (INC) et l'Institut cap-verdien de solidarité (ICS). Les opinions varient sur le degré d'indépendance dont ont pu disposer les coopératives soit de consommateurs, soit de producteurs. Mais il est clair que les organisations internationales offrant leur assistance aux coopératives ne se voyaient autorisées à travailler qu'avec l'INC, et non directement avec les groupes locaux. Dans les domaines plus généraux où les ONG pouvaient agir, l'ICS a pratiquement maintenu un monopole sur l'accès des ONG au reste du pays et aux domaines clés d'action de niveau communautaire qui n'avaient pas été confiés à d'autres organes du parti.

L'ICS a été créé en 1975 pour servir initialement de canal officiel pour toute l'assistance offerte par is ONG étrangères dans le cadre du programme de remède à la sécheresse au Sahel. Dès le début, cet organisme ne permettait aucune action directe des ONG étrangères. Le style de l'ICS avec son contrôle de la coopération externe a été soutenu par la politique du gouvernement jusqu'en 1990. Plusieurs ONG europeennes se sont accommodées du style de l'ICS, fournissant un soutien substantiel à son budget principal et à ses programmes de formation professionnelle et de soins aux enfants d'âge prescolaire et aux personnes âgées. Les seules ONG indigènes que tolérait l'ICS étaient le mouvement national des femmes, affilié au parti (OMCV), qui est maintenant une ONG indépendante, Caritas, l'agence d'assistance dépendant de l'église, et la Croix Rouge cap-verdienne. Chacune de ces agences faisait fonctionner des centres de garde d'enfants et préscolaires.

Aux termes du nouveau programme gouvernemental de 1991, qui favorise la liberté d'association et le libre accès des organisations privées aux possibilités d'oeuvrer au Cap-Vert, cette situation est en train de changer, bien que les cadres de l'ICS fassent de grands efforts pour conserver un semi-monopole des rapports avec les ONG étrangéres, et pour essayer de décourager l'action directe de tels groupes dans l'intérieur du pays. Le

raisonnement de l'ICS est que "les Cap-verdiens n'ont pas besoin d'ONG étrangères pour les organiser". Même dans ces circonstances, des ONG indépendantes se constituent, et les localités cherchent de plus en plus à obtenir la collaboration des ONG étrangères sans passer par l'ICS. Le PNUD encourage activement le gouvernement à soutenir la formation d'associations privées pour étayer la société civile de cette nouvelle démocratie et pour engager des actions de développement.

Une étude du PNUD de 1991[31] préconise un programme conjoint UN/Gouvernement du Cap-Vert devant créer une organisation semi-officielle de coordination à l'échelon national, afin de coordonner, de soutenir et de stimuler la formation d'ONG nationales. Toutefois, la stratégie de ce programme a le défaut de ne pas reconnaître les occasions opportunes qui s'offrent aux localités de former des associations directes avec des ONG étrangères, dont le rôle peut être ensuite d'aider à créer des groupes locaux d'action. Cette source importante de financement et d'assistance technique permettant d'édifier des capacités indigènes en matière d'ONG, n'a été qu'à peine sollicitée au Cap-Vert. Par exemple, en date de 1992, pas une des centaines d'organisations bénévoles privées des Etats-Unis s'intéressant au développement international n'a entrepris d'action au Cap-Vert. La seule ONG européenne importante ayant échappé au monopole de contrôle de l'ICS en matière d'action locale est BORNE Fonden, avec son opération de protection de l'enfance sur l'île de Santo Antâo. Le mouvement en faveur des ONG a bien plus besoin de développement local que de coordination centrale. Il faudrait encourager les localités à prendre l'initiative, leur montrer comment entrer en contact avec des ONG internationales, et encourager ces localités à attirer de telles ONG dans des associations. Les deux processus - soutien et coordination au niveau national, et initiative locale - peuvent se poursuivre simultanément. Mais le Cap-Vert n'a pas besoin, pour son programme d'ONG, d'une nouvelle structure centralisante qui ne ferait que remplacer le paternalisme suffocant de l'ICS par un nouveau groupe de contrôleurs.

8. L'administration judiciaire et la police

La police et le maintien de l'ordre

La police nationale est rattachée au Secrétariat d'Etat pour l'administration intérieure. Son commandement est actuellement entre les mains d'un ancien capitaine de l'Armée, Abeilardo Monteiro Barbosa Amado. Bien que le programme du gouvernement réclame la municipalisation des fonctions de police, le commandant a indiqué qu'aucune décision n'avait eté prise en ce qui concerne une répartition des fonctions de maintien de l'ordre entre le gouvernement national et les gouvernements municipaux.

---

[31] Voir l'ouvrage de Moussa Ba : *Problematica das ONG em Cabo Verde : Propostas de Acordos.* Projecto RAF/87/001, PNUD, Praia, novembre 1991. Ce rapport est la source essentielle d'une grande partie du contenu de cette section. En outre, l'auteur a interviewé Mme Luisa Ribeira, directrice de l'Instituto Caboverdiano de Solidaridade (ICS), ainsi que les membres de son personnel. Un conseiller de la FAO auprès de l'INC a fourni les aperçus sur le mouvement coopératif.

42

Le nouveau gouvernement, lorsqu'il a pris le pouvoir, a effectivement aboli la police de sûreté chargée des "enquêtes" politiques. Il a aussi lancé un programme pour séparer nettement la police de l'armée, changeant les uniformes et donnant aux officiers de police des grades et des titres non militaires. Le recyclage de la police est aussi en cours, avec une assistance technique du Portugal. Cette nouvelle formation cherche à sensibiliser la police aux exigences du maintien de l'ordre en démocratie et à faire comprendre aux policiers leur nouveau rôle au service du public. Ce processus exige que l'on surmonte une grande partie de l'ancienne formation, étant donné que la plupart des officiers ont reçu leur formation de base en Europe de l'Est, en Algérie et à Cuba.

Maintenant, le corps de police est organisé en commandements régionaux. Il y a en tout 750 policiers, un pour 465 citoyens. Ils sont divisés selon les fonctions : circulation, sûreté, ordre public, police des frontières et police judiciaire. Le ministre de la Justice, le Dr Eurico Monteiro, accorde la priorité au transfert de la police judiciaire pour la placer sous la juridiction des tribunaux. Ceci n'est pas destiné à faire double emploi avec les fonctions de maintien de l'ordre et d'enquêtes criminelles de la police nationale, mais doit servir les tribunaux avec des compétences en techniques judiciaires et méthodes d'enquête de pointe.

Les autorités nationales diffèrent dans leurs conceptions en ce qui concerne la mesure de décentralisation de la police qui convient au Cap-Vert. Le ministre de la Justice est en faveur d'une "municipalisation" de la plupart des fonctions de police se déroulant en trois étapes : tout d'abord affecter des contingents de police aux localités pour faire respecter les ordonnances portant sur "la législation des marchés publics", ensuite confier à la police municipale la police de la route et des véhicules, plus le maintien de l'ordre fondamental, enfin si tout va bien, le reste des fonctions de police y compris les questions criminelles pourra être confié à cette police. D'un autre côté, le commandant des forces de police Barbosa estime que la municipalisation ne doit pas aller au delà de la première étape. La règle empirique qu'il voudrait voir appliquer, en accord avec ses collègues de la police, est que toute fonction de police qui pourrait impliquer des armes, comme dans le cas d'actions coercitives en matière de criminalité, doit demeurer entre les mains de la police nationale. Au moment où se poursuivait cette enquête, 12 officiers de la police nationale étaient détachés auprès de la municipalité de Praia, affectés à une action directe pour faire respecter les ordonnances municipales. De tels détachements auprès d'autres municipalités pourraient être bientôt pratiqués, mais le transfert effectif du personnel doit être fondé sur des décisions de politique et budgétaires qui, d'après le commandant, n'ont pas encore été prises aux plus hauts niveaux politiques.

Les tribunaux et l'administration de la justice

Le système juridique et judiciaire du Cap-Vert suit la tradition du droit civil napoléonien. Les juges qui tiennent les audiences et les membres du parquet sont des magistrats; au cours de leur carrière ils peuvent changer de place entre les fonctions de juge et celles de poursuivant. Les tribunaux sont coiffés par la Cour Suprême qui représente le niveau final d'appel pour toutes les affaires criminelles, civiles et administratives. Cette cour

est aussi le tribunal de première instance pour les affaires constitutionnelles, y compris les questions touchant aux élections. La Cour Suprême se compose de cinq juges, deux nommés par le président, deux élus par l'Assemblée, et un choisi par le Conseil supérieur de la magistrature. Les juges de la Cour Suprême ont des mandats de quatre ans. S'ils ne sont pas nommés à la Cour pour un nouveau mandat, ils sont rendus à l'échelon supérieur de la carrière judiciaire. Tous les candidats à la Cour Suprême doivent avoir accompli précédemment au moins sept années de service dans la magistrature.

Le Procureur général (*Procurador General da Republica*) est à la tête du "Ministère public"; ce concept de droit civil comprend les fonctions de procureur général et de procureur à charge, avec une responsabilité plus étendue vis-à-vis de la société, pour la garde des droits légaux de tous les citoyens. Ce magistrat est nommé par le président de la République sur une présentation par le Premier ministre. Il ou elle remplit un mandat de quatre ans. Tous les magistrats de carrière qui occupent les fonctions de procureur sont sous sa direction.

Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé de sauvegarder l'indépendance du système de justice, en supervisant le système qui régit la carrière des magistrats. Ses neuf membres comprennent le président de la Cour Suprême, le Procureur général, deux membres élus par les juges, deux membres élus par les procureurs, plus trois citoyens qui représentent le public en général; deux sont choisis par l'Assemblée et un par le président.

A l'heure actuelle, il y a six tribunaux régionaux, un dans chacune des villes de Praia, de São Vicente,de Santa Catarina, de Fogo, de Santa Cruz, et de Sal. Les huit autres municipalités ont des tribunaux de première instance de niveau subrégional. Seuls les magistrats de la Cour Suprême et des tribunaux régionaux sont des juristes ayant reçu une formation en droit. Dans les tribunaux de première instance de niveau subrégional, les juges et le parquet sont des diplômés d'école secondaire ayant fait un apprentissage de deux ans dans le système judiciaire.

Il y a une Cour des comptes nationale, séparée, qui est l'autorité de vérification de la comptabilité publique pour les organismes fiscaux, tant de l'échelon national que de l'échelon municipal.

Les tribunaux sont saisis d'une accumulation d'affaires qui représentent pratiquement deux années de travail. Les tribunaux régionaux de Praia et de São Vicente sont les plus surchargés. Les "tribunaux populaires" qui fonctionnaient durant les premières années ayant suivi l'indépendance pour la résolution des conflits locaux ont depuis longtemps été remplacés par le système officiel. Pour augmenter l'accès des citoyens au système de justice dans des cas de résolution de conflits mineurs, le gouvernement prévoit d'installer des tribunaux des petites affaires (*tribunals de penquenas causas*) pour s'occuper d'une myriade de petits conflits. Le ministre de la Justice affirme qu'avec ces tribunaux offrant une instance où les citoyens peuvent résoudre leurs conflits, et avec l'application des réformes de police, le respect des lois augmentera.

H. Gestion des ressources naturelles - le ministère des Pêches, de l'Agriculture et du Développement rural (MPAAR)

Le ministère des Pêches, de l'Agriculture et du Développement rural détient la principale responsabilité de la politique gouvernementale et de la supervision des programmes en matière de ressources naturelles. Ce ministère a été réorganisé depuis que le gouvernement a changé. Selon le ministre Antonio Gualberto do Rosario, cette réorganisation visait à fournir une autonomie opérationnelle aux fonctions centrales qui ne se prêtaient pas bien à un contrôle administratif et politique direct. C'est ainsi que cinq instituts, dont certains étaient préexistants à la réorganisation, ont ou auront bientôt leurs propres cadres administratifs, et conseils des gouverneurs pour pouvoir opérer et gérer leurs programmes avec une plus grande indépendance. Le ministre estime qu'avec cette nouvelle organisation il dispose d'un éventail mieux adapté de responsabilités directes pour la gestion des programmes, et de plus de temps et de personnel pour se concentrer sur la planification des politiques par secteur avec tout organisme régional susceptible d'émerger dans le cadre de la nouvelle constitution, de la coordination des donateurs, et des nouvelles initiatives qui comprennent la décentralisation jusqu'au niveau municipal. Il a loué la municipalité de Praia qui a ouvert la voie en établissant le premier bureau municipal de développement rural. Toutefois, il n'a pas donné d'éclaircissements sur les fonctions que ce bureau municipal pouvait entreprendre sauf en ce qui concerne la planification des travaux FAIMO, l'évaluation des besoins ruraux et la fourniture d'intrants pour la planification sectorielle.

Le personnel du MPAAR, en y incluant le personnel des instituts, reste fortement centralisé. Avec 549 employés, 363 sont en poste à Praia. Il n'y a aucun plan prévoyant leur décentralisation immédiate. Le représentant de la FAO a cité les programmes de pêche du ministère comme illustrant bien le problème : la plus grande partie du personnel technique est confortablement installée dans la capitale en maintenant peu de contacts avec les îles de Maio, Sal et Boa Vista, où se trouvent la plupart des ressources de pêche, ou avec Santo Antâo où vivent la majorité des pêcheurs.

Le ministre dit que le gouvernement ne se fait pas d'illusions sur la possibilité que la production agricole joue un rôle majeur pour redresser l'économie du pays. Les pêches pourraient constituer l'exception, dit-il. Mais seulement des gains réduits sont possibles en agriculture et élevage. Un problème majeur, a-t-il observé, est la fragmentation des propriétés foncières en unités trop petites pour être rentables. La réforme agraire, selon lui, devrait être abordée comme une question technique et non une question politique. Et à cet égard, la terre devrait être vue comme un produit de base, à vendre et à acheter. Toute augmentation modeste de la production dépend, d'après lui, de l'adoption de technologies d'irrigation au goutte à goutte, méthodes que l'on n'a pas encore mis à l'essai parmi les exploitants du Cap-Vert.

Il était à remarquer que les cadres du MPAAR ne mettaient pas en cause la spécialisation et la concentration des ressources que manifestait leur réorganisation. Dans le cadre d'une vaste politique de décentralisation appliquée par le gouvernement, on aurait pu

s'attendre à une évolution vers des bureaux polyvalents de soutien au niveau local, à une déconcentration du personnel vers ces organes sur le terrain, et à de nouvelles formes d'interaction entre les municipalités et les exploitants, de supervision et même de gestion de ces ressources.[32]

I. Décentralisation et démocratie au Cap-Vert : aperçu succinct de la situation au niveau national

Le Cap-Vert a accompli une transition paisible et exemplaire d'un régime à parti unique devant se perpétuer vers une démocratie à partis multiples et élections libres. Le nouveau régime a formulé une politique favorisant la décentralisation, destinée à remplacer des structures centrales de commandement et de contrôle par un ordre fondé sur l'initiative locale et l'auto-gouvernance. le besoin de changer les structures est reconnu, à un degré plus ou moins fort, dans tous les secteurs clés de service public du gouvernement. Mais aucun de ces secteurs n'a de plan systématique pour envoyer plus d'effectifs sur le terrain, ou pour transférer des responsabilités bien définies et les pouvoirs correspondants aux gouvernements locaux, ou encore pour encourager les communautés à auto-gérer leur développement.

La réforme de l'éducation n'a pas établi de racines dans la participation communautaire, ni dans la dynamique des stratégies de coproduction familiale. En matière d'éducation, les rôles à jouer par les gouvernements locaux ne sont pas seulement mal définis, ils n'ont pas de définition. Le système de santé publique n'accorde aucun rôle important aux gouvernements locaux. Les services dirigés depuis le centre sont localisés aux sièges de municipalités, et non enracinés dans les communautés. Les autorités centrales semblent singulièrement se désintéresser du manque de participation de niveau communautaire aux questions de santé publique et de prévention, et elles semblent avoir abandonné le problème majeur que représente pour la santé publique un taux de croissance démographique intenable qui menace la survie de la nation.

---

[32] En dépit d'activités environnementales qui se sont poursuivies durant des années au Cap-Vert, insistant sur la géo-morphologie des bassins versants et sur leur intégrité écologique dans l'équation production/conservation, il semble que les fonctionnaires n'aient pas tenu compte de ces bassins versants dans leurs schémas organisationnels. On a observé que le moyen le plus productif de déployer des ressources techniques et d'organiser les producteurs (ou de les encourager à s'organiser) était de procéder en harmonie avec les attributs des ressources elles-mêmes. Le flux de crédit agricole, opérations coopératives, plantations d'arbres et récoltes arboricoles, gestion des eaux et irrigation, tout cela et plus pourrait s'organiser autour de bassins versants pris séparément ou en groupe, en accord logique avec le monde physique. La décentralisation dans le domaine des ressources naturelles au Cap-Vert, qu'elle procède des municipalités et soit dirigée vers elles, ou qu'elle procède du ministère et de ses nouveaux instituts, ferait bien de prendre en compte cet axiome pour les programmes appliqués et les ressources déployées. Si les nouvelles règles institutionnelles ne s'accordent pas aux réalités du monde physique, elles n'opèreront pas. Seule l'harmonie avec le monde physique irréductible les rendra opérantes.

Le système ominiprésent d'assistance sociale est un programme dirigé à partir du centre pour l'atténuation de la misère, sans qu'y entre la vision d'une participation communautaire qui permettrait de surmonter le désespoir et de s'engager vers des programmes d'action sociale et de réinsertion dans la société. Le potentiel pour l'engagement des organisations non gouvernementales et des associations privées dans le système d'assistance sociale reste un facteur de politique publique qui n'a pas encore été mis à l'essai. S'il est vrai qu'une certaine mesure de réorganisation existe en ce qui concerne l'administration de la justice et celle du maintien de l'ordre, les orientant vers un contrôle civil accru et un accès plus équitable, il n'y a pas de programme systématique pour transférer les fonctions de maintien de l'ordre aux gouvernements locaux, ou pour engager ces gouvernements dans un dialogue explorant comment, pourquoi et quand la municipalisation d'une quelconque de ces responsabilités aurait des chances d'améliorer, à travers la société, le respect des lois et le processus de résolution de conflits. La récente réorganisation du ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles a été entreprise sans qu'on semble avoir pris en considération une nouvelle allocation des ressources humaines et techniques à base territoriale, fondée sur le besoin et sur le potentiel des ressources productrices, ainsi que sur les caractéristiques physiques des principaux bassins versants; il n'y figure pas non plus de souci apparent pour le rôle que les gouvernements locaux pourraient jouer dans ce secteur.

Dans les chapitres suivants, nous examinons le contenu d'etudes de cas portant sur deux municipalités et sur cinq communautés rurales différentes comportant des agriculteurs, des éleveurs, et des pêcheurs pour arriver à une évaluation plus poussée des perspectives de décentralisation effective au Cap-Vert.

II. LE GOUVERNEMENT MUNICIPAL AU CAP-VERT
Etudes de cas portant sur le contexte de gouvernement local

A. Introduction

Après un examen général du gouvernement municipal au Cap-Vert, le présent chapitre se penchera sur deux études de cas effectuées sur le terrain, afin de mettre en relief les questions soulevées par une analyse des institutions de gouvernance locale, et des rôles qu'elles sont susceptibles d'avoir en assurant la fourniture de services publics clés dans une structure plus décentralisée.

1. Le gouvernement municipal dans le contexte national

Le Cap-Vert est divisé en 14 municipalités, qui sont des gouvernements aux objectifs généraux, administrant une juridiction peu étendue comportant à la fois des zones urbanisées et des zones rurales. Seulement deux de ces municipalités comportent des centres urbains importants : Praia, la capitale, sur l'île de Santiago, et Mindelo, le centre de trafic maritime commercial, sur l'île de San Vicente. Les 12 autres juridictions locales sont semblables à des arrondissements en zone rurale, le siège du gouvernement se trouvant dans un centre de marché, ou dans une plus grande bourgade. C'est là que les agences nationales principales ont leurs "délégations" chargées des opérations sur le terrain dans cette zone, et c'est là que sont concentrés la plupart des services locaux.

Les thèmes de décentralisation et d'autonomie municipale ont été proclamés avant l'arrivée du nouveau régime démocratique du Cap-Vert. En 1989, le gouvernement PAICV a promulgué une loi afin de remplacer les responsables locaux nommés par des responsables devant être élus en 1990.[33] Mais certains évènements politiques nationaux ont dépassé cette réforme, le vote municipal a été remis à plus tard de telle sorte qu'il devait suivre les élections nationales à partis multiples en 1991, et la législation électorale des municipales a été révisée pour se conformer au niveau système à partis multiples.[34] Tout en réitérant le principe de l'autonomie locale, la nouvelle loi ne transférait aucunes fonctions spécifiques à partir des agences du gouvernement central vers les localités; elle se contentait d'affirmer de nouveau l'autorité du gouvernement local en matière de prestation des services fondamentaux : eaux, égouts, électricité, assainissement et entretien de la voirie. Cette loi permet (mais ne prescrit pas) les initiatives locales en matière d'enseignement, de santé, d'environnement, d'affaires sociales, de développement économique, de logement et d'aménagement urbain, et de maintien de l'ordre. Etant donné que la loi ne spécifie pas comment les localités peuvent

---

[33] L'approbation de cette réforme s'est faite en deux fois : Lei No 47/III/89, et Lei No 48/II/89 du 13 juillet 1989. *Legislacao Autarquica - I*, Secretaria da Estado da Administracao Interna, octobre 1991, Praia, Passim.

[34] Decreto-Lei No 52/A/90, 4 juillet 1990; Decreto-Lei No 123/91 et No 122/91, tous deux du 20 septembre 1991, dans *Legislacao Autarqhica-I*, op. cit.

engager des activités dans ces derniers domaines, les responsabilités sont effectivement restées aux mains des agences nationales.

En 1991, sur 12.000 employés de la fonction publique au Cap-Vert, seulement 1.200, soit 10 % étaient des employés municipaux. Les revenus municipaux - avant de compter les subventions du gouvernement central - représentaient aussi 10 % de l'ensemble des revenus publics. Les municipalités ont des sources de revenus limitées et fort peu de pouvoir discrétionnaire sur les revenus qu'elles ont effectivement. Les impôts et les taux d'imposition, les redevances pour les services que les municipalités peuvent prendre en charge (la tarification de la fourniture d'eau et d'électricité, des services d'assainissement et de l'évacuation des eaux d'égouts) ainsi que les autres paiements pour licences et services, sont établis par législation nationale. Il existe une certaine latitude vis-à-vis de la vente et de l'autorisation d'utiliser le patrimoine municipal, ainsi que pour les loyers et les tarifs de certains services (tels que les droits d'entrée dans les cinémas appartenant à la municipalité, les tarifs des transports publics, qu'ils appartiennent à la municipalité ou à des compagnies privées, les loyers des propriétés commerciale ou des habitations).

Souvent les entreprises municipales sont exploitées à perte, en qualité d'investissements "sociaux et culturels", les revenus généraux ou des subventions nationales couvrant ces pertes. Mais la loi exige que chaque budget annuel soit équilibré entre les recettes courantes et les dépenses courantes. Ces budgets doivent être approuvés par le Secrétaire d'Etat pour l'administration intérieure, et ils doivent montrer que la portion du budget affectée aux frais de personnel ne dépasse pas 50 % du total.

En 1991, pour augmenter les ressources locales, l'Assemblée nationale a autorisé le transfert aux municipalités des recettes de cinq impôts appliqués centralement : l'impôt sur les biens fonciers urbains et ruraux, celui sur les transferts de propriété, la taxe sur la production d'alcool et celle sur la canne à sucre. Mais l'autorité pour recouvrer ces impôts ou pour changer les taux d'imposition n'a pas été transférée. Les fonctionnaires du ministère des Finances continuent à établir la base de ces impôts et à les recouvrer pour les déposer ensuite dans les comptes des municipalités.[35]

En 1991, le gouvernement central a augmenté ses subventions aux trésors des municipalités. En 1990, le montant des subventions à toutes les municipalités était de 145 millions de CVE, soit 3,8 % du revenu national. En 1991, ce montant a été porté à 210 millions de CVE, soit 5,2 % du revenu national. Le tableau qui suit met en évidence la répartition actuelle des subventions aux municipalités.

---

[35] Dans ces quatre cas, les taux d'imposition sont fixés sur le plan national. Les évaluations sont fondées non sur la valeur de marché, mais sur la déclaration par le propriétaire du montant du loyer, soit réel soit imputé. Il n'est pas surprenant que les valeurs locatives déclarées soient fictives et ne représentent, dans la vaste majorité des cas qu'une fraction du revenu réel ou potentiel pouvant être tiré de ces propriétés. Les fonctionnaires bien informés estiment que le rendement réel de ces impôts va de 25 % à 50 % de leur rendement potentiel.

50

Tableau 2
Budgets municipaux en 1991 et transferts du gouvernement central

Municipalité	Population	Budget 1991	Par personne	Transfert du gouvernement central	Par personne	Transfert gouvernement comme % du budget
Praia	83.575	181.639.360	2.173	37.037.800	443	20.4
San Vicente	51.745	106.543.000	2.059	27.327.300	524	25.6
Santa Catarina	41.668	41.743.500	1.002	16.186.170	388	38.8
Fogo	34.002	39.384.000	1.158	15.765.750	464	40.0
(San Filipe)	*25.669*	*see note below*				
(Mosteiros)	*8.333*	*see note below*				
Santa Cruz	25.967	38.818.918	1.495	12.612.600	486	32.5
Tarrafal	25.496	39.235.032	1.539	12.612.600	495	32.1
Ribeira Grande	21.109	30.939.352	1.466	15.135.120	717	48.9
Porto Novo	15.088	25.000.000	1.667	11.141.120	738	44.6
Sao Nicolau	13.907	26.638.323	1.915	11.561.550	831	43.4
Paul	8.202	15.000.000	1.829	10.510.500	1.281	70.1
Sal	7.904	34.148.400	4.320	11.561.550	1.463	33.9
Brava	7.107	17.210.900	2.422	10.090.080	1.420	58.6
Malo	5.067	21.911.100	4.324	8.618.610	1.701	39.3
Boa Vista	3.516	19.707.930	5.605	9.039.030	2.571	45.9
TOTAL	**344.353**	**637.920.515**	**1.853**	**210.210.000**	**610**	**33.0**

N.B. Les données sur le budget et les transferts du gouvernement central viennent des dossiers sur les administrations locales du Secrétariat, les données démographiques du recensement de 1991. Les chiffres sont en Escudos du Cap-Vert.

N.B. *Bien que Fogo ait été divisé en deux juridictions, Sao Filipe et Mosteiros, en 1992, les données n'étaient disponibles que pour Fogo en entier.*

57

Il montre comme les dépenses locales sont inégales, sur une base par tête, et comment la subvention du gouvernement national ne fait rien pour égaliser les ressources financières entre les localités.[36]

Les autorités nationales reconnaissent que tout sérieux transfert de fonctions vers les municipalités doit être accompagné de ressources. Mais, contrairement aux notions classiques d'autonomie locale, elles préfèrent dispenser des subventions nationales plutôt que de donner aux localités la liberté de fixer les impôts, les redevances pour services, et les autres recettes qui doivent servir à financer les services. De nombreuses autorités nationales soutiennent que la capacité administrative des localités est trop limitée pour leur permettre d'ajouter de nouvelles fonctions ou d'élargir leurs fonctions (et ainsi de gérer plus de ressources). Bien avant le changement de régime, le Secrétariat pour l'administration locale avait conçu un programme devant fournir une assistance pour relever le niveau d'aministration locale. Ce programme était fondé sur un programme qui avait assez bien réussi au Portugal, où des groupes de municipalités obtenaient les services d'une équipe technique, établie par le gouvernement central, pour les aider dans les domaines de l'ingénierie, de l'aménagement urbain, de la conception des travaux publics, ainsi que de l'administration financière et autres domaines demandant des compétences techniques qu'on ne pouvait trouver auprès du personnel limité de chaque localité. En 1989, plusieurs municipalités se sont vu doter d'une petite équipe technique appelée *Gabinetes de Apoio Tecnico* (GAT). Bien que leur conception originale en ait fait des organes consultatifs chargés d'améliorer la capacité administrative du gouvernement local, ces équipes ont bientôt été complètement absorbées dans l'appareil administratif local. En 1991, une centaine des membres du personnel administratif et technique travaillant dans les municipalités étaient devenus des employés du gouvernement central.

Dès le début de 1992, le Secrétariat ressuscitait l'idée des GAT. Elle a été redéfinie comme un programme d'assistance technique du gouvernement central devant favoriser **la coopération intermunicipale** et promouvoir le développement régional. Comme le plan GAT, elle comporte un arrangement d'assistance technique rebaptisé *Gabinetes Tecnicos de Apoio Intermunicipal* (GATI). Chaque GATI doit comprendre : un ingénieur du génie civil, un architecte, un économiste, un sociologue, un statisticien, un administrateur général et un planificateur régional. Un GATI doit desservir les municipalités de Sal, Boa Vista et San Nicolau. Un autre doit desservir Fogo et Brava. Un troisième desservirait les trois municipalités sur l'île de Santo Antão, et un quatrième aurait sa base à Assomada pour

[36] Par exemple : Calculées par tête, Santa Catarina avait les plus faibles dépenses municipales avant les subventions de 1991. Sa portion de la subvention générale était aussi la plus faible par tête. A l'autre extrême, Boa Vista avait le taux le plus élevé de dépenses municipales par tête, et cependant cette municipalité a reçu la portion de la subvention la plus forte par tête. La politique du Secrétariat pour la répartition des subventions aux municipalités, observée à l'état de projet par l'équipe, était dépourvue de toute base logique fondée sur les besoins. La seule raison d'être se rapportant à la performance était le montant des recettes recouvré, sans tenir compte de la qualité et de la portée des services fournis. Le résultat : "On ne prête qu'aux riches." Si l'on avait jamais recherché l'égalisation, on n'en avait obtenu aucune.

desservir les municipalités sur Santiago, à l'exception de Praia. Ce plan n'avait pas encore été soumis à la vérification des autorités locales nouvellement élues au moment de l'étude. Il n'apparaît pas non plus clairement s'il a reçu le soutien des autres dirigeants de niveau national, à part le Secrétariat pour l'administration locale.

2. *Présentation des deux études de cas : Ribeira Grande et Santa Catarina*

Ribeira Grande

Ribeira Grande se trouve sur l'île de Santo Antâo, l'île la plus septentrionale et la seconde en superficie de l'archipel du Cap-Vert. Avec 44.399 habitants, Santo Antâo est la troisième du point de vue de la population, suivant Santiago (176.706) et São Vicente (51.745). Dans le pays tout entier, 60 % de la population était considéré comme rurale en 1983, l'estimation pour Santo Antâo était de 78 % (SARDEP I, 1990, page 2). Ribeira Grande est la plus importante des trois municipalités de l'île, avec 21.109 habitants. Porto Novo suit avec 15.088, et Paul est la dernière avec 8.202. L'économie de Ribeira Grande est de caractère très agricole avec quelques culture irriguées dans ses vallées étroites aux pentes raides; sur les plus hauts plateaux du centre de Santo Antâo, on trouve des exploitations agricoles plus précaires et plus extensives sur terres sèches, et la pêche se pratique à partir du port de Ponta do Sol. Les emplois du programme FAIMO soutiennent la majorité des ménages ruraux.

En 1991, aux élections locales, la liste du MPD a obtenu 83,9 % des suffrages populaires contre la liste UDD. (L'UDD était un parti local composé d'anciens politiciens du parti PAICV). Le MPD a emporté le Conseil avec Mauricio Santos commme président, et les six autres sièges; le MPD a aussi gagné 15 des 17 sièges de l'Assemblée, deux allant à l'UDD.

Le nouveau président du Conseil municipal, âgé d'environ 40 ans, est un ingénieur du génie civil qui a fait ses sept années de hautes études à l'université de Moscou en Russie. C'est un homme énergique ayant visiblement la capacité et l'enthousiasme voulus pour la planification systématique et l'organisation. Il a d'excellents rapports avec le MPD aux échelons nationaux, ayant tout d'abord été élu, dans le tour électoral de février, en tant que député à l'Assemblée nationale. Sa décision de se mettre à la tête de la liste du MPD pour la Camara Municipal suggère l'importance que lui-même et le parti accordent maintenant à l'administration locale, par comparaison avec le mandat législatif national, dont il a dû démissionner.[37]

[37] Il est vrai que le rôle d'un député à l'Assemblée nationale est faible. L'Assemblée ne se réunit que quatre fois par an, pour des sessions d'environ une semaine. Les députés ne reçoivent des indemnités journalières que durant ces réunions. Les présidents des conseils municipaux, d'autre part, sont des responsables à plein temps et reçoivent un bon salaire, le même qu'un Secrétaire d'Etat.

Le Conseil et son président soutiennent avec fermeté le programme national du MPD, de décentraliser en faisant passer les fonctions du gouvernement central vers les municipalités. Le président se tient bien à la tête de l'ensemble de la réflexion nationale en cherchant plus d'autorité et de ressources pour conforter le rôle de Ribeira Grande dans les domaines du développement économique, social et culturel, et pour prendre l'initiative dans ces secteurs. Son administration favorise une municipalisation rapide et complète dans la plupart des domaines, y compris tous les travaux publics et toutes les fonctions d'assistance sociale, en faisant appel à une participation plus étendue des ONG. Il veut se voir confier toute la responsabilité pour tout ce qui concerne la construction et l'entretien des écoles, et il veut aussi prendre part d'une manière significative, en partageant l'autorité pour la sélection et le placement des enseignants; il veut l'autorité pour instaurer un programme d'enseignement professionnel et pour faire fonctionner l'alphabétisation. Il estime que l'autorité pour faire respecter les ordonnances locales doit être confiée à la municipalité, mais que l'action coercitive en matière de droit criminel doit rester nationale. Pour pouvoir exercer ces fonctions, Mauricio Santos veut - en même temps que la faculté de gestion concernant le programme FAIMO et les ressources en eau, et le pouvoir de s'engager dans des initiatives de développement économique local - que l'on transfère des ressources du gouvernement central - y compris du personnel - à la municipalité, et veut voir accorder une large mesure de pouvoir discrétionnaire pour les nouveaux impôts et les redevances supplementaires.

Santa Catarina

Santa Catarina occupe 274 kilomètres carrés, soit 28 pour cent de l'île de Santiago qui est la principale île du Cap-Vert. Cette municipalité se trouve à cheval sur l'arête volcanique au centre de l'île, et comporte des cîmes arides à des altitudes de 1.000 à 1.500 mètres, ainsi qu'un réseau de vallées rayonnant à travers les montagnes et les plateaux, en allant vers la côte. Sa population était en 1990 de 41.668 habitants ce qui la met dans ce domaine au troisième rang des 15 municipalités de l'île, à la suite de Praia qui a 84.000 habitants et San Vicente qui en a 52.000. Assomada, le centre urbain de la juridiction de Santa Catarina, se trouve à la croisée des chemins de Santiago. Des route pavées, viables par tous les temps, relient Assomada à la capitale Praia, à quelque 75 kilomètres de distance, à la pointe sud de l'île, ainsi qu'au port de Tarafal à la pointe nord de l'île, à 100 kilomètres et avec la municipalité côtière de Santa Cruz qui se trouve à quelque 50 kilomètres vers l'Est. Pour les transports, Assomada se situe à mi-chemin et forme une plaque tournante pour une circulation active; c'est un centre de marchés pour l'île toute entière. L'élevage du bétail paissant une broussaille clairsemée sur de vastes étendues de terres sèches, une agriculture en terres arides pratiquée sur les plateaux et les flancs des collines, et l'exploitation limitée de cultures irriguées dans les vallées étroites constituent les principales activités de la population rurale. Environ la moitié des ménages ruraux dépendent de l'emploi FAIMO pour leurs revenus monétaires.

Les élections locales en décembre 1991 ont mis aux prises le MPD contre un parti local pro-PAICV désigné sous le nom de GALIS. Le MPD a reçu 75 % des suffrages, la participation électorale étant de 50,3 %. Celestino dos Santos Almada était en tête d'une liste

qui a emporté les neuf sièges du conseil. Le groupe nouvellement au pouvoir soutient la politique générale de décentralisation et d'auto-gouvernance sous conduite municipale. Mais les dirigeants locaux sont prudents. Le président du Conseil municipal Almada a indiqué qu'ils étaient "disposés à assumer toute fonction que **le gouvernement central pouvait désirer donner à la municipalité**, tant que les ressources voulues, humaines et financières, accompagnent cette responsabilité". L'Assemblée municipale, au cours de sa réunion le jour précédant notre interview avec Almada, a pris acte d'un consensus bipartisan selon lequel on devait engager aucune action sur les initiatives locales en matière de décentralisation sans avoir procédé à une étude attentive, tout en laissant le gouvernement central montrer le chemin.

Le président Almada a indiqué trois domaines dans lesquels une action du gouvernement national en faveur de la décentralisation serait la bienvenue. Le premier concernait le contrôle local du maintien de l'ordre,[38] bien que le conseil fût prêt à soutenir une nouvelle force de police judiciaire rattachée au tribunal régional d'Asomada. Leur point de vue est que la police locale doit être séparée de la structure de commandement central à Praia, de manière à ce que les officiers du maintien de l'ordre doivent rendre compte directement aux autorités **locales**, et ne pas se trouver seulement sous contrôle municipal. La seconde priorité en matière de contrôle local était dans le domaine de l'agriculture et de la conservation des sols.[39] Il estimait que les services techniques du ministère de l'Agriculture, aussi bien que le programme de conservation des sols (travaux publics à forte intensité de main d'oeuvre ou FAIMO) avaient besoin d'une direction locale et de plus de sensibilité aux conditions locales. Troisièmement, il a indiqué qu'il fallait remplacer la direction à partir du centre, du programme de construction et entretien des écoles, par un programme à gestion municipale soutenu par un financement substantiel du gouvernement central.[40] Ni le président, ni les autres conseillers n'ont suggéré qu'ils avaient besoin de plus d'autorité pour établir des impôts locaux ou pour fixer les taux des redevances; ils plaidaient plutôt pour des

---

[38] Juste avant notre visite, les autorités municipales avaient eu une confrontation avec le commandant régional de la police à Asomada, concernant le manque de réaction de ses forces aux problèmes de maintien de l'ordre dans la municipalité. Le 9 mai 1992, l'Assemblée municipale a demandé au gouvernement de remplacer le commandant de la police. Au moment de notre visite, il avait été suspendu dans l'attente d'une décision sur son remplacement. Il n'y a aucun doute que ces événements récents avaient influencé le président du Conseil dans la priorité qu'il accordait aux services de police pour la décentralisation. Voir "Santa Catarina, Assembleia Municipal faz recomandacoes ao Governo" *Voz du Popolo*, No 1236, 12 mai 1992, page 16.

[39] Le chef du bureau local du MPAAR avait aussi eu une confrontation avec les nouvelles autorités en place dans la municipalité. Ce cas, complexe, concernait la question de savoir si les gens du MPAAR ou les cadres municipaux devaient déterminer qui se trouverait sur les listes d'emploi du FAIMO, et quels secteurs du territoire de la municipalité feraient l'objet des travaux.

[40] Le MINED avait retardé de plusieurs mois l'approbation d'un budget pour construire 6 écoles dont le besoin se faisait gravement sentir. Ces écoles auraient dû être construites dans le cadre d'un prêt sectoriel de la Banque Mondiale. Les autorités municipales n'avaient pas été consultées jusqu'à ce que le financement de la Banque ait été épuisé au bénéfice d'autres municipalités. Avec resssentiment, mais détermination, elles ont négocié une enveloppe de financement municipal/national, seulement pour voir cet accord remis en question par le gouvernement national.

subventions plus fortes du gouvernement central, pour alimenter leur budget général, tout en leur laissant plus de latitude dans l'emploi de ces sommes.

B. Approche adoptée pour les cas : faire la lumière sur la problématique, plutôt que de comparer les administrations

Les études détaillées des deux gouvernements municipaux dont on a tiré ici un résumé, ont fourni un contenu d'information considérable pour l'analyse des problèmes clés liés au changement institutionnel et à la décentralisation au Cap-Vert. Ce résumé n'offre que les points saillants de ces études, tirés parfois d'une juridiction, parfois de l'autre, et quelquefois des deux. Sa forme est délibérément sélective et repose sur des illustrations; on n'a pas essayé de se livrer à une analyse institutionnelle comparative approfondie. Ce qui est présenté ci-après doit éclairer les questions à débattre, et se propose de comprendre comment le gouvernement local fonctionne maintenant, à quoi ressemblent les services publics et qui les fournit, et quelles sont les perspectives de décentralisation. Au cours de ce processus, on a cherché à comprendre le contexte qui entoure les communautés de la base, l'action réciproque qui fait que ces communautés sont formées par et forment les gouvernements municipaux, quelles sont les questions à résoudre pour obtenir des résultats vivifiants au moyen de changements institutionnels, et quelles tendances se manifestent actuellement.

C. Administration municipale et finances

1. Finances municipales

Ribeira Grande et Santa Catarina, toutes deux, se servent des budgets rudimentaires, consolidés, par poste qui sont d'usage dans toutes les municipalités du Cap-Vert. Les investissements, comme les depenses courantes, y sont incorporés dans un seul document. Il n'y a pas d'unités de programme, pas plus que d'indicateurs de performance. Comme l'exige la législation nationale, les budgets sont équilibrés avec précision entre le total des dépenses et le total des recettes; les frais de personnel figuraient à un chiffre bien en dessous des 50 % des dépenses totales, limite fixée par la législation (38 % à Santa Catarina et 25 % à Ribeira Grande). Dans ces deux endroits, la construction et l'entretien de locaux municipaux modestes, de rues, de marchés, de parcs et de salles de spectacle absorbe de 30 % à 35 % du budget. Les coûts d'exploitation vont de 20 % à 25 %, et les services des eaux et de l'électricité ajoutent une autre fraction de 20 % à 25 %. Dans ces deux juridictions, les sources principales de revenus étaient les redevances, les licences et les tarifs imputés pour services aux entreprises et individus. Le complément de revenu vient d'un impôt de capitation général et d'environ 30 paiements divers : redevances, frais de service, amendes et commissions, plus le transfert de fonds venant du gouvernement national.

56

Dans ces deux budgets, on voit en premier lieu que le service des eaux est une opération profitable, les recettes étant bien au-dessus des frais d'exploitation. Toutefois, aucune de ces juridictions ne place de valeur sur l'eau, et aucune n'a fait figurer les investissements dans le système d'approvisionnement en eau en regard des dépenses courantes d'exploitation. A Ribeira Grande, lorsqu'un système d'approvisionnement en eau financé par l'UNICEF/Finlande sera remis entre les mains de la municipalité, la question de calcul des coûts pour l'amortissement et le remplacement du système, ainsi que pour la maintenance, et d'en déduire le prix correct pour cette ressource la plus rare de toutes, deviendra de plus en plus critique. La question se pose de la même façon pour les usines électriques municipales dans les deux endroits. Les budgets et la structure des redevances ne tiennent pas compte de la dépréciation du matériel actuel générateur d'électricité, ou n'ont pas prévu en substitution une caisse d'amortissement pour le remplacement de l'équipement. Il n'existe pas non plus de dispositions pour étendre les réseaux de transport d'énergie vers les vastes secteurs de ces municipalités qui sont encore sans service.

En 1992, avec le transfert des impôts fonciers, ainsi que celui des taxes sur la production de canne à sucre et d'alcool, au profit des municipalités, il s'est presenté une occasion importante d'augmenter les revenus locaux. Ribeira Grande pouvait doubler son recouvrement dans ces catégories, Santa Catarina pouvait faire encore mieux. Elle manifestait en 1991 l'un des plus faibles efforts de recouvrement dans ces catégories d'impôts de toutes les municipalités. Ses recettes de l'impôt foncier sur les propriétés urbaines de 2,5 millions de CVE était égales à celles de Ribeira Grande qui avait moins de la moitié de la base de propriété urbaine de Santa Catarina (avec Asomada) et probablement 50 % du potentiel estimé raisonnablement. Le recouvrement de Santa Catarina représentait seulement 5 % du total national, tandis que sa population représente plus de 12 % de la population nationale. En matière de recouvrement des impôts fonciers ruraux, la situation était pire, avec seulement 448.000 CVE, un niveau plus de 10 % inférieur à celui de Ribeira Grande qui n'avait que la moitié de sa superficie. En se fondant sur les valeurs probables, le rendement de l'impôt foncier rural aurait dû être au moins de quatre à six fois plus.[41] Ces deux impôts ont leur assiette établie et leur recouvrement effectué par des délégations locales du ministère des Finances, et à moins que l'on ne transmette cette fonction aux municipalités, un effort sérieux de mise en application exigerait une étroite collaboration avec les fonctionnaires du ministère.

[41] Les recouvrements à l'occasion des transferts de propriété, dont l'évaluation se fait par la délégation locale du ministère de la Justice en se fondant sur les valeurs figurant au registre des biens immobiliers au moment de la vente (l'impôt SISA) révèlent la manière fautive dont ces deux autres impôts sont recouvrés. Dans cette catégorie, Santa Catarina était au troisième rang du pays, ce que l'on pouvait supposer puisque c'est la troisième juridiction par la taille. Les recettes de l'impôt SISA étaient 3,2 millions de CVE soit 12 % du total national (comparable au rapport de la population de Santa Catarina au total national qui est de 12 %). L'impôt SISA est le plus facile à recouvrer des impôts fondés sur les biens immobiliers, mais en principe c'est aussi un indicateur des recettes que devraient produire les deux autres impôts sur la valeur imputée des biens.

Accroître son effort pour bien appliquer le recouvrement des impôts et des redevances de service implique un risque politique considérable pour une municipalité. Toutefois, si les citoyens perçoivent le nouveau régime municipal comme la source de services publics plus abondants et supérieurs en qualité, les augmentations d'impôts se trouvant liées aux priorites pour des services améliorés, équitablement fournis et gérés avec probité, alors le risque sera grandement réduit. Sans nouveaux impôts, aucune municipalité ne peut augmenter son rôle de développement local, et fournir des services plus nombreux et meilleurs en réponse aux besoins des citoyens sauf en faisant appliquer plus strictement les impôts qui sont déjà établis.

2. Aministration municipale - toucher les citoyens et les servir

Depuis la chute du régime PAICV, la plupart des "commissions des résidents" des villages ruraux et des quartiers urbains ont été dissoutes. Les anciens agents administratifs sur le terrain (sept à Santa Catarina et quatre à Ribeira Grande) sont progressivement remplacés. Les nouveaux leaders politiques prévoient de remplacer les commissions des résidents par des conseils locaux élus. Ils ont commencé en remplaçant les anciens agents administratifs, par des éléments neufs. Aucune de ces juridictions n'a défini dans quelle mesure ces agents, dont le rôle est si important pour préparer les listes d'emploi FAIMO et pour représenter l'autorité municipale et les services qui en dépendent, rendront compte aux conseils de citoyens qui doivent être formés ou à l'administration.

Dans les deux juridictions, les responsables disent que toute nouvelle fonction assignée au gouvernement local exigera des transferts de ressources et de personnel à partir des agences nationales. Le président du Conseil de Ribeira Grande, toutefois, approche d'une manière légèrement différente la fourniture de certains services. Par exemple, il caractérise sa gestion du département des travaux publics comme étant "semblable à une entreprise commerciale". C'est-à-dire que les travaux sont formulés en tant qu'ordres de tâches ou "contrats" entre la gestion et le département. Lorsque ces travaux sont exécutés à temps et avec la qualité voulue, des primes sont versées - jusqu'à 75 % de supplément de salaire pour les ingénieurs et les architectes. 60 % pour les contremaîtres et 50 % pour les agents techniques. S'il y avait des entreprises privées sur son île, il opérerait à l'entreprise pour la plupart des travaux publics et des autres services. Un important travail récent, la construction d'une école, a fait l'objet d'un appel d'offres s'étendant à tout le pays, et a attiré des firmes de São Vicente et de Santiago. Le président espère que des entreprises qualifiées établiront bientôt localement des bureaux permanents. Il soutient que lors qu'on permet aux municipalités d'étendre les services qu'elles fournissent, ces dernières feraient mieux de confier le travail par contrat à des entreprises et des personnes privées, pour stimuler l'économie locale et pour contenir la masse salariale versée par le secteur public.

D. Le système d'assistance sociale

Comme il est expliqué au Chapitre I, l'assistance sociale sous toute ses formes se rencontre partout au Cap-Vert. Dans le cadre de l'étude de cas de Ribeira Grande, on a rassemblé les données sur la participation aux formes principales de ce système dans l'île de Santo Antâo. Comme on peut le voir sur l'illustration qui suit, l'étude a démontré qu'au moins 67 % de la population reçoit une aide sociale sous une forme ou sous une autre.

Maintenant que les anciens "commissions des résidents" de l'ancien PAICV n'existent plus, il incombe aux agents de l'administration municipale, en tant que responsabilité majeure, de déterminer les listes des personnes qualifiées pour les emplois FAIMO. Etant donné l'importance vitale du salaire FAIMO pour la survie des familles et pour l'économie locale, cette fonction est importante et confère un certain pouvoir. Le président du Conseil de Ribeira Grande déclare qu'il faudrait municipaliser non seulement cette tâche, mais aussi la tâche de coordonner et de gérer tous les aspects du systèmes d'assistance sociale; on les soumettrait ainsi à la supervision des cadres municipaux, garantissant un contrôle et une gestion locaux. Il observe que la manière dont se fait la gestion maintenant, par le département de l'Assistance sociale (aide aux indigents, vivres pour les familles nécessiteuses, rations alimentaires pour les enfants souffrant de malnutrition), par le ministère de l'Education (repas scolaires) et par les programms préscolaires gérés par les ONG, ces efforts sont peu coordonnés, entraînent des dépenses inutiles, et dans le cas du programme de l'Assistance sociale pour les indigents, ne se soucient pas de réinsertion dans la société.

L'approche qu'il préconise pour cette question, est d'obtenir l'assistance d'experts, à la fois pour assumer la tâche de la gestion d'ensemble de l'assistance sociale, et pour mobiliser de nouvelles ONG locales qui oeuvreraient à des questions d'aide sociale. Cette assistance d'experts devrait venir, à son avis, d'agences bénévoles privées internationales. Il commencerait en étendant le réseau de liens avec les agences privées étrangères telles que BORNE Fonden, l'agence danoise de parrainage d'enfants, qui aide déjà quelque 3.000 enfants et leurs familles sur Santo Antâo. Il a remarqué spécifiquement qu'il ne voulait s'associer en rien à l'ICS (voir Chapitre I) avec son approche paternalistique et peu subtile vis-à-vis des ONG nationales et internationales. Son plan était de demander l'assistance du PNUD pour étendre ses contacts avec des ONG internationales et pour faciliter l'établissement de rapports avec elles.

Tableau 3
Santo Antâo - Population assistée par l'aide sociale

	# d'unités bénéficiaires individus ou familles par bénéfices du programme	Nombre probable d'individus secourus par bénéfices du programme
Travaux publics nationaux -Programme FAIMO (monétaire)	6.885	22.000
Programmes d'assistance sociale -Assistance aux indigents -Personnes âgées/Infirmes/Handicapés (assistance monétaire et alimentaire) - (Alimentaire seulement) -Aide alimentaire aux familles nécessiteuses -Enfants souffrant de malnutrition (6 mois à 6 ans) -Centres préscolaires des ONG Stocks de vivres du PAM	 1.900 (1.672) (200) 787 1.399 703	 1.900 2.200 2.000 703
Repas scolaires -Enfants/Repas quotidiens école primaire	8.792	9.000
Programmes à financement privé -BORNE Fonden (ONG danoise) Parraignage d'enfants/familles	 3.200	 15.000
Somme des bénéficiares affectés--tous programmes :		**52.803**
Nombre probable d'individus touchés par au moins un :		**30.000+**
Population totale de l'île		**44.399**
% de population recevant bénéfices d'au moins un programme--estimation minimum		**67.6%**

N.B. les données du tableau sont fondées sur des interviews sur le terrain, le recensement de la population en 1990, et le *SARDEP*, Volumes I et II. Le calcul des bénéficiaires du FAIMO suppose que, pour chaque six personnes engagées par le programme, au moins quatre familles distinctes de cinq personnes chaque bénéficient de l'impact du programme.

E. Education

Il apparaissait moins clairement dans les conceptions des autorités de Santa Catarina, que dans celles rencontrées à Ribeira Grande, qu'il était souhaitable de voir les municipalités jouer un plus grand rôle dans un enseignement plus décentralisé. Chaque municipalité a déjà une participation substantielle à la construction et à l'entretien des écoles, sur une base ad hoc, et quelquefois avec la participation des parents.

Santa Catarina, d'une certaine façon, a été sérieusement désavantagée lorsqu'on a récemment planifié la répartition d'un crédit de la Banque Mondiale pour la reconstruction des écoles (voir plus haut la note 42). Ceci s'est produit en dépit du fait que seulement 55 % de ses écoles se trouvent "dans un état d'entretien acceptable", selon les normes du ministère. Un groupe dirigé par des émigrants et appelé "Amigos de Santa Catarina", a rassemblé quelques fonds pour soutenir financièrement la reconstruction des écoles. Six écoles se trouvent maintenant en cours de construction entreprise par la municipalité avec l'aide de parents prêts à fournir de la main d'oeuvre. Il est prévu que d'autres écoles seront remises en état ou construites dans le cadre d'un plan à financement conjoint du ministère et de la municipalité, mais le ministère n'a pas encore donné son approbation. Les enseignants locaux et les responsables municipaux sont troublés par le délai du ministère.

La structure de décision centralisée du ministère a également des incidences sur les opérations journalières. L'achat de même des fournitures mineures pour le fonctionnement de l'école ou pour des réparations urgentes à celle-ci ne peut se faire par autorité déléguée. Le superviseur posté à Santa Catarina par le ministère de l'Education, avec plus de 300 enseignants dans la zone, n'a même pas l'autorité d'accorder à un instituteur un jour de congé, encore moins d'approuver une augmentation de salaire méritée ou un changement d'affectation. Les écoles ne sont pas non plus enracinées dans la communauté. On ne trouve ni à Santa Catarina, ni à Ribeira Grande des associations de parents d'élèves régulièrement organiséés à chaque école. La participation des parents et l'organisation d'entretiens pour l'orientation de l'enfant se produisent de façon sporadique et selon la disposition de chaque enseignant.

De l'avis du président du Conseil de Ribeira Grande, jusqu'à ce que l'on arrive à une réforme nationale du système, il faudrait que chaque municipalité passe un contrat annuel avec le ministère de l'éducation, dans lequel seraient énoncés clairement les engagements financiers de chaque partie vis-à-vis des réparations et de la construction des écoles. Un tel contrat pourrait aussi être étendu à d'autres domaines. Il estime que les conseils résidents locaux (*nucleos de poder local* comme on appelle ces conseils qui doivent bientôt être constitués) devraient avoir un contrat semblable avec la municipalité. En temps voulu, ces contrats pourraient former la base d'une autorité locale pour le recrutement et la sélection des enseignants, les contributions faites au logement et au salaire des enseignants, et d'autres questions de cogestion et de coproduction à chaque niveau. A son avis, une autorisation sans réserve devrait être donnée aux municipalités pour lancer des programmes locaux d'enseignement professionnel adaptés aux réalités de l'économie locale, et il voit aussi

comme faisant partie de la réforme qu'il propose pour l'assistance sociale, la remise aux mains de la municipalité de la supervision/coordination de l'expansion et de la gestion des centres préscolaires.

Aucune de ces municipalités n'avait de plan pour relancer l'alphabétisation, bien que celle-ci ait été reconnue, dans les deux municipalités, comme une responsabilité de la communauté. La possibilité de relier l'alphabétisation des adultes aux écoles et aux bibliothèques municipales, et de confier aux nouveaux conseils locaux de citoyens quelques fonctions dans ce système, ne semble pas avoir été envisagée.

F. Maintien de l'ordre

C'est dans chacune de ces deux municipalités que se trouve le siège de la police régionale - Ribeira Grande pour l'île de Santo Antâo et Santa Catarina pour l'île de Santiago en exceptant la ville de Praia. Ces deux organes de commandement ont des budgets et des moyens de transport limités. Ils demandent souvent l'aide des municipalités pour le transport des officiers lorsque ceux-ci sont appelés à se rendre localement sur la scène d'un crime, ou pour contenir des troubles publics. De tels arrangements informels vont - comme c'est le cas pour Santa Catarina - jusqu'à l'affectation régulière au siège de la police, de secrétaires payées par les fonds municipaux pour s'occuper de la perception et de l'évaluation d'amendes et redevances en vertu d'ordonnances municipales. Au moment où se faisait cette étude, une rupture de ces arrangements à Santa Catarina avait provoqué une demande du Conseil et de l'Assemblée municipale toute entière pour la révocation et le remplacement du commandant de la police (*Vox Dipovo*, 12 mai 1992, page 16, voir la note 40 ci-dessus). Ils n'ont cependant pas proposé la municipalisation de la fonction de police comme l'avait personnellement proposé le président de leur conseil; ils ont toutefois demandé au gouvernement central d'autoriser la création de l'autorité coloniale de *cabochefe*. Du temps de l'administration portugaise, un tel fonctionnaire exerçait un contrôle sur un certain nombre de villages ruraux et de quartiers urbains, avec le pouvoir de faire respecter la loi et de maintenir l'ordre d'une manière générale et de résoudre directement les conflits entre les citoyens, agissant tout ensemble en tant qu'animateur rural, sheriff et juge de paix. En demandant le rétablissement d'une telle autorité, il semble que les responsables locaux se souciaient tout autant de l'absence, dans le système actuel, d'une capacité accessible pour la résolution de conflits que du rôle de maintien de l'ordre qu'un tel fonctionnaire pourrait assumer. L'Assemblée n'a pas indiqué si le *cabochefe* devait se trouver sous la supervision du gouvernement municipal ou central, ni la manière dont il devait être choisi.

Les fonctionnaires de la police, dans les deux juridictions, étaient opposés à la notion de municipalisation, estimant que le maintien de l'ordre par une force armée était une fonction nationale. Le président du conseil de Ribeira Grande ne voulait pour la police municipale que la fonction de faire respecter les ordonnances locales, et non celles qui touchaient aux affaires criminelles. Ce qui manquait le plus, dans ce cas, était un magistrat en résidence. Souvent, il fallait engager un notable local pour servir de juge dans les questions

de droit criminel qui exigeaient l'incarcération au delà des 24 heures constituant la limite de garde à vue pour la police seule. Dans les deux localités, les autorités ont bien reçu l'idée d'un tribunal local agissant rapidement pour les conflits mineurs et les causes peu importantes.

G. Santé publique

La structure et le fonctionnement des services de santé dans les municipalités, dont on trouve une description plus complète dans les études détaillées de ces cas, ne sont présentés ici que sous forme de résumé. Le médecin du centre sanitaire de Ribeira Grande, et le médecin chef de l'hôpital de Santa Catarina envisageaient la décentralisation comme un problème interne concernant le ministère de la Santé. Ce qu'ils voulaient surtout, c'était que plus de ressources, de personnel et d'équipement soient envoyés par les hôpitaux généraux de Praia et de Mandelo vers des localités sur le terrain. Ces deux praticiens se sont plaints qu'à cause du manque de matériel de radiographie, et de l'absence d'un technicien de laboratoire, il leur fallait ordonner que la plupart des cas de chirurgie soient évacués vers les hôpitaux généraux. Leur point de vue était qu'avec une "décentralisation" modeste par le ministère, ils pouvaient faire plus localement, à bien moindre frais et en traitant d'une manière beaucoup plus opportune. Le Dr Cabral à Asomada estimait que dans un plan à long terme pour l'amélioration des soins de santé locaux, on devait faire figurer le recrutement de candidats pour une formation de médecin, d'infirmier et de technicien, prélevés sur les rangs des communautés locales. Si les localités finançaient leur formation, on pourrait passer des contrats pour garantir que ces candidats retournent au pays pour leur service. Maintenant, les membres des professions libérales veulent rester dans les centres urbains, tant pour les ressources qu'ils y trouvent que pour des gains supplémentaires venant de la clientèle privée. Elle estimait aussi que le rôle qui convenait le mieux aux municipalités en matière de soins de santé était la prévention des maladies, grâce à l'assainissement, au contrôle de l'environnement et à l'amélioration de l'approvisionnement en eau. Elle ne voyait pour ces municipalités aucun rôle dans le système curatif. Le Dr Cabral a aussi noté qu'à Santa Catarina, la municipalité avait coopéré pour la construction de deux postes sanitaires de base, certains citoyens contribuant même de la main d'oeuvre.

Ces médecins ont admis qu'aucun comité de santé formé de citoyens ne fonctionnait dans leur municipalités, et que les agents sanitaires de la base étaient choisis par eux-mêmes ou par leurs assistants (et non choisis par la communauté comme le prescrit la politique du ministère). Aucun d'eux ne savait comment les nouveaux conseils municipaux allaient promouvoir la formation ou l'élection de nouveaux conseils de quartier, ni si ces conseils pouvaient servir de comités de santé ou autrement assurer leur formation. Ils pensaient que de tels comités, collaborant avec les agents sanitaires de la base, pourraient avoir un fort impact dans les campagnes d'immunisations et dans les cas d'épidémies exigeant une éducation et une action communautaire.

Ces deux médecins ont indiqués que les volontaires faisant la plus importante contribution au système étaient les nombreuses sages femmes qui, en fait, ont présidé à l'accouchement de la plupart des enfants (78 % à Ribeira Grande), et ont fourni la plus grande partie du conseil prénatal et post-partum. La plupart des sages femmes ont suivi un programme de formation de deux jours qui est offert chaque année dans les centres sanitaires.

H. Capacité institutionnelle des municipalités : Sommaire des conclusions

Tant à Santa Catarina, qu'à Ribeira Grande, les autorités locales élues souffrent d'un manque de directives précise pour une stratégie de décentralisation, qui viendraient du gouvernement central. En l'absence d'un plan concret pour le transfert des responsabilités, des pouvoirs et des ressources, ces autorités louvoient parmi des options incertaines au lieu de s'attaquer à un programme de travail. Il n'a pas été formulé de règles pour garantir une compréhension mutuelle au sein de chaque service public, de chaque secteur de réglementation et de gestion des ressources, concernant l'attribution de mandats bien définis à chaque juridiction en la distinguant d'une autre. Lorsqu'il s'agit de transférer une fonction à partir de l'autorité centrale vers l'autorité municipale, il faut établir un calendrier et traiter de la question des ressources. Il faut aussi définir les secteurs d'autorité où la municipalité jouit de l'autorisation d'agir, en fixant des règles qui indiquent ce que de telles initiatives municipales peuvent impliquer dans les rapports avec les agences centrales. Enfin, il faut exposer les règles concernant ce qu'on ne peut pas faire à chaque niveau de gouvernement - pour laisser un champs d'action libre à l'autre niveau.

Ce nouveau jeu de règles, qui énonce clairement ce que doit faire chacun, ce que peut faire chacun et ce que chacun ne peut pas faire, est nécessaire pour fournir le cadre essentiel qui permettra de négocier les questions de ressources en vue du financement et de la gestion des programmes. En outre, les politiques doivent aborder la question des moyens par lesquels il est possible de prévoir la participation et la coproduction des citoyens au niveau de chaque communauté. Quel sera le rôle des groupes de citoyens dans la gestion et le soutien des écoles et des unités sanitaires locales - tant par l'action directe que par la fiscalité? Quels seront les rôles autorisés/mandatés des usagers des ressources naturelles - groupes d'usagers des eaux, usagers des forêts et des parcelles boisées, pêcheurs, etc.. - lorsqu'il s'agira pour eux de se mobiliser pour des régimes d'usage soutenable et dans un but d'accès à la coopération de la municipalité ou de l'Etat?

1. Santa Catarina

Les dirigeants élus de Santa Catarina n'ont pas vu dans la politique nationale de décentralisation une chance pour un changement institutionnel systématique destiné à déplacer une portion majeure de l'autorité et de la responsabilité du gouvernement central vers le gouvernement local. Il semble que les récentes exigences de la municipalité, de voir remplacer les chefs locaux de la police nationale et des bureaux de l'agriculture et de l'assistance sociale soient des réactions de circonstance à l'encontre de titulaires de postes,

64

plutôt que des efforts substantiels pour voir placer de nouvelles autorités à base locale dans ces postes. Bien que le climat des politiques au niveau national semble favorable à de telles initiatives locales, le sens des risques encourus ressenti par les cadres locaux, le paternalisme habituel légué par l'ordre ancien, et un manque d'encouragements de la part du gouvernement central, tout a conspiré contre la prise en main par ces cadres locaux de changements institutionnels majeurs.

Mais les besoins de changement se manifestent clairement et les occasions de le faire sont visibles. Dans le secteur de la santé comme dans celui de l'enseignement, le manque d'organisations de citoyens pour participer à la coproduction de services nécessaires, est évident. Il n'y a pas de comités de citoyens pour partager les travaux pouvant être faits en collaboration avec les agents sanitaires et les autorités scolaires. On pourrait attribuer le mauvais état d'entretien des écoles à la négligence du gouvernement national, si l'on ne remarquait pas qu'il n'y a pas d'associations de parents d'élèves actives dans ces écoles, ainsi que le fait connexe que la performance de Santa Catarina en matière de recouvrement des impôts est si mauvaise. Avec un effort modeste, les revenus municipaux pourraient être fortement augmentés, permettant ainsi de couvrir des coûts plus importants pour l'entretien et la construction d'écoles et pour aider à financer l'équipement médical et le personnel médical.

Santa Catarina peut représenter la mentalité de la plupart des localités, en ce qui concerne le point de vue qu'un transfert effectif de l'autorité fonctionnelle devra être accompagné d'un plan d'action à programmation systématique, issu du gouvernement central et accompagné de formation et d'une campagne source de motivation. Bien qu'il y ait beaucoup à faire pour améliorer l'administration financière de cette municipalité, il est encore plus important de faire l'accord sur les moyens d'engager la participation des citoyens en matière de santé, d'enseignement, de gestion des ressources naturelles, etc..; cet accord doit unir les autorités municipales et les représentants locaux des agences du gouvernement central. Ni les autorités locales, ni les autorités nationales interviewées n'avaient de plans solides pour engager les populations à des efforts sérieux d'auto-assistance dans un cadre local.[42]

[42] Un fait qui vaut d'être mentionné indique qu'on trouve à Santa Catarina une dynamique très positive sur laquelle on pourrait édifier. Les données du ministère de l'Education indiquent qu'au cours des trois dernières années, Santa Catarina a eu la participation la plus forte du pays dans les programmes d'alphabétisation. Le taux par tête était deux fois plus élevé que dans la capitale. En 1989, Santa Catarina a mobilisé 135 volontaires qui ont été formés comme instructeurs d'alphabétisation, ce qui représente 30 % des 463 volontaires formés cette année là dans le pays. Leur action, à son tour, a ouvert des débouchés aux adultes de la communauté. Le programme d'alphabétisation offre un démenti à la plainte que les habitants de Santa Catarina ne font pas d'efforts pour l'auto-assistance. Les responsables actuels ne devraient pas négliger ce phénomène en tant que fabrication du PAICV, mais plutôt observer les méthodes qui ont permis d'insuffler une telle énergie à la communauté, et les suivre.

2. *Ribeira Grande*

Par contraste avec Santa Catarina, les responsables de Ribeira Grande semblent se réjouir à l'idée d'une décentralisation effective et cherchent, dans bien des domaines, à prendre l'initiative. Le président du Conseil municipal commence à encourager certains quartiers à élire des conseils communautaires locaux, bien qu'un programme général n'ait pas encore été approuvé par l'Assemblée et qu'on n'ait nullement abordé la question des moyens à employer pour former des comités sanitaires communautaires ou des associations de parents d'élèves. Il a choisi pour la municipalité de nouveaux agents sur le terrain et il les fait former à Mindelo; il négocie avec le ministère de l'Education pour des termes spécifiques de partage des coûts pour la construction de nouvelles écoles, et il veut que ces dispositions s'étendent afin de couvrir le recrutement et la sélection des enseignants, et une initiative pour la création d'une école d'enseignement professionnel; il négocie avec le gouvernement central pour obtenir le transfert de l'autorité complète sur les travaux publics locaux, en y incluant des transferts de personnel et de ressources, et il prévoit de diversifier les méthodes de production en ayant recours à des contrats. Il explore de nouveaux liens de coopération avec les ONG internationales, et cherche ce qu'on peut faire pour donner au gouvernement local la charge de toutes les fonctions d'assistance sociale.

Même dans ce cas, beaucoup de questions restent vagues, notamment dans les esprits des délégués locaux des agences nationales. En outre, on voit les revenus municipaux et l'administration financière rester à la traîne des plans ambitieux de ce cadre responsable plein d'énergie.[43]

---

[43] Les responsables de Ribeira Graande disposent d'un avantage sous la forme d'un plan de développement régional, très bien dressé, pour l'île de Santo Antão (y compris les municipalités de Paul et de Porto Novo). Achevé en 1991, après des années de recherches poursuivies par des équipes d'experts à financement néerlandais, ce plan (*Santo Antão Regional Development Plan* - SARDEP), dans le Vol. I (1990), et le Vol. II (1991) est riche en données sur l'histoire, l'économie, la société, la gouvernance et les organes institutionnels influents de l'île. Une décennie d'expérience en matière de promotion du développement dans l'île y est englobée. Le schéma de développement qu'il recommande semble être accepté par pratiquement tous les nouveaux dirigeants, bien que le plan ait été préparé durant le régime précédent, celui du PAICV. Cependant, les cadres néerlandais, tout comme les nouveaux dirigeants reconnaissent qu'il faut le discuter et le négocier avec les citoyens pour obtenir les engagements nécessaires à son bon fonctionnement. En outre, les recommandations qu'il présente pour la création de nouvelles structures en vue de la coopération intermunicipale, devant conduire à la consolidation des trois municipalités de l'île en une seule, sont très controversées. On n'est pas sûr de voir cette action améliorer l'efficacité simplement par la fusion des ressources et le relèvement du niveau des emplois. Il n'apparaît pas non plus clairement qu'il soit nécessaire de consolider les gouvernements locaux en vue de se préparer à une décentralisation majeure des fonctions accomplies par les agences nationales. Consolider trois gouvernements élus en un seul entraîne le danger que le nouveau gouvernement se trouve trop distant des citoyens, ce qui à la longue diminuera les stimulants les encourageant à la coproduction de services et à une auto-gouvernance enracinée à la base.

III. LES COMMUNAUTES RURALES DU CAP-VERT ETUDES DE CAS DEGAGEANT LA DYNAMIQUE DE SURVIE ET LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE

A. Introduction

Une étude particulièrement détaillée s'est penchée sur cinq communautés rurales, dans le but de mieux comprendre les problèmes de survie confrontant les Cap-verdiens, ainsi que les rapports pouvant exister entre la décentralisation et leur vie quotidienne. Le présent chapitre présente un abrégé de chacune des ces études. Pour ceux qui s'y intéresseraient, les études de cas complètes peuvent être trouvées dans le rapport original sur lequel celui-ci est basé. Dans tous les cas étudiés, on a insisté spécialement sur les systèmes clés au moyen desquels la subsistance est arrachée d'une nature rude et impitoyable, par le biais de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et le cas échéant, grâce à d'autres emplois. L'attention se porte toujours sur les interactions humaines, les traditions et les pratiques communautaires qui permettent une résolution coopérative des problèmes, et sur les règles qui modèlent les institutions de la base. Ce qui ressort clairement de ce récit si divers et si riche, est que les perspectives s'ouvrant aux hommes au Cap-Vert, souvent sous la contrainte d'une limitation cruelle des ressources, peuvent être améliorées en édifiant à partir des capacités de travail indubitables des populations locales. Le terme du métier décrivant la manière de construire une telle capacité, voilà le thème de la présente étude : la décentralisation.

B. Lagoa Povoacao sur le Planalto Leste (municipalité de Ribeira Grande, île de Santo Antâo)

1. Contexte et situation géographique

Lagoa se trouve sur le haut plateau fracturé (Planalto Leste) qui commence à l'arrière et au sud des falaises formant une paroi abrupte s'élevant au-dessus de la ville de Ribeira Grande. La route qui escalade les falaises est techniquement bien conçue et pavée de galets. Elle conduit à Agua des Caldeiras, à 18 km, la communauté où se trouvent concentrés les services publics. Agua, à 1.300 m d'altitude, a un climat assez frais pour permettre un boisement de pins. C'est le siège des activités régionales du Projet de développement rural de Santo Antâo (SARDEP) qui reçoit un financement néerlandais.[44] Deux kilomètres avant Agua, une route de terre battue s'embranche vers le sud. A treize kilomètres plus loin se trouve Lagoa, au coeur du plateau du Planalto, dont le territoire est réparti entre les municipalités de Porto Novo et Ribeira Grande.

---

[44] Voir plus haut la note 42 concernant le SARDEP. Ce projet a opéré dans cette zone depuis 1983, se livrant à la conservation des eaux et des sols et à la foresterie, en collaboration avec le MPAAR, le Service forestier et d'autres agences de l'Etat.

Les faits marquants concernant cette communauté sont les suivants : un environnement aride et difficile, des pluies incertaines, une capacité limitée pour les organisations collectives, une forte dépendance vis-à-vis de l'emploi dans des filières de travail nouvellement créées, durant la saison sèche, une migration hors du pays modérée et des services publics limités. Dix années d'activités parrainées par le SARDEP, en passant par les filières de travail du FAIMO ont créé un réseau étonnant d'ouvrages de conservation du sol et des eaux (CRS/DRS) sur le terrain. Dans les années de sécheresse le niveau de la nappe phréatique tombe, et l'eau doit venir de sources distantes par camion. Les gens de Lagoa, quelque 770 habitants, vivent dans huit quartiers (*zonas*) qui constituent de petites unités spatiales et sociales bien définies de niveau subvillageois. Les grandes familles, avec cinq enfants ou plus, semblent être non seulement largement répandues, mais aussi constituer, jusqu'à une période récente, l'idéal social. En dépit d'une gêne qui touche au désespoir, seulement 30 pour cent des familles locales comptent un membre qui a émigré pour trouver un emploi ailleurs dans l'île ou à l'étranger.

Les habitants de Lagoa sont des exploitants agricoles sur terres sèches, pratiquant seulement les *sequeiros*. Les propriétés ont des superficies moyennes de 1.000 m2, et l'on y plante du maïs et des haricots, en faisant un peu d'élevage : vaches et chèvres pour le lait, et plus rarement pour la viande; les poulets sont élevés pour les oeufs et la viande et les burros (ânes) seulement pour le transport qui consiste surtout à amener l'eau des citernes publiques. Les précipitations sont si incertaines qu'il y a de nombreuses années durant lesquelles les agriculteurs ne peuvent rien planter. Ils dépendent au plus haut degré de l'emploi FAIMO, non agricole, pour survivre.

2. Action collective et gouvernance

Assistance mutuelle : Djunta Mon et Djuda

L'incertitude et les risques qui viennent de l'environnement rendent difficile le maintien de groupes de travail coopératif pour une longue période. Les agriculteurs des zones irriguées doivent travailler en groupes pour assurer un écoulement fiable de l'eau. Parmi les agriculteurs de terres sèches de Lagoa, les stimulants pour travailler en groupe sont beaucoup plus faibles. Mais même dans ces circonstances, des groupes appelés *Djunta Mon* s'organisent en vue d'échanges réciproques de main d'oeuvre, mais pour des périodes restreintes (deux semaines par exemple). Ils se forment pour soutenir des tâches spécifiques et bien limitées : pour planter le maïs et les haricots, pour sarcler et pour récolter. Mais ceux qui plantent ensemble peuvent ne pas récolter ensemble. Des groupes ad hoc peuvent se former dans la période où tombe la pluie, le champ de chaque membre du groupe étant cultivé à tour de rôle.

Les équipes *Djunta Mon* ne comptent que quatre à cinq personnes. Moins de la moitié forment des groupes qui restent fixes. La plupart de ces équipes changent de membres d'une opération à l'autre au cours d'une saison, selon les activités requises. Etant donné que les groupes sont restreints, les gens peuvent se souvenir, par activité, des obligations de réciprocité pour chaque membre. Avec cette stratégie, les exploitants agricoles maximisent

leur capacité de s'engager dans des actions collectives opportunistes, fondées sur des coalitions d'intérêts se formant ad hoc. Les tire-au-flanc et les pique-assiettes sont rares, puisque la communauté est petite et que les réputations des individus en tant que gros travailleurs et membre du groupe sur qui l'on peut compter, déterminent leurs possibilités d'obtenir de la main d'oeuvre en échange quand ils en ont besoin.

L'assistance *Djuda*, offerte sans attente d'une réciprocité immédiate, est peu fréquente. Un membre d'un groupe *djunta mon* qui souffre d'une longue maladie trouverait rarement de l'aide en confiant des tâches à d'autres, puisqu'il y a peu de chances qu'il rende de la main d'oeuvre. Ordinairement, une telle famille s'aiderait seule comme elle le pourrait. Les ménages ayant une femme à la tête forment une exception à ce modèle. Les femmes qui sont capables de travailler tendent à participer à des échanges *djuda*, parce qu'elles ne disposent d'aucun autre moyen de mobiliser de la main d'oeuvre pour des tâches spéciales.

Les femmes qui sont à la tête de 18 % des ménages à Santo Antâo tendent à être particulièrement désavantagées. A moins d'avoir des enfants plus âgés qui peuvent se livrer aux travaux durs, ces ménages sont exclus des réseaux normaux de *djunta mon*, bien que quelques femmes exploitantes agricoles forment en fait des groupes *djunta mon* entre elles, lorsqu'elles ont des enfants capables de se livrer aux travaux domestiques. En outre, tandis que les hommes semblent avoir accès à des réseaux d'envois de fonds des travailleurs à l'étranger qui s'étendent aux membres de la famille élargie, les femmes ne bénéficient de tels fonds que dans le cadre de la famille nucléaire, venant par exemple de maris, de frères ou de fils.

Action collective et auto-assistance dans des circonstances particulières

Les villageois disent qu'ils peuvent mobiliser de la main d'oeuvre volontaire pour poursuivre une certaine activité, ou pour construire un édifice ou ouvrage offrant un bénéfice public. Ils estiment qu'ils peuvent triompher de toute chance de se heurter à des pique-assiettes : "ceux d'entre nous qui sont plus courageux au travail se lanceront, chacun à sa manière, pour aller chercher et mobiliser ceux qui 'ont été mal élevés'". Toutefois, les habitants de Lagoa ne mettent pas leurs fonds en commun. Les 96 habitants qui reçoivent à l'heure actuelle des revenus en espèces de FAIMO, n'ont pas de comptes d'épargne, ni communaux, ni individuels. Ils disent qu'ils ont besoin de tout ce qu'ils gagnent pour payer les quelques choses qu'ils achètent et qui sont nécessaires à leur subsistance. Quand ils ont une réunion de festivités, chaque invité paie la nourriture et les boissons qu'il a consommées. Il n'y a pas non plus d'association funéraire. Mais les gens prêtent effectivement, ou offrent des contributions à la famille d'un défunt qui a besoin de fonds pour une veillée funèbre et un enterrement. Il est dit que "la seule raison pour laquelle ils contribuent est qu'ils veulent que les gens contribuent quand ils meurent". Ce système ad hoc de contribution au coût des funérailles suggère des normes de réciprocité communale.

Gouvernance locale

Sous le régime du PAICV, Lagoa avait le *commissâo de moradores* typique, constitué par un représentant de chacune des huit *zonas* du village. Les *zonas* sont dirigées par un leader officieux qui écoute les problèmes qui lui sont soumis par les gens; aide à résoudre les conflits ou conseille les gens sur la manière d'écrire à un cadre responsable ou de le contacter pour obtenir de l'aide. La commission de résidents s'est trouvée dissoute avec la chute du régime PAICV. Après les élections, le nouveau président du Conseil de Ribeira Grande a visité Lagoa et a organisé des élections pour une nouvelle commission locale. Quelque 60 personnes, venant de trois quartiers se sont réunies à l'école. Elles ont examiné les qualifications des candidats, débattu de l'estime dans laquelle les tenait les villageois, de leur capacités pour lire et écrire, de leur intelligence et de leur adaptation aux autres. Elles ont ensuite élu six représentants. De nombreuses personnes disent maintenant que ces élections n'étaient pas valides; plusieurs n'étaient pas au courant de la réunion, la plupart des présents venaient seulement de quelques quartiers de Lagoa. Pour obtenir des nouvelles élections ils pensent qu'ils doivent recevoir l'approbation du président du Conseil de Ribeira Grande. Peu disposés à payer les frais de voyage pour une délégation allant présenter leur problème à Ribeira Grande, ils attendent la visite promise par le président du Conseil.

Ils attendent aussi un nouvel agent administratif municipal qui doit être envoyé par Ribeira Grande; en attendant, ils vont demander à leurs anciens contacts de Ribeira Grande et Porto Novo (les frontières des municipalités divisent cette région) certains services. Ils disent qu'ils attendent peu du nouveau gouvernement municipal. Ils paient deux impôts par an, soit à Ribeira Grande, soit à Porto Novo : l'impôt de capitation de 130 CVE et l'impôt foncier (*decima*) égal à 10 % des loyers (qui est payé par les propriétaires et non les locataires).

Les habitants de Lagoa se battent quelquefois, principalement à cause de malentendus. Ils n'appellent la police que si ces querelles échappent à tout contrôle ou menacent de causer des blessures graves. Dans les cas où un animal endommage les récoltes, son propriétaire paie une amende de 100 CVE à l'Etat, et le président de la commission de résidents locale évalue les dégâts à payer au propriétaire de la récolte.

3. Filières de travail FAIMO et assistance sociale

Les filières de travail FAIMO, associées aux projets régionaux du SARDEP, fournissent des emplois à 96 habitants de Lagoa. Sans ce travail au titre de l'aide sociale, la plupart des familles de Lagoa ne pourraient pas survivre. Les places offertes pour le travail ne se produisent que si quelqu'un émigre, ou obtient un emploi dans l'une des villes. A Lagoa, moins de 100 adultes sont au chômage, mais tous ceux qui n'ont pas de travail ailleurs veulent un emploi FAIMO. Les gens peuvent commencer à l'âge de 16 ans. Certaines familles ont deux ou même trois travailleurs dans une filière. Les gens du pays considèrent que c'est une infraction à la politique nationale qui ne permet qu'un travailleur par famille, et que c'est une injustice vis-à-vis des familles nécessiteuses où personne n'est employé. Mais le fait pour plusieurs membres d'une même famille de travailler, n'est pas considéré comme une

faute par ceux qui bénéficient de tels emplois, puisqu'ils ont été choisis par des fonctionnaires responsables. Les listes étaient établies autrefois par la commission locale de résidents, en se fondant sur le besoin. SARDEP et les agents municipaux faisaient ensuite le choix des travailleurs à partir de la liste.

Sans le travail FAIMO, de nombreux habitants de Lagoa mourraient de faim dans les années de sécheresse. Les filières de travail actuel ont commencé en 1960 pour construire la route Ribeira Grande-Porto-Novo. Depuis 1977, le travail s'est concentré sur la conservation du sol et des eaux, et sur le boisement, sous l'égide du MPAAR et du SARDEP. Le travail de conservation du sol et des eaux institutionnalise une division du travail selon le sexe : les femmes transportent les pierres qu'elles remettent aux hommes qui construisent les bassins de captage en pierre sur les flancs des collines, les terrasses, les digues et les murs de retenue. Les femmes reçoivent en général le taux le plus bas des salaires pour travail manuel; les hommes sont payés en tant que maçons semi qualifiés à un taux plus élevé. Dans les travaux de boisement, les emplois sont répartis également.

Entre cinq et dix personnes reçoivent des prestations sociales en tant qu'indigents. Presque toutes ces personnes sont handicapées ou âgées; il y a plus de femmes que d'hommes sur ces listes. Les assistés reçoivent 500 CVE par mois, plus une ration alimentaire de base qui est évaluée à environ 300 CVE. Il est difficile de survivre avec cela. Pourtant les gens n'abandonnent la liste que rarement, sauf quand ils meurent. L'ancien chef de la commission de résidents du PAICV accorde la certification aux candidats à l'aide sociale et distribue leurs vivres et leurs prestations. L'observation triste d'un villageois à propos des listes d'assistance sociale révèle la profondeur de la pauvreté de ces assistés et leur dépendance : "La mort est une chose terrible, mais nous en sommes venus à l'aimer car elle ouvre des créneaux sur la liste".

4. Services publics : santé, démographie et enseignement

Santé et services démographiques

A Lagoa, 78 % des naissances ont lieu à la maison, avec l'assistance de sages femmes non payées. Le contrôle des naissances n'est pas encore généralement pratiqué. Les femmes qui emploient quotidiennement la pilule reçoivent leurs ordonnances de l'unité PMI mobile, qui se rend mensuellement à Lagoa pour voir les femmes qui sont intéressées par la planification familiale, celles qui sont enceintes ou qui cherchent conseil sur la santé maternelle et infantile. Le personnel PMI peut diriger ces femmes vers le centre sanitaire de Ribeira Grande pour des soins et conseils plus complets. Certaines femmes non mariées vont recevoir des injections anticonceptionnelles tous les trois ou tous les six mois. De nombreux villageois préfèrent avoir moins d'enfants et prétendent que l'Eglise catholique pense ainsi, pour que les parents soient capables de financer l'éducation des enfants au point qu'ils puissent quitter la région et chercher de meilleurs débouchés. On entend dire : "Les enfants n'apportent pas d'argent à court terme; il faut investir dans ses enfants". Les femmes ont de la difficulté à dire qu'elles veulent moins d'enfants qu'elles n'en ont déjà. (La norme est cinq,

71

mais beaucoup en ont sept et huit.) Si on leur demande de se livrer à des spéculations, elles disent que si elles "jouaient le rôle de Dieu" pour leurs propres filles, elles pourraient dire deux ou trois.

Il n'y a pas de poste sanitaire à Lagoa; le plus proche se trouve à 13 km par la route, à Agua das Caldeiras. Les gens disent qu'ils doivent transporter ceux qui sont gravement malades sur leur dos pour se rendre à Agua, et ensuite par camion vers les hôpitaux de Porto Novo et Ribeira Grande. Souvent les malades sont morts à l'arrivée à cause de la dureté du voyage. L'agent sanitaire d'Agua, qui y a été envoyé en poste à partir du centre de Porto Novo, s'occupe de tous les gens du Planalto Leste. Cet agent n'a reçu qu'une formation dans l'emploi en soins préventifs (quelques notions de secourisme), et il est chargé de peser les bébés, de faire les analyses et traitements de l'eau de puits, d'administrer la formule de réhydratation orale, les vitamines et l'aspirine (mais non les antibiotiques), et d'orienter les cas vers les centres sanitaires, soit de Porto Novo (16 km d'Agua) ou Ribeira Grande (18 km).

Enseignement

Les parents veulent que leurs enfants reçoivent une éducation. Mais l'éducation, même dans une école primaire locale de type fondamental, représente un fardeau coûteux pour ces pauvres familles. Et pourtant, la plupart font des sacrifices pour munir leurs enfants de livres et de fournitures.[45] En 1992, pour la première fois, sept familles ont envoyé leurs enfants (six garçons et une fille) vers l'école primaire supérieure en ville, à un coût considérable.[46] L'enseignement est vu comme un espoir : les moyens de quitter un environnement stérile et impitoyable pour un avenir meilleur, pour des emplois en ville ou ailleurs dans l'île, ou pour l'émigration. La plupart des enfants acquièrent leur bagage fondamental de lecture, d'écriture et instruction de base dans les quatre premières classes de l'école primaire locale, mais à la sortie il leur manque les livres et journaux, matériaux de lecture qui leur permettraient de maintenir leur aptitudes et continuer à apprendre. Les parents veulent que l'école de Lagoa soit agrandie pour inclure les deux années de primaire supérieur. Ils disent qu'ils seraient prêts à organiser des groupes de travail pour construire les salles nécessaires.[47]

---

[45] Les résidents estiment qu'il en coûte 400 CVE pour équiper un enfant pour la onzième, et 500 CVE pour les trois classes supérieures. Ils disent que quelques enfants trop pauvres refusent d'aller à l'école, car les autres se moquent d'eux quand ils n'ont pas le matériel scolaire requis. Les enfants partagent les livres cependant.

[46] Ces parents doivent trouver quelqu'un à qui confier leurs enfants. Ils paient les frais de pension et logement : 3.000 à 4.000 CVE par mois, et le matériel scolaire : 3.000 CVE par an. Les uniformes coûtent de 650 à 1.000 CVE par an. Le total, de 5.000 CVE par mois, est complètement impossible pour la plupart des familles qui dépendent des maigres profits de l'agriculture et des bas salaires FAIMO.

[47] Les villageois interviewés ont indiqué qu'ils étaient prêts à utiliser les pressions sociales pour mobiliser de la main d'oeuvre pour seulement deux objectifs : l'expansion des installations scolaires et la construction d'un poste sanitaire où ils pourraient recevoir les soins d'un vrai service sanitaire.

L'école n'a que quatre classes. Des quatre enseignants, trois femmes et un homme, seul le directeur avait fini ses études secondaires et avait reçu une année de formation d'enseignant. Les classes, divisées à peut près également entre garçons et filles, ont en moyenne 30 élèves. Le chiffre va de 35 en onzième à 22 en huitième. La fréquentation tend à être irrégulière; à certains moments, seulement les deux tiers des élèves sont présents. Ceux qui font l'école buissonnière tendent à recommencer et ensuite quittent l'école. Cette école manque de matériel pédagogique adapté aux besoins et aux intérêts des élèves. Le programme de base comprend les mathématiques, le portugais, la musique, l'éducation physique et les sciences. Les problèmes de l'environnement sont introduits. Le directeur convoque les parents à des réunions générales plusieurs fois par an. Peu de parents y assistent. Les parents et les enseignants considèrent le MPAAR comme le "parrain" de l'école. Le MPAAR a financé quelques travaux d'entretien, bien que ce fût après un assez long délai. Les repas scolaires, que l'on prépare sur le site à partir de produits venant des stocks du PAM, comprennent des haricots, du poulet et du riz, de la viande et du poisson. Pour obtenir l'argent nécessaire à l'achat d'épices et de condiments, la cuisinière vend quelques poissons, ou utilise son propre argent. Quelques parents contribuent 10 CVE par mois pour ces suppléments.

Parmi les habitants interviewés pour l'étude, on rencontre une vraie faim d'information. L'intérêt manifesté par de nombreux adultes pour un camion-bibliothèque était tel que plusieurs ont dit qu'ils paieraient volontiers les amendes pour les livres non retournés à temps. Ils ont dit que pour avoir régulièrement des nouvelles et des informations, ils seraient prêts à organiser un système, tel qu'une quête de maison en maison, pour payer un abonnement partagé à un journal.

5. Ressources renouvelables, terres agricoles et règles du régime foncier

Tour d'horizon

L'île de Santo Antão est caractérisée par un système complexe et inégal de répartition des terres. Quelques propriétaires possèdent des terrains relativement étendus; des fermiers qui louent de petits terrains fragmentés cultivent ces terres. Cette situation a une origine ancienne. Au cours des siècles, les sécheresses ont forcé les petits propriétaires à vendre leurs exploitations pour financer l'émigration. Ces terres ont été achetées pour la plupart, non par des agriculteurs mais par des investisseurs; des gens tels que les commerçants, les gens de la ville et les émigrants. Des investissements pour améliorer les terres présentent peu d'intérêt pour ces propriétaires, à moins qu'ils ne soient requis pour conserver les droits de propriété. Beaucoup de propriétaires absents, qui laissent les champs à l'abandon, ou qui les font gérer par un parent ou un fermier, ne peuvent être contactés lorsqu'il s'agit d'obtenir leur accord pour un emploi différent ou une amélioration. Les parents qui gèrent les terres pour des propriétaires de leur famille risquent rarement un investissement pour améliorer les biens de quelqu'un d'autre.

Pâturages et zones boisées à Lagoa

Les habitants de Lagoa subsistent grâce aux culture pluviales et à l'élevage, avec des revenus supplémentaires importants qui viennent des emplois FAIMO. (Certains reçoivent aussi des envois de fonds de leurs parents émigrants). Les pâturages et les autres réserves se trouvent parmi les zones les plus touchées par les activités de subsistance élémentaire, par les changements technologiques et par la pression démographique. On peut sûrement affirmer que les terres qui ne sont pas cultivées, ou bien ont été abandonnées, ou bien ont trouvé un autre usage. Les secteurs de champs arides et de forêts, par exemple, fournissent du fourrage, des matériaux pour les toits de chaume, des poteaux de charpente et des cordes pour la construction, du bois de chauffage et des haricots. Parmi ces zones, quelques unes peuvent être des parcelles agricoles abandonnées, mais la plupart se trouvent simplement sur une pente trop abrupte, ou ont des sols trop pauvres, ou sont réservées tacitement pour d'autres fins. La plupart des pâturages et des zones boisées sont à une certaine distance des centres de résidence. Ce sont en général des ressources d'usage commun, non clôturées, il est difficile d'en contrôler l'accès, et les utilisateurs font un usage séparable (compétitif) des produits qu'ils y récoltent. Ces zones, qui sont appelées des *tchadas*, sont des ressources d'accès libre. Il se peut que des propriétaires aient des droits *de jure* sur ces zones. Les augmentations de population et les besoins en évolution imposent des pressions nouvelles et différentes à ces terres. Il arrive que des terres en pente abrupte, marginales, autrefois réservées pour le chaume ou le pâturage, soient maintenant utilisées pour une agriculture pluviale, ce qui fait que ces sols peu profonds perdent leur couvert d'herbe protectrice, provoquant ainsi l'accélération de l'érosion.

L'élevage est important, pour la subsistance des ménages et en tant que moyen d'accumuler des richesses. Avec de nombreux hommes employés dans le FAIMO, ce sont les femmes et les enfants surtout qui s'occupent des animaux. Au cours des dernières années, beaucoup d'anciennes *tchadas* ont été boisées. Sur le Planalto Leste, les parcelles boisées couvrent au total 1.600 hectares, ce qui est plus d'un quart de la zone de projet SARDEP de 60 km^2. La plantation d'arbres, dirigée par le Service forestier, avec un financement SARDEP, se fait après des accords passés avec les propriétaires, aux termes desquels ils doivent recevoir 15 % de la récolte, qui peut commencer à n'importe quel moment, de cinq à trente ans après la plantation. Le boisement pose des problèmes pour beaucoup de propriétaires de bétail. Avant la plantation des arbres, ils pouvaient laisser les animaux divaguer librement dans les zones découvertes. Maintenant, on leur dit de garder leurs animaux à l'étable et de les engraisser sur place. Cependant, beaucoup de propriétaires laissent les animaux errer et risquent des amendes, car ils ont ainsi beaucoup moins de travail que s'ils coupaient et transportaient le fourrage. Les habitants peuvent demander aux forestiers la permission de couper du fourrage dans les parcelles boisées. Les règles officielles assignent 10 % de la récolte au propriétaire de la terre, 10 % à l'Etat, et 80 % pour les habitants de l'endroit. Ces règles ne sont pas appliquées strictement. Durant les bonnes années, un propriétaire de terres peut prendre 80 % de la récolte. Maintenant, même durant les années de sécheresse, le fourrage semble répondre à la demande, bien que les règles d'usage soient enfreintes et que les gardes forestiers soient obligés de protéger les zones

plantées des usages illicites. La plupart des amendes sont infligées aux propriétaires d'animaux coupables d'utilisation abusive.

Champs cultivés à Lagoa en tant que biens économiques : règles du régime foncier

A Lagoa, les parcelles pour les cultures *sequeiros* sont de tailles diverses, mais peu excèdent 1.000 m2, car les superficies plus vastes demandent des investissements qui dépassent les moyens de la plupart des fermiers ou métayers. Les femmes chefs de ménages s'occupent de parcelles plus petites, à ce qu'on dit entre 500 et 1.000 m2. Ces terres ont les attributs de biens privés : il est relativement facile d'en contrôler l'accès; les exploitants utilisent les récoltes sur un mode séparable. Les règles du régime foncier reflètent les caractéristiques de biens privés de ces terres de culture.

Les propriétaires des terres jouissent de droits très étendus, tant *de jure* que *de facto*, y compris le droit de transfert, le droit d'exclusion, le droit de gestion, et dans certains cas le droit d'usage (par exemple les arbres et les produits des arbres). Les fermiers qui louent ces terres ont le droit d'usage des terres, mais non d'usage des arbres ou des autres améliorations. Leurs droits de gestion à long terme de la terre sont limités. Dans le cas de quelques zones boisées, les propriétaires ont autorisé une gestion par l'Etat. Tous les champs *sequeiros* de Lagoa se trouvent sous le contrôle de seulement trois gros propriétaires absents, qui vivent dans les grandes villes de l'île. Près des deux tiers des cultivateurs à bail de Lagoa sont en fait des métayers. Depuis que la Loi de réforme agraire de 1982 a officiellement banni les arrangements de métayage, ceux qui exploitent la terre sous de tels contrats, ne veulent pas admettre qu'ils sont des métayers. Les locataires consentent à faire un paiement annuel en espèces ou sous forme d'une portion de la récolte, en échange du droit de cultiver la terre et du droit d'utiliser librement tous les pâturages sur la parcelle. Il est cependant interdit à tous ces fermiers locataires d'apporter des améliorations ou de planter des arbres sans autorisation spécifique du propriétaire.

Les femmes ont un accès restreint à toutes les principales sources de revenus : terres et emplois FAIMO (et même envois de fonds des émigrants). Bien que dans les grandes familles il soit usuel de voir les femmes hériter de parts de terres égales à celles de leurs frères, les filles de petits propriétaires et de fermiers n'héritent ordinairement de ces contrats de fermage que lorsqu'il y a assez de terres, que les héritiers mâles ont émigré, ou bien s'il n'y a pas d'héritiers mâles. Les femmes qui héritent de leurs maris trouvent souvent que les exigences de main d'oeuvre dépassent leur capacité, à moins qu'elles ne puissent faire appel au travail d'enfants devenus grands. En fait, la grande majorité des femmes dans une situation de fermage n'ont pas de droits d'usage fondamentaux sur la terre.

Propriétaires : droits et obligations

Le droit d'exclusion est la sanction principale exercée par le propriétaire pour garantir que les fermiers ou métayers payent promptement leur loyers et leurs parts de récolte. La Réforme agraire a limité les conditions dans lesquelles les propriétaires peuvent exclure les

fermiers. Bien que ces fermiers locataires ne puissent être expulsés que s'ils cultivent la terre indirectement, par exemple avec de la main d'oeuvre salariée, les propriétaires peuvent reprendre possession de la terre si les locataires abandonnent la propriété, émigrent, ou sont trop malades ou trop pauvres pour la cultiver ou pour payer les loyer ou les parts de récolte.

L'impôt foncier rural (*decima*) devant être payé annuellement par les propriétaires est de 10 % du loyer imputé. Cette valeur est fixée à nouveau lorsqu'il y a transfert permanent de propriété pour cause de vente, subdivision ou héritage.

Les droits de transfert : les propriétaires contrôlent les transferts par vente, don ou héritage. Les parts d'héritage sont en général égales pour hommes ou femmes, résidents ou émigrants. Les héritiers qui résident dans le pays gèrent en général la terre pour les cohéritiers absents, tenant un compte des loyers payés pour les distribuer plus tard. Souvent, un héritier achète la part des autres lorsque les parcelles deviennent trop petites. Les propriétaires peuvent vendre la terre sous réserve des règles de la Réforme agraire, dont la plus importante est que les locataires occupant la terre doivent recevoir la première chance d'acheter - s'ils le souhaitent et en sont capables - à un prix équitable, avant qu'un tiers ne se présente pour l'achat.

Les droits à la gestion sont contrôlés par les propriétaires sans égard pour la durée des contrats de fermage ou métayage. Ils peuvent temporairement transférer les droits de gestion à l'Etat, pour les projets de conservation. En ce qui concerne le boisement, les baux n'accordent à l'Etat que les droits d'usage pour planter des arbres, et ordinairement ces baux donnent au propriétaire un droit sur 15 % du bois de chauffage et du bois d'oeuvre récolté. Cependant, certains des propriétaires demandent des accords leur conférant 20 % des bénéfices tirés des arbres. Les projets de conservation du sol et des eaux sont traités différemment, selon qu'il s'agit de zones de *sequeiros*, ou de terres incultes ayant peu de valeur économique pour les propriétaires.[48]

6. Interactions : organisation des contrôles et des investissements

Les stratégies adoptées par les locataires, les métayers et les propriétaires pour atteindre leurs objectifs sont façonnées par les attributs des facteurs suivants :

- le bien crucial, la terre
- la communauté; et

[48] L'Etat peut inverser les responsabilités et les parts à verser dans les contrats avec baux pour les projets de boisement; les propriétaires sont alors gérants des forêts et l'Etat reçoit 15 % de la récolte. Si l'accord avec un propriétaire ne peut se faire sur le prix d'un bail ou d'un autre contrat, soit en matière de conservation du sol et des eaux, soit de boisement, l'Etat peut exproprier en payant une indemnité fondée sur une évaluation faite par le ministère des Finances ou par le tribunal.

les règles concernant la terre et la résolution de conflits.

Examen des coûts de base et de la rentabilité

Un propriétaire ou son agent voit les locataires ordinairement une fois par an. Après la récolte, en janvier ou février, les métayers divisent les produits en présence du propriétaire ou de l'agent, en gardant deux tiers pour eux-mêmes et en donnant un tiers au propriétaire. Le loyer des fermiers est de même payé annuellement, en espèces ou en produits agricoles, ou par une combinaison des deux. Les loyers vont de 16.000 à 20.000 CVE par hectare. Pour un fermier travaillant 200 jours à un emploi FAIMO, le loyer sur une parcelle moyenne de 1.000 m2 serait égal à +/- 5 % de son salaire annuel.

Les propriétaires prétendent qu'ils tirent peu de profit des loyers ou des parts qui leur sont versés. Mais les propriétaires qui cultivent leurs terres eux-mêmes avec des ouvriers salariés, ont des profits encore moindre. Etant donné les précipitations variables, les coûts de la main d'oeuvre dépassent souvent les recettes. Donc, donner une propriété en fermage ou en métayage devient une entreprise peu coûteuse et à faible risque, qui fournit à un propriétaire un certain rendement tout en le laissant libre d'employer son temps à des activités plus profitables.

Sanction de l'exclusion en tant que moyen d'action du propriétaire

Les propriétaires peuvent défendre leurs prérogatives en menaçant d'exclure les locataires. La peur d'être dépossédés des terres inspire la plupart des fermiers à maintenir des rapports exemplaires avec leurs propriétaires, tolérant parfois des augmentations de loyer considérables avant de refuser de payer, ou avant d'intenter une action au tribunal contre leur propriétaire.

Stratégies des propriétaires pour minimiser leurs obligations fiscales

Les subdivisions de terrains sont rarement enregistrées. Ce fait ajoute aux inexactitudes accumulées du cadastre. Dans bien des cas, les loyers réels reçus par les propriétaires dépassent de beaucoup la valeur imputée sur laquelle se base la *decima*. Les propriétaires ne rendent pas compte non plus à l'Etat lorsque des améliorations sont apportées. Ils justifient cette pratique par le fait que les propriétaires doivent payer l'impôt chaque année, indépendamment du rendement de la terre ou des loyers reçus. Toutefois, durant les années de sécheresse, l'Etat diminue ordinairement l'impôt pour tenir compte de la baisse des loyers effectifs.

Stratégies des propriétaires dans l'organisation des ventes de terres

Lorsqu'ils vendent des terres, les propriétaires calculent habituellement les valeurs en se fondant sur les loyers anticipés sur une période de 10 ans, soit 1.500 CVE par 100 m2. Mais étant donné la valeur marginale des terres de *sequeiros*, les propriétaires tirent

7

généralement peu de profit de la vente et n'y procèdent que rarement. Même ainsi, peu de fermiers locataires peuvent se permettre d'acheter, et lorsqu'un terrain est offert en vente, il est acheté le plus souvent par des migrants ou par d'autres prpriétaires. Durant les périodes de sécheresse, les prix des terres tombent et les propriétaires se retiennent de vendre pour attendre de meilleurs prix. A l'occasion, les propriétaires cèdent et vendent de petites parcelles aux locataires pour la construction de maisons ou de citernes, ou bien vendent à des projets spéciaux tels que les projets UNICEF et CARITAS, pour améliorer l'approvisionnement en eau de la communauté.

Stratégies des propriétaires concernant les droits de gestion

Pour bien tenir en main les droits de gestion, les propriétaires soit procèdent aux améliorations requises, soit remboursent les locataires pour celles qu'ils ont apportées. De cette manière, les locataires ne peuvent invoquer une réclamation pour des investissements non remboursés pour faire valoir leurs droits de gestion ou pour améliorer leur droit d'occupation de la terre. Bien que les terrasses, le revêtement en pierres sèches et la création de barrières végétales soient capables de réduire l'érosion, les cultivateurs font rarement de tels investissements et n'entretiennent pas non plus ces structures lorsqu'elles sont en place. Les cultivateurs n'investissent que pour rendre la culture possible, comme par exemple en défrichant les champs et en appliquant de l'engrais organique pour augmenter les rendements. En général, les fermiers ou métayers locataires notifient aux propriétaires les améliorations nécessaires, comme par exemple la construction ou la réparation des terrasses. Les propriétaires peuvent soit engager de la main d'oeuvre, soit fournir les matériaux et permettre aux locataires de faire le travail. Si les fermiers ou métayers passent un contrat pour l'exécution des travaux, ils doivent tenir un compte concernant les travailleurs, leurs repas et leurs matériaux. Le propriétaire rembourse les frais en accordant un crédit sur le loyer ou en réduisant d'une manière équitable la part de récolte à verser. De cette manière, il ne reste aucune ambiguïté au sujet de savoir si les améliorations apportées à la terre appartiennent ou non au propriétaire.

Si l'on excepte les plantes et les feuilles qui servent de fourrage aux animaux, les propriétaires ont la propriété de tous les arbres se trouvant sur la terre et de tous leurs produits. Les locataires, qui n'ont pas de droits d'usage sur les arbres, les plantent rarement. Ils disent même que, par point d'orgueil, ils ne prendront pas de fruits sur les arbres en place, même s'ils pourrissent sur les branches.

7. Interactions : Stratégies pour prendre le contrôle des droits de gestion

Le droit négociable le plus important, à Lagoa, est le droit de gérer la terre. Les propriétaires essaient de le retenir. Les projets d'Etat peuvent l'acquérir à court terme; les fermiers ou métayers locataires essaient de renforcer leurs droits de gestion en gagnant la confiance du propriétaire.

Bien que le régime de métayage soit le plus répandu à Lagoa, les locataires tendent à préférer les contrats de fermage. Un nombre important d'entre eux estiment que durant la plupart des années, les loyers ont tendance à rester inférieurs à la valeur d'un tiers de la récolte. D'autre part, les versements de loyers effectués en espèces permettent aux locataires de conserver toute la récolte sous leur contrôle pour la consommation, les semences et la vente. En outre, durant les années de sécheresse, les paiements des loyer peuvent être remis, tandis que les métayers doivent partager la récolte quelles que soient les circonstances. Même ainsi, les métayers contestent rarement la division des récoltes de peur de perdre leur accès à la terre. Les propriétaires ont tendance à préférer les contrats de métayage. Ils leur permettent d'acquérir des produits agricoles directement, plutôt qu'auprès de tiers. Le fait que certains propriétaires essaient de faire pression sur leurs locataires pour qu'ils deviennent métayers est une source importante de conflits en matière d'occupation des terres. Beaucoup de propriétaires tentent de persuader les locataires qui ont payé en nature durant une certaine année de maintenir cette forme de paiement d'une manière permanente. Les locataires, qui ont peu de moyens de marchander, cèdent souvent à la pression du propriétaire et deviennent métayers, afin de garder l'accès à la terre.

Certains locataires sont d'anciens métayers qui ont bénéficié de la Réforme agraire pour acquérir un bail. La plupart des métayers, toutefois, ressentaient trop de crainte ou d'incertitude vis-à-vis de leurs droits pour essayer de changer leur statut. Pour eux, obtenir la confiance et les bonnes grâces du propriétaire semblait être une stratégie plus avantageuse que de risquer tous leurs intérêts, en insistant sur leurs droits au fermage. Conserver de bons rapports de longue date avec les propriétaires avait le potentiel d'inspirer la confiance, de créer plus d'autonomie pour les métayers au moment de la division des produits, leur donnait un accès possible à des prêts sans intérêts en semences ou en argent, ainsi qu'un moyen de négocier au sujet de l'utilisation des terres. L'autonomie en matière de division des récoltes est un bénéfice très souhaitable qui donne aux métayers une chance de garder une part plus grande qu'il n'avait été décidé à l'origine. Ceux qui ont reçu des contrats de fermage se sentent maintenant menacés par des rumeurs selon lesquelles leurs contrats pourraient être annulés sous le nouveau régime. En fait, la législation la plus récente donnera aux propriétaires et aux "fermiers locataires forcés" l'option de renégocier les contrats en risquant de renvoyer les fermiers au statut de métayers. Les fermiers locataires, qui se sentent si vulnérables maintenant, disent qu'ils accepteront le changement de statut pour préserver leur accès aux terres.

8. Interactions : Conflits et résolution de conflits

Les fermiers locataires ou métayers de Lagoa disent qu'ils ont très peu de conflits avec leurs propriétaires. La plupart d'entre eux acceptent les limites imposées par les propriétaires pour éviter de risquer leurs chances fragiles d'accès aux terres. Et pourtant, des conflits se produisent sur la quantité et la forme des paiements annuels pour l'utilisation de la terre, et sur la valeur des investissements qui ont été faits par les locataires.

Les propriétaires disent aussi que leurs relations avec les fermiers ou métayers locataires sont pacifiques. Les conflits qu'ils ont sont plutôt avec l'Etat sur les questions de boisement et de projets de conservation du sol et des eaux qui limitent l'utilisation des terres et affectent la valeur future de celles-ci. Ils pensent aussi qu'il n'existe pas de critères uniformes lorsque l'Etat décide d'exproprier, et que le processus d'expropriation, au nom de la Réforme agraire et du principe de posse utils, est souvent arbitraire.

Les agences de l'Etat ont des différends avec les propriétaires qui ont accepté des améliorations de conservation des sols et des eaux, financées par l'Etat, et qui ensuite ont négligé de réparer les ouvrages et d'utiliser les terres comme il avait été convenu. Les propriétaires disent que la production de ces champs ne justifie pas les coûts d'entretien des terrasses et autres ouvrages qui s'effondrent. Les propriétaires peuvent opposer leur veto à des interventions particulières, et pourtant il n'y a pas de processus ou mécanisme clairement défini qui leur permettrait de négocier avec le personnel du projet dans un rapport d'égalité. Aucun contrat n'assure que les propriétaires vont maintenir les ouvrages selon l'attente du projet. Les fermiers locataires maintiennent rarement les ouvrages de conservation du sol et des eaux, en raison des coûts, et en raison des droits de gestion du propriétaire et de leur caractère restrictif.

Les conflits les plus fréquents entre l'Etat et les propriétaires surgissent au sujet du taux des baux et des paiements pour la terre dans les projets de boisement. Les propriétaires ne tirent des bénéfices des terrains boisés que dans les années où le bois est récolté. Ils se plaignent que si ces terres n'avaient pas été mises en bois, mais en métayage, quelque maigre qu'en soit le rendement, ils recevraient quelques bénéfices réguliers. C'est pourquoi les propriétaires sont de plus en plus hésitants à donner en bail des terres de *sequeiros* pour cet usage. Les solutions en option pour résoudre ces conflits propriétaire/Etat sont nombreuses, mais en général les propriétaires se trouvent nettement désavantagés. Bien que les parties s'accordent en général après une négociation ou une médiation, le fait est que, s'il n'y a pas d'accord, l'Etat peut exproprier. Ce fait, et les coûts de transaction encourus, conduisent souvent les propriétaires à éviter de discuter sur des questions d'utilisation des terres, ou encore à se désister avant d'être expropriés.

Dans les conflits entre les habitants de Lagoa et les agences de l'Etat, les processus sont un peu différents. Selon le conflit, les deux parties essaient d'abord de resoudre le problème simplement et localement. C'est seulement si c'est impossible que le cas est porté à un niveau supérieur. Si par exemple le bétail d'un habitant du village envahit la forêt de l'Etat, le propriétaire est sommé de payer une amende à la municipalité; en cas de refus l'affaire est portée devant le tribunal.

Les conflits entre habitants de Lagoa se résolvent ordinairement par un dialogue qui se déroule souvent sous la supervision de la commission de résidents.

Les conflits entre les propriétaires de terres et leurs locataires - fermiers ou métayers - se résolvent souvent d'une manière similaire. Si les rapports entre les deux parties sont des rapports amicaux, on arrive généralement à un accord par le dialogue et la négociation. Si ces deux procédés échouent ces causes sont portées devant le tribunal. Bien qu'en théorie les tribunaux soient impartiaux et que leurs décisions soient obligatoirement fidèles à la loi, les propriétaires, qui disposent de plus de ressources pour payer les avocats et qui ont une meilleure connaissance du système, se trouvent avantagés. Les locataires répugnent à contester les demandes des propriétaires, spécialement parce que les perdants des procès doivent payer les frais. Les problèmes de temps, de coûts et d'inconvénients divers découragent également les propriétaires des actions en justice, et tout ceci explique les rapports en général "de bonne entente" que les propriétaires et les locataires disent avoir les uns pour les autres.

9. Résultats des stratégies dans la propriété terrienne

Des deux types de contrats d'occupation des terres à Lagoa, **le métayage semble devoir se révéler le plus viable à long terme.** Ce type de contrat est moins vulnérable aux changements des règles constitutionnelles prenant corps au niveau de l'Etat, **il donne aux propriétaires de plus fortes incitations à améliorer leurs propriétés, à stimuler de plus forts rendements et à récolter des bénéfices plus importants à partir** de la main d'oeuvre de ceux qu'ils ont placés sur la terre. Tandis que ces deux formes **fournissent aux cultivateus à bail un accès à la terre, le louage peut fournir aux fermiers de plus grands bénéfices, étant donné qu'ils sont encouragés à produire d'une manière plus efficace, afin d'augmenter les profits, une fois qu'ils ont payé leurs loyers fixes.**

Les propriétaires veillent jalousement sur leur contrôle des droits à la gestion de la terre. **Une telle stratégie obtient des mauvaises notes en matière d'équité** : les propriétaires formulent les règles, conservent un contrôle ferme sur leur propriété et récoltent certains bénéfices avec des intrants minimaux. Bien que de nombreux paysans obtiennent l'accès à la terre par des contrats de fermage ou de métayage, les avoirs fonciers et les rendements tendent à être maigres. La séparation des titres qui sont accordés aux propriétaires des terres et des droits d'usage accordés aux fermiers ou métayers, garantit que les droits à l'usage des terres seront, à travers les siècles, largement inaccessibles et inéquitablement répartis.

L'efficacité de ce système de régime foncier est mitigée. Le système est inefficace en ce qui concerne l'encouragement des fermiers ou métayers à faire de petits investissements, tels que la plantation d'arbres ou le revêtement en pierres sèches, parce qu'ils n'en reçoivent aucun bénéfice. Mais il est efficace en matière de stimulation de certains investissements à long terme, tels que les terrasses, lorsque les propriétaires remboursent les fermiers ou métayers pour leur travail. **En ce qui concerne les ouvrages de conservation du sol et des eaux, ce système est aussi inefficace puisque les propriétaires répugnent à entretenir des travaux que l'Etat a fourni gratuitement, et dont le bénéfice direct va plutôt aux fermiers et métayers qu'aux propriétaires.**

81

10. Perspectives sur l'amélioration des rapports dans le cadre des régimes fonciers

De hauts niveaux démographiques, de petits avoirs fonciers, des terres infertiles, des précipitations incertaines et de faibles rendements, tout cela suggère que l'agriculture de *sequeiro* à Lagoa n'est pas soutenable, indépendamment du régime foncier. Même si c'était l'Etat qui gérait le sol pour améliorer la conservation du sol et des eaux, et même si les terres étaient redistributées parmi ceux qui les cultivent, les rendements ont peu de chances de jamais répondre aux besoins de survie même les plus élémentaires. De plus, l'histoire démontre que les propriétaires n'abandonneront pas facilement leurs droits de propriété. Le fait qu'ils ont leurs entrées dans les milieux des élites politiques fera certainement peser des contraintes sur toute réforme qui serait faite dans ce sens. Comme un changement radical n'est guère probable, une option serait de créer des stimulants pour les propriétaires les poussant à augmenter les investissements dans leurs propriétés. Par exemple, les propriétaires de vastes avoirs fonciers pourraient être requis d'investir chaque année un certain montant dans les ouvrages de conservation du sol et des eaux, en tant que condition pour maintenir leur titre de propriété. Avec une telle motivation, les propriétaires pourraient payer les locataires en espèces ou augmenter les parts de récolte des métayers, pour qu'ils procèdent aux améliorations. Si les propriétaires ne se conforment pas à ces exigences, l'Etat pourrait saisir les parcelles non améliorées pour les revendre aux fermiers ou métayers qui les cultivent. De telles stratégies ne surmonteront pas les contraintes pénibles qui pèsent sur la production agricole, mais elles pourraient améliorer la conservation, la production et l'équité au sein du système rigide qui gouverne la propriété foncière à Lagoa.

C. Ponta do Sol, une communauté de pêcheurs (Municipalité de Ribeira Grande - Ile de Santo Antâo)

1. Introduction

La communauté de pêcheurs de Ponta do Sol, qui se trouve sur la côte à quelque quatre kilomètres de la ville de Ribeira Grande, a été adoptée comme le siège de la municipalité de Ribeira Grande. Les 2.000 habitants sont soit des pêcheurs et leurs familles, soit des membres du personnel du gouvernement local. La communauté de pêcheurs en activité est formée d'environ 160 hommes.

2. Attributs de la communauté et services publics

Les pêcheurs de Ponta do Sol décrivent avec orgueil leur éthique d'individualisme prononcé. Ils disent qu'on ne trouve pas chez eux d'organisation collective telle que le *djunta-mon* et ils affirment que personne "n'a réussi à nous organiser". En fait, une enquête plus poussée révèle que cette communauté, bien qu'elle soit relativement individualiste, n'est pas dépourvue de structure ni atomisée. Ces pêcheurs travaillent ensemble en équipages, aussi bien sur des barques que sur des chalutiers. L'équipage se maintient en tant que groupe

pendant un an sur les barques et même plus longtemps sur les chalutiers. Les membres de ces équipages s'aident aussi dans les situations quotidiennes : acheter des bateaux, entreposer le poisson, et pour certains cas d'urgence. Si un pêcheur est blessé, ses compagnons peuvent très bien aider à son soutien matériel pendant un an. Les grands bateaux PAPASA (chalutiers) ont un système d'assurance financé par des déductions mensuelles prélevées sur la part de la prise qui revient à chaque membre de l'équipage. Une coopérative de pêcheurs pourrait avoir eu plus de succès, s'il n'y avait pas eu l'action regrettable d'une ONG belge qui a sapé l'objectif collectif d'une telle entreprise en distribuant gratuitement des moteurs de bateaux dans la communauté.

Scolarité

Une nouvelle école primaire pour les cours de six années est en construction. Dans l'intervalle, les cours pour les quatre classes du cycle élémentaire ont lieu dans divers bâtiments disséminés dans le village et loués par le ministère de l'Education. Il est dit des enfants qui ont fini les quatre années qu'ils savent encore lire et écrire dix ans après. Dans la génération d'adultes, il semble que peu sachent lire et écrire.

Santé publique

Un infirmier s'occupe du poste sanitaire de Ponta do Sol. Il peut faire des ordonnances de médicaments et prescrire des visites à l'hôpital de Ribeira Grande. Il dispose de peu de médicaments à donner directement et ne joue aucun rôle dans l'hygiène locale. Les gens pensent que ce poste sanitaire n'est pas assez moderne, et que les services y sont inadéquats. Les villageois doivent passer par l'infirmier de Ponta do Sol pour avoir accès à l'hôpital régional qui se trouve à 4 km, à Ribeira Grande, et où les services sont excellents. La plupart des naissances se passent à la maison, avec l'aide de sages femmes non payées qui ont reçu une certaine formation à l'hôpital régional de Ribeira Grande.

Assistance sociale

De nombreux habitants du pays, hommes et femmes, sont inscrits sur les registres de l'assistance sociale aux indigents pour les prestations mensuelles ou les distributions de vivres, ou les deux. Un homme du pays tient les registres et s'occupe de la distribution.

Police

Il y a trois officiers de police détachés à Ponta do Sol. En cas de troubles, tels que les bagarres entre supporters des équipes de football, les villageois font appel à eux. Les mois d'hiver, d'octobre à mars, apportent avec eux des mers démontées et une grande tension et anxiété parmi les familles de pêcheurs. Les hommes restent inoccupés, en attendant un jour d'accalmie et voient leurs familles souffrir de plus en plus de la faim. Une telle tension éclate parfois en actes violents, les hommes allant souvent jusqu'à battre leurs femmes. Au point extrême, les hommes s'embarquent à grand risque sur la mer en furie.

Pêcheurs actifs

Depuis 1970, les pêcheurs en activité ont augmenté, allant d'environ 50 à 160, ce qui est dû à l'accroissement démographique naturel; on dit qu'aucun étranger n'est venu se joindre à la communauté en tant que pêcheur. Les enquêtés disent que les emplois en d'autres lieux sont rares et que les jeunes se joignent aux groupes de pêche seulement parce qu'ils ne peuvent pas trouver du travail ailleurs.

3. Attributs techniques des pêches

Les pêches de Santo Antâo qui forment le seul système de production notable dans la communauté ne sont pas particulièrement riches comparées aux autres pêches des Iles du Cap-Vert.[49] Et cependant, les pêcheurs de Ponta do Sol croient que le succès des énormes chalutiers étrangers dans la zone a eu un effet négatif sur leur capture. L'industrie de la pêche locale comporte trois groupes : deux types de pêcheurs et ceux ou celles qui commercialisent la production.

Chalutiers locaux

Des équipages de douze hommes, l'élite de la communauté, exploitent pour la pêche quatre chalutiers de 10 mètres à moteur diesel, pouvant s'éloigner jusqu'à 30 km au large. Deux d'entre eux appartiennent au Projet PAPASA financé par les Néerlandais. Les deux autres appartiennent respectivement à un émigrant qui est revenu au pays et réside à Mindelo, et à un pêcheur local. Ces chalutiers pêchent avec une senne à poche, des maquereaux qu'ils vendent au marché et de petits poissons pour les appâts. Le filet, dont les dimensions sont 30 x 300 mètres est attaché à une barque ancrée sans personne à bord, à partir de laquelle il est déployé dans un cercle de grand rayon. Pour le ramener le filet est resserré à partir du bas, et est ensuite remonté à la main. Chaque opération de récupération et de remise en place du filet prend deux heures, plus longtemps si la capture est importante à cause du temps qu'il faut pour vider le filet et emmagasiner le poisson. Le port de Ponta do Sol est trop petit pour offrir de la place aux quatre chalutiers, qui mouillent au large. La barque du chalutier sert à accrocher l'extrémité du filet et sert aussi à transporter l'équipage à terre.

Pêcheurs locaux en barque

Les autres pêcheurs, environ de 110 à 120 personnes, travaillent en équipages de quatre pêcheurs, sur 25 ou 30 bateaux dont certains ont environ six mètres de long. La plupart de ces bateaux sont munis de moteurs hors-bord. Les eaux côtières contiennent aussi bien des espèces pélagiques que des homards. La plupart des espèces océaniques sont des thons et serras migratoires, des mérous et la petite *dobrada*. La pêche suit un régime fortement

[49] On trouve des pêches plus riches au large de Sao Vicente, Sao Nicolao, Sal, Boa Vista et Maio. La flotte de Sao Vicente, qui a sa base à Mindelo, a des bateaux au long cours dotés de la réfrigération à bord. Ils ne pêchent presque jamais autour de Santo Antâo, allant plus loin dans des eaux plus productives.

saisonnier. Durant les mois d'hiver, les mers houleuses obligent les barques à rester au port, et les eaux froides chassent les poissons. Durant les mois d'été, le thon, le serra et le maquereau sont beaucoup plus abondants. Les petites barques à rames avec leurs moteurs hors-bord comptent sur trois techniques de pêche :

- l'emploi d'appâts broyés, dispersés pour attirer les gros thons et serras qui sont ensuite harponnés. Une fois qu'un poisson est harponné, la pointe barbelée se détache de la tige, entraînant la ligne qui y est attachée et que le pêcheur ramène avec la capture;

- la pêche à la ligne pour le thon, le serra, le mérou et les autres poissons bentophages, avec des hameçons eschés; et

- la pêche au homard avec des pièges (paniers) attachés à des bouées de signalement et ancrés dans une profondeur de 10 à 30 mètres d'eau.

Quand les moteurs hors-bord ont été introduits, aux alentours de 1970, par des émigrants revenus au pays, le rayon effectif des pêches a été porté d'environ huit milles marins (19 km) à 20 milles marins (47 km). Maintenant, les barques peuvent atteindre la pointe ouest de Santo Antão, et contourner l'extrémité est de l'île pour atteindre Paul et le rivage méridional. A une vitesse d'environ 10 milles marins à l'heure (un litre d'essence par mille), un voyage aller et retour menant au point le plus éloigné prend environ quatre heures.

Chalutiers étrangers en haute mer

Les flottes portugaises, espagnoles, russes et à l'occasion japonaises travaillant dans les eaux riches au large de l'Afrique du Nord-Ouest, ont recours à des méthodes de haute technologie, avec sonar et radar pour localiser le poisson; elles ont aussi d'énormes filets pour le récolter. Les pêcheurs de Ponta do Sol croient que ces flottes capturent d'énormes quantités de poisson, en laissant moins pour eux.

Poissonnerie et dynamique du marché

Les captures de poissons sont livrées dans le petit port. Des poissonnières achètent le poisson aux pêcheurs qui affirment que ces femmes gagnent plus en vendant le poisson qu'eux, les pêcheurs ne gagnent. Les poissonnières, qui doivent se soumettre à des examens médicaux périodiques pour garder leurs licences, sont toutes des femmes de pêcheurs. De 30 à 50 femmes, selon l'importance de la capture du jour, travaillent jusqu'au milieu de l'après-midi car la demande locale dépasse l'offre en général. Les poissonnières massent lentement leur capital commercial, la plupart de leurs recettes allant vers les dépenses ménagères, et une partie des bénéfices étant réinvestie dans le commerce. Lorsque les pêcheurs savent qu'une grosse capture a des chances de dépasser la demande du jour, ils découpent le poisson en filets, le salent et le sèchent, pour le conserver jusqu'à ce que la demande du marché rende l'occasion opportune.

85

La réfrigération est préférée à la salaison pour garder le poisson frais. Cependant, la capacité est limitée et les petites unités de réfrigération installées par PAPASA n'étaient pas en état de fonctionner au moment de cette étude. Lorsqu'elles fonctionnent, les pêcheurs payent pour le service de congélation. Les équipages des chalutiers congèlent le poisson qui sert d'appât lorsque cela est possible. Dans la ville, il y a quelques personnes ayant de petits réfrigérateurs familiaux qui sont prêtes, s'il s'y trouve de la place, à prendre l'excès de capture des pêcheurs. La plupart de ces unités familiales ne sont pas propres à la congélation, mais peuvent garder le poisson frais et comestibles pour quelques jours.

Nature de la pêche en tant que ressource économique

La pêche riveraine de Santo Antâo est une ressource d'usage commun; il est difficile d'en contrôler l'accès, tandis que la consommation des captures est séparable et compétitive. Ces deux caractéristiques mettent en place la dynamique négative par laquelle les pêcheurs en concurrence surexploitent une ressource halieutique en régression. Des règles ont été introduites pour contrôler ce danger, mais leur efficacité pour la préservation des stocks n'apparaît pas clairement.

4. Règles de la pêche

Règles d'accès

Les règles formelles traitent les pêches de Ponta do Sol comme une ressource de propriété commune, ouvertes à tout pêcheur local compétent ou à tout autre Cap-verdien. Les contrôles sur l'accès sont faibles, apparemment parce qu'ils n'ont pas besoin d'être plus forts. Les règles limitent l'accès de deux manières : exigences en matière de compétence et exigences en matière de nationalité.

Un système local d'apprentissage exige une formation de trois mois à un an avant qu'une personne ne soit acceptée comme pêcheur complètement qualifié. Etant donné que ce sont les familles locales qui fournissent les recrues, ce système peut servir à décourager ceux qui ne s'intéressent pas vraiment à la pêche, mais il a peu d'effet en ce qui concerne la limitation du nombre croissant de pêcheurs. Bien que la plupart des familles veulent que leurs enfants trouvent des carrières plus lucratives et plus sûres, la pêche est une option à la fois de premier et de dernier recours, qui doit rester ouverte selon leur point de vue. Aucune règle officielle ou règle opératoire n'empêche un Cap-verdien qui n'a pas reçu de formation de pêcher dans la zone, mais il est rare de voir des pêcheurs non locaux travailler le long de la côte de Santo Antâo. Officiellement, tout Cap-verdien peut pêcher dans ces eaux. Tous ceux qui ne sont pas des citoyens sont exclus officiellement et sont sujets à l'arrestation s'ils sont surpris à pêcher dans les eaux nationales.

Règles contrôlant les opérations

Il y a une règle de base "premier arrivé, premier servi" que l'on trouve illustrée par les pêcheurs de homards locaux qui n'ont pas de territoires fixes. La pêche au homard n'est pratiquée qu'en petit bateau. Chaque barque transporte de six à huit pièges à homard, qui sont munis d'appâts et déposés le long de la côte à 20 mètres d'intervalle, le jeu de pièges placés pour un jour s'étendant sur 100 à 140 mètres. Le premier bateau qui arrive choisit la meilleures place et installe son territoire. Le prochain bateau peut continuer à partir de là, en laissant un espace de 20 mètres qui est requis pour séparer les territoires. Si un bateau nouvellement arrivé place des pièges trop près, l'équipage du premier bateau peut remonter les paniers et les replacer plus loin. C'est leur seul remède; ils n'ont pas le droit de trancher les bouées, en laissant les paniers à l'abandon; ils n'ont pas le droit de détruire les pièges ou de les confisquer en aucune manière. C'est ainsi que les territoires de pêche au homard sont toujours relatifs, et valables pour un seul jour selon celui qui est arrivé le premier.

En corollaire de la règle "premier arrivé, premier servi" existe une règles de "non-interférence raisonnable". Elle s'applique à la pêche à la ligne, à la pêche au harpon avec dispersion d'appâts, ainsi qu'à la pêche au homard et à la pêche au chalut. Si un chalutier commence à installer un filet, aucun autre bateau ne peut traverser le parcours de son filet. Les autres chalutiers peuvent déployer leur chalut, mais à 100 mètres "en arrière" du premier bateau, là où leurs activités ne risquent pas de gêner celles du premier bateau.

Une dernière règle de contrôle des opérations fait que la pêche au homard est illicite durant la période de ponte, du 5 juillet au 30 septembre. Cette règle au caractère historique cherche à conserver le stock de homard en protégeant la reproduction de cette espèce.

Règles de division de la capture

Sur les petits bateaux ou barques, les règles de division de la capture sont simples et claires. Le poisson pris est divisé en six portions. Sur ces portions, une est allouée au bateau, et une au moteur (c'est-à-dire que le propriétaire reçoit un tiers de la capture). Les quatre portions qui restent sont divisées également entre tous les membres de l'équipage, qu'il y en ait deux ou douze. La capture est divisée quotidiennenment, avant d'être vendue.

Sur les chalutiers, les règles varient légèrement selon le régime de propriété du bateau. Les bateaux privés adoptent la même règle que les petits bateaux, en réservant un tiers pour la part combinée bateau et moteur (allouée au propriétaire du bateau qui possède aussi le filet). Les deux-tiers qui restent sont divisés également entre les membres de l'équipage. Les vaisseaux PAPASA utilisent les mêmes règles pour les portions de l'équipage, mais la valeur des portions bateau et moteur est déposée dans un compte en banque, en tant que capital pour une caisse d'amortissement. Pour faire un retrait sur ce compte en banque, il faut deux signatures : tous les chèques doivent être cosignés par le capitaine et un représentant du PAPASA.

Les **apprentis**, tant sur les chalutiers que sur les petits bateaux, reçoivent la moitié des parts accordées à l'équipage régulier. C'est le capitaine qui décide quand ils ont accumulé assez de compétence et d'expérience pour mériter une part entière.

Règles de commercialisation

Les poissonnières doivent fournir la preuve qu'elles ont payé leurs impôts, et qu'elles ont passé avec succès un examen médical, afin d'obtenir le certificat de santé qui les autorise à pratiquer le commerce du poisson.

Les procédures de résolution de conflit, telles que les enquêtés les ont décrites, sont absolument minimes. Dans la tradition de la communauté de Ponta do Sol, ancrée dans son individualisme, ils n'identifient personne en tant que leader local capable de résoudre les conflits.

5. Interactions

Dans les contraintes de leur environnement, les membres de la communauté de Ponta do Sol ont élaboré diverses stratégies de survie, y compris la manière d'avoir accès aux services publics, aussi bien que des stratégies pour la pêche et la commercialisation.

Services publics - coproduction minimale

Il existe un certain degré de coproduction par les citoyens dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des arrangements pour l'aide sociale, mais elle se rencontre moins dans le domaine du maintien de l'ordre et de l'observation des règlements. Les parents encouragent leurs enfants à suivre les cours de l'école primaire locale de niveau élémentaire, et ils en envoient certains à l'école primaire supérieure de Ribeira Grande, pour laquelle un trajet de 4 km à pied est nécessaire. La plupart des parents, avec peu de compétences en lecture et écriture, font peu pour aider à instruire leurs enfants à la maison. Les gens font appel à l'infirmier local pour le conseil et les soins médicaux, mais outre cela, il font peu pour soutenir la santé communale. Le système d'assistance sociale dépend de l'agence de l'Etat, avec un assistant local bénévole. Le service du maintien de l'ordre est fourni par la police locale, mais le bas niveau de criminalité suggère que cette communauté très unie pratique l'auto-surveillance.

Stratégies et interactions dans le domaine de la pêche

Les interactions parmi les deux groupes qui vont pêcher en partant de Ponta do Sol - les équipages des petits bateaux et ceux des chalutiers au long des côtes - ont été résumées plus haut. Les conflits sont rares et sont normalement résolus dans le cadre des règles minimales que nous avons étudiées. Les barques dépendent des chalutiers pour les appâts nécessaires à leurs opérations. Les chalutiers remplissent les places disponibles à bord grâce aux pêcheurs expérimentés des petits bateaux. Tous les pêcheurs locaux regrettent de ne

pouvoir rien faire au sujet des flottes étrangères pêchant avec une technologie avancée, dont ils craignent qu'elle ne réduise les populations d'espèces migratoires dans leurs eaux riveraines.

Contrôle de l'application des règlements de pêche

Etant donné que les règlements locaux pour la pêche semblent minimaux, et que la règle de nationalité semble être la seule règle officielle dont l'application est régulièrement exigée, la communauté de pêcheurs n'essaie guère de surveiller les eaux littorales. Au lieu de cela, ces pêcheurs surveillent mutuellement leurs comportements et ils font aussi des rapports sur l'intrusion occasionnelle d'un bateau de pêche étranger dans les eaux du Cap-Vert.

Stratégies d'acquisition du matériel

Les pêcheurs de Ponta do Sol disent qu'avant la mise en route en 1984 du Projet PAPASA, grâce à l'aide néerlandaise, ils avaient l'habitude de trouver le capital nécessaire pour acheter un petit bateau en obtenant des prêts sans intérêts consentis par des amis. Après avoir contracté ces prêts, ils les repayaient peu à peu au cours du temps. Le Projet PAPASA a créé de nouvelles options. Ce projet aide les pêcheurs en formant certains habitants à la construction de bateaux, à la vente et à la réparation de moteurs importés, et à l'exploitation d'une usine de réfrigération. Le PAPASA offre, par l'entremise d'une banque, du crédit aux pêcheurs au taux de sept pour cent (7 %) par an, pour acheter des moteurs et des bateaux construits par du personnel formé dans le cadre du projet. Le personnel du Projet PAPASA aide les pêcheurs à rédiger les demandes de prêts, et après l'approbation du prêt, leur vend des bateaux. Les prêts pour l'achat de bateaux sont remboursés au cours de deux ou trois ans.

Une ONG belge a récemment distribué gratuitement des moteurs à de nombreux pêcheurs de Porta do Sol qui n'en avaient pas. Cette initiative a porté au programme de crédit PAPASA un coup aux conséquences désastreuses. Ceux qui avaient emprunté de l'argent pour financer un moteur se sont sentis "roulés", maintenant que d'autres avaient reçu un moteur gratuitement. Ceux qui ont besoin de remplacer du matériel usé hésitent à faire appel au crédit, espérant que la chance peut leur sourire, à eux aussi, avec un autre programme de dons.

Comme le projet doit toucher à sa fin au cours de 1992, il est prévu que les trois divisions du PAPASA soient privatisées. La construction de bateaux devrait continuer sous forme de petites entreprises autonomes. L'usine de réfrigération, bien qu'elle soit vivement souhaitée par les pêcheurs, a un avenir plus problématique.

En plus des volets de production du PAPASA, une coopérative de pêcheurs, la COOPESCA, a été organisée en 1986. A son point le plus actif, elle n'avait que 17 membres, et maintenant ce nombre est tombé à 13. Ses membres possèdent en commun, et forment les équipages de trois bateaux. Ils exploitent également une coopérative de producteurs qui importe des filets et d'autres sortes de matériel de pêche. Une coopérative de consommateurs

89

vend des produits alimentaires. Les problèmes qui ont conduit à la baisse du nombre de membres comprennent des difficultés de gestion et un vol portant sur les fonds et les produits alimentaires en 1991. Il y a aussi le fait que les prix de la coopérative pour le matériel de pêche sont plus élevés que dans les boutiques privées.

6. Résultats

Pour évaluer les résultats, nous pouvons examiner tout d'abord l'efficacité des pêches, deuxièmement la durabilité de ce régime, et troisièmement l'équité.

Efficacité et durabilité du régime

Les vieux pêcheurs de Ponta do Sol font deux observations très révélatrices :

- les captures sont plus petites maintenant qu'elles ne l'étaient il y a 25 ans, avant l'introduction des moteurs hors-bord; et

- le nombre de pêcheurs actifs a fait plus que tripler, passant de 50 à 160-170.

Les gens du pays croient que les flottes commerciales qui opèrent près du Cap-Vert sont responsables de la réduction de la population en poissons. Si cette croyance se révèle inexacte, alors il y a de fortes chances pour que la surexploitation locale des pêches explique la diminution des captures. Si c'est le cas, investir pour améliorer le matériel de pêche et les installations ne conduirait qu'à un épuisement plus complet des pêches. De meilleures stratégies consisteraient à limiter plus strictement l'accès, à imposer des saisons de fermeture, ou à fixer des limites de capture pour réduire le volume des captures et permettre au stock local de se reconstituer.

Equité

L'organisation actuelle des pêches semble équitable. Les limites imposées à l'accès sont faibles, et personne, sauf de temps à autre un bateau étranger, ne se voit refuser l'entrée. Il est évident que les pêcheurs considèrent les règles générales en vigueur, présidant à la division des parts, comme équitables; les conflits sur l'importance des parts sont rares. Mais cette note relativement élevée accordée à l'équité peut bien impliquer un recul en matière d'efficacité, puisqu'on voit plus de pêcheurs, investissant plus d'efforts, et munis d'un meilleur équipement, prendre Moins de Poisson, ce qui représente sûrement une opération inefficace.

96

D. Povoado de Mato Baixo et le site de production de Tabugal (municipalité de Santa Catarina - île de Santiago)

1. Introduction : Contexte et environnement

On trouvera résumée ici l'étude de cas du village de Mato Baixo, et du site associé de production irriguée de Tabugal dans la municipalité de Santa Catarina. L'étude développée examine en détail les attributs de la communauté de Mato Baixo, en se penchant spécialement sur les formes et les degrés d'organisation, et sur la manière dont de tels arrangements, avec leurs valeurs spécifiques, créent des stimulants pour l'action. Elle examine les trois systèmes de production dont dépend la communauté pour en tirer une grande partie de sa subsistance : production agricole pluviale, pastoralisme avec une brève transhumance, et spécialement agriculture irriguée. Pour chaque système, on a analysé les attributs des ressources et des technologies associées, en tant que biens économiques, en insistant sur les stimulants ainsi créés pour différentes classes d'acteurs. Ensuite, les règles régissant l'accès aux ressources et l'utilisation de ces mêmes ressources, ainsi que les stimulants créés par ces règles pour des catégories spécifiques d'acteurs, sont examinés.

La capacité organisationnelle régant dans la communauté, et qui est plus en évidence à Mato Baixo qu'à Lagoa, est analysée en termes d'assistance mutuelle (*djunta mon*), gestion des eaux, services publics et projets communautaires. Les services publics clés sont examinés en termes de l'accès qui y est offert et du degré de production pratiqué dans la communauté. Le système des régimes fonciers est examiné, en mettant tout spécialement en relief les zones irriguées de Tabugal. Les conséquences de tous ces facteurs et les interactions des acteurs clés sont analysées en termes de questions de politique de décentralisation.

Le village de Mato Baixo, situé sur un haut plateau (mesa) aride, à quelque quatre kilomètres au nord-ouest de la capitale de la municipalité de Santa Catarina, Assomada, est une communauté agro-pastorale pratiquant à la fois l'agriculuture pluviale et l'agriculture irriguée. Les terres irriguées se trouvent dans la vallée de Tabugal, située à environ cinq kilomètres exactement à l'ouest de Mato Baixo. Ces ondulations en collines arides et couvertes de pierres, peuplées d'établissements humains dispersés, sont interrompues par des pentes rocheuses et des ravins abrupts près de Tabugal. Le lit étroit de la rivière, alimentée par des sources, définit la gorge resserrée de Tabugal. Là, en dessous de promontoires rocheux qui s'alignent au long de la gorge, les habitants de Mato Baixo atteignent en marchant et escaladant pendant 3,5 km la zone à cultiver : des rangées de terrasses et de canaux qui définissent le périmètre de micro-irrigation.

Les habitants de Mato Baixo - 89 familles formant un total de 528 personnes - sont éparpillés dans huit quartiers ou *bairros* distincts, d'importances différentes - de 12 à 245 habitants. L'émigration, vers l'étranger ou vers Praia, atteint un niveau substantiel. Le résultat est que les femmes sont plus nombreuses que les hommes, formant 54 % de la population. Des maisons restées inachevées témoignent de la mobilité des habitants et des investissements sporadiques auxquels se livrent les émigrants.

91

2. *Attributs de la communauté : caractéristiques dans les domaines organisationnel et culturel*

Les ménages de Mato Baixo se répartissent entre deux catégories : ceux qui sont plus à l'aise avec accès soit aux terres irriguées, soit aux envois de fonds des émigrants, et les plus démunis qui ne comptent que sur l'agriculture pluviale. Les premières impressions suggèrent que les habitants sont des individualistes confirmés. Ils tendent à investir leurs maigres gains ou leurs envois de fonds dans des aménagements domestiques ou des améliorations personnelles, et seulement dans des activités qui leur profitent directement.

A l'époque de l'étude, les habitants du pays exprimaient un sentiment de grande incertitude en ce qui concerne le soutien qu'ils pouvaient attendre de gouvernements nationaux et municipaux nouvellement installés, et ils ne voyaient guère de justification à essayer d'organiser des efforts s'étendant à toute la communauté. Néanmoins, en observant la communauté, il s'avérait que les gens s'organisent en fait pour l'assistance mutuelle, et qu'ils ont récemment mis en route des efforts pour réaliser des objectifs ayant un intérêt pour la communauté. S'il est vrai que les associations formelles ne se manifestent guère dans le village et parmi les agriculteurs ayant des terres de cultures pluviales, les agriculteurs cultivant des parcelles irriguées tendent à être mieux organisés, avec une coopérative de consommateurs et une association de producteurs de canne à sucre. Ces activités suggèrent qu'il y a une base ferme pour la coproduction par les citoyens, malgré la persistance d'attitudes et de préoccupations individualistes ou tournées vers la famille.

Assistance mutuelle : Djunta Mon

Les habitants de Mato Baixo forment à titre bénévole des groupements *djunta mon* pour se livrer aux cultures *sequeiro* et *regadio* durant les périodes de pointe du point de vue de la main d'oeuvre requise. Dans la culture *sequeiro*, des groupes d'environ cinq à douze cultivateurs forment le *djunta mon* pour planter, sarcler et récolter les cultures pluviales. Le nombre varie d'un groupe à l'autre et d'une année à l'autre. Une fois qu'un participant a choisi un jour pour que le groupe *djunta mon* vienne dans son champ, il ou elle est engagé dans un contrat verbal pour aider aux travaux dans les champs de tous les autres participants. Les participants qui - excepté le cas de maladie - ne travaillent pas le jour indiqué doivent payer 500 CVE à l'hôte qui l'attend pour le ou les jours manqués. Si un participant refuse de payer, le groupe peut se plaindre à l'agent administratif qui envoie une note au tribunal d'Assomada. Si le participant refuse encore de payer, il ou elle peut se voir condamner à l'incarcération.

Les groupes *djunta mon* travaillant sur les terres de cultures pluviales varient en importance selon la tâche. Les groupes de sarclage tendent à être les plus importants, les groupes de semailles ou de récoltes sont plus petits. En général, ces groupes ne durent que pour la tâche à entreprendre, et se dispersent ensuite, soumis qu'ils sont aux mêmes pressions d'irrégularité des précipitations mentionnées lors de l'étude de Lagoa, dans la municipalité

de Ribeira Grande. Mais dans cette petite communauté, il y a au moins quelques participants qui continuent à se réunir d'une tâche à l'autre et d'une année à l'autre.

Il se forme aussi des groupes de travail bénévoles pour construire les toits. Bien qu'on les appelle parfois *djunta mon*, ils sont en fait très différents, en ce que tout le travail se fait sur la propriété d'une personne, et qu'il n'y a pas d'amendes pour le refus de participer. Bien que ce groupement soit fondé sur la bonne volonté (*boa vontade*), il existe une sanction officieuse, mais à long terme, contre les non-participants; ils ne recevront aucune aide de l'hôte du premier travail lorsqu'ils auront besoin de construire ou de réparer leur propre toit.

Assistance mutuelle entre communautés : nettoyage et entretien de l'approvisionnement public en eau

Dans les occasions où les habitants deviennent malades pour avoir bu de l'eau d'une certaine source durant la saison des pluies, les usagers habituels de cette source, qui sont en général des voisins, mettent en commun main d'oeuvre et matériel pour nettoyer la source, plutôt que d'attendre que l'Etat accomplisse cette tâche.

L'église catholique et la planification familiale

De nombreux résidents de Mato Baixo sont pratiquants et l'église exerce une influence importante sur leurs vies. L'église jouit d'une popularité qui en fait un excellent véhicule pour la communication des nouvelles et des messages importants. En dépit de l'église, de nombreuses femmes ont des opinions indépendantes sur le contrôle des naissances. Les mères célibataires et les femmes d'émigrants qui ont déjà eu quatre enfants ou plus sont très intéressées par la contraception, bien qu'à présent, dans ce domaine, l'information et les fournitures sont à un niveau bien inférieur à la demande. Ces femmes reconnaissent que, les vues de l'église mises à part, ce sont elles seules qui ont la responsabilité de subvenir aus besoins de leurs enfants. Pour elles, le contrôle des naissances est un choix qui répond mieux aux sentiments humains que le péché d'avortement.

Initiatives pour des projets communautaires

Récemment, les villageois de Mato Baixo ont pris l'initiative de plusieurs activités et projets pour le bénéfice de la communauté. En 1990, trois villageois ont mis au point l'idée d'un projet de production de bétail, dont les bénéfices devaient être utilisés pour des améliorations à la communauté. Ils ont demandé à l'Ambassade des Etats-Unis un financement au titre de son programme d'auto-assistance. Etant donné que les conditions des subventions accordées par les Etats-Unis exigeaient une participation de la communauté toute entière, ces trois villageois ont organisé une réunion où la communauté a approuvé l'idée d'un élevage de poulets, production d'oeufs, élevage de porcs et de caprins. Le projet comportait la construction en commun d'un poulailler, d'une aire de stockage pour les aliments et les produits végétaux, ainsi que d'un réservoir d'eau; il fallait aussi organiser des groupes pour élever les animaux et fournir du fourrage. Les revenus des ventes devaient

subvenir à l'entretien de la fontaine publique, aux réparations des routes ou à la création d'autres biens publics. La main d'oeuvre et les services initiaux devaient être bénévoles, mais le projet était conçu de manière à fournir trois emplois permanents : un gardien, un commis à la volaille, et un porcher.

La communauté a choisi une commission de gestion et de coordination financière de quatre femmes, ainsi qu'un groupe d'adminnistration et gestion de six hommes et deux femmes. Ces groupes bénévoles avaient la responsabilité de la gestion des fonds, de la coordination du projet et du maintien de la participation de la communauté. L'Ambassade des Etats-Unis indiquant qu'elle soutenait le projet, le travail communautaire s'est mis en route. La municipalité a fourni quelques pierres, de l'eau et du sable, matériaux nécessaires pour la construction du poulailler et de la porcherie, ainsi que le don gratuit d'une terre de l'Etat sur laquelle on pouvait construire. Les habitants ont fourni de la main d'oeuvre pour commencer la construction. Le financement de l'Ambassade des Etats-Unis ayant été retardé, les habitants ont contribué de leur propre argent pour payer les matériaux nécessaires au démarrage. Entre temps, des problèmes se sont présentés dans la conception du projet; le budget d'origine avait surestimé les bénéfices et n'avait pas calculé les coûts du matériel d'emballage tel que les cartons à oeufs, non plus que le coût du transport des oeufs vers le marché d'Assomada. Lorsque la réserve de ciment fut épuisée, les ouvriers bénévoles ont arrêté le travail. Les dirigeants de ce projet ont décidé d'attendre pour être sûrs du financement du projet avant de faire appel à d'autres contributions. Ainsi, la confiance de la communauté dans le financement du projet et dans sa viabilité a commencé à flancher.

Finalement, ce projet souffrait d'un certain nombre de problèmes de conception qui reflétaient à la fois l'idéalisme et l'inexpérience des concepteurs. Il y était supposé que les participants, sans aucune contrôle, assureraient d'eux mêmes une rotation des groupes de travail, le choix entre les tâches se faisant selon les préférences des individus. La possibilité de voir certains contribuer moins et participer moins, et les chances qu'il y aurait ainsi un antistimulant qui freinerait ceux qui assumaient la plus grande partie du travail, ne figuraient pas comme des problèmes aux yeux des organisateurs, et ainsi peu de contrôles ont été mis au point. Les planificateurs de ce projet ont aussi négligé de définir clairement le concept de propriété vis-à-vis des biens du projet. Comme les villageois n'étaient pas disposés à contribuer des animaux pour le projet, les planificateurs espéraient consacrer les fonds du projet à l'achat des animaux nécessaires. Ces animaux devaient appartenir, sous forme d'une seule unité, à la communauté, bien qu'il fut possible que les membres de la communauté ne participent pas tous également aux soins des animaux et à l'entretien du projet.

Résumé de la coopération communautaire

Les habitants de Mato Baixo préfèrent n'investir que dans les projets communautaires qui leur apportent un bénéfice direct. Les gens qui n'ont pas de voitures, ou n'exploitent pas d'entreprises locales, manifestent peu d'intérêt pour la réparation des routes. Les ménages qui n'ont pas d'enfants d'âge scolaire ne manifestent aucun intérêt pour l'aide au financement des écoles. Les habitants assignent la responsabilité de la plupart des services publics à l'Etat.

Néanmoins, le *djunta mon* et les efforts pour des projets communautaires suggèrent que les habitants mobiliseront des ressources lorsqu'ils percevront la possibilité d'un bénéfice direct. En particulier, l'assistance mutuelle traditionnelle fait preuve d'une certaine sophistication dans les règles et les sanctions appliquées aux membres, même lorsque ceux-ci ne sont liés que par des contrats verbaux. La présence de dirigeants locaux, capables de lancer un nouveau projet, même s'il est imparfait, tout en opérant dans les limites des institutions sanctionnées par l'Etat, est un signe prometteur. **Deux défis se présentent sur la route de la décentralisation de la gouvernance des affaires locales. Le premier est de bien identifier les priorités de groupes d'intérêts, en matière d'action communautaire, et d'évaluer correctement des quantités réalistes de temps, de main d'oeuvre, de savoir-faire et de matériaux à fournir par ces groupes. Le second est de tirer profit de l'expérience des villageois dans le domaine de l'action collective pour concevoir les institutions permettant d'exécuter les projets locaux.**

3. Services publics

Approvisionnement en eau

La fontaine publique de Mato Baixo s'est trouvée contaminée depuis 1987, et durant des années les habitants ont dû acheter de l'eau à un village voisin, ou ont dû aller chercher l'eau aux sources de Tabugal. Environ une demi douzaine de ménages plus aisés ont des citernes qui sont régulièrement remplies par des camions-réservoirs d'eau commerciaux.

Santé locale

L'installation sanitaire la plus proche est l'hôpital d'Assomada où les habitants de Mato Baixo vont seulement si les remèdes fabriqués à la maison à partir d'herbes médicinales cueillies dans les champs ou cultivées dans leurs jardins, n'ont pas d'effet. Les transports pour Assomada sont coûteux et peu fréquents, et en plus les fonctionnaires de la santé vérifient si les patients ont payé leurs impôts. Nombreux sont ceux qui évitent le dispensaire craignant qu'on y découvre un arriéré d'impôts. La plupart des naissances se passent à la maison, avec l'aide de la sage femme du village. Certains vont en fait à l'hôpital, s'ils ont payé leur impôts, ou si la grossesse présente des complications.

Enseignement

Représentant l'une des rares avenues menant à la promotion sociale, l'enseignement est apprécié au plus haut point. Mais les familles se lamentent à propos de la difficulté d'accéder aux écoles, ainsi que des coûts et de la difficulté des études. L'école locale primaire élémentaire de quatre ans a six enseignants avec environ 40 élèves par classe. La fréquentation est irrégulière et les enfants se plaignent de ne pas aimer les repas fournis. Un bon nombre d'enfants parcourent à pied les 4 km qui les séparent de l'école primaire supérieure d'Assomada. Quelques uns, privilégié, continuent jusqu'à l'école secondaire. Jusqu'à récemment, il y avait un programme d'alphabétisation pour adultes qui attirait un

nombreux auditoire à Mato Baixo. Mais le gouvernement PAICV a négligé de payer le loyer de la salle de classe qui se trouvait dans une maison privée. Pour une certaine période après cela, l'enseignante a continué les classes dans sa maison, à cause de la demande très forte. Un petit centre préscolaire a été établi à Mato Baixo, avec deux aides locales payées par la municipalité. Un émigrant a prêté sa maison non achevée, pour servir de salle de classe. Les parents payent 100 CVE par mois et par enfant pour les fournitures. Lorsque la classe d'alphabétisation pour adultes a fermé ses portes, la table qu'elle comportait a été déménagée dans la garderie d'enfants, formant le seul mobilier de cette pièce. Lorsque le PAICV a perdu les élections, il a confisqué la table et les enfants, maintenant, travaillent sur le plancher.

Les améliorations principales dans le domaine de l'enseignement recommandées par les parents sont, par ordre de priorité, un système de transport pour pouvoir suivre les années finales de l'école primaire à Assomada, un mobilier de base pour le centre de garde d'enfants, et une meilleure nourriture à l'école primaire. Toutefois, la mesure dans laquelle les parents sont prêts à donner de l'argent ou de la main d'oeuvre pour améliorer les écoles est très problématique. Certains pensent que l'Etat devrait fournir une contrepartie pour tout effort qu'ils pourraient entreprendre. D'autres disent qu'ils seraient disposés à travailler deux ou trois jours au profit d'une école, mais qu'ils ne pourraient donner ni argent, ni matériaux, car ils n'en ont pas. La raison pour cette hésitation générale à participer, est paraît-il qu'il n'y a aucune garantie pour que tous contribuent d'une manière égale.

4. Arrangements institutionnels officiels locaux et d'écelon supérieur et marchés

Nouvelle unité de gouvernance locale

On n'a pas encore nommé de nouvelles "autorités administratives locales" à Mato Baixo. Les membres de l'ancienne commission de résidents et l'agent administratif continuent à servir de pivots pour les communications inter-villageoises et l'organisation interne du village. Les habitants disent qu'ils soutiendront la nouvelle unité de gouvernance. Nombre d'entre eux estiment que de nouveaux représentants locaux pourrait aider à traiter avec un nouveau régime qui, pour eux, "est encore plein de promesses vaines." Auparavant, la plupart des membres de la commission de résidents étaient des membres du parti PAICV. A ce qu'on suppose, les nouvelles autorités locales doivent être élues pour des mandats de deux ans pour coordonner les intérêts de la communauté et pour aider les agents administratifs. Une opinion unanime dit que des agents élus seraient ce qu'il y a de mieux pour servir les intérêts locaux.

Rapports avec les niveaux politico-administratifs supérieurs

Les habitants de Mato Baixo ont une attitude à la fois passive et sceptique vis-à-vis des autorités. Indépendemment de qui se trouve au pouvoir, leurs requêtes reçoivent rarement des réponses; la plupart des habitants soutiennent quiconque est au pouvoir. La plupart des habitants ont aussi adopté une attitude de "voir venir" vis-à-vis du nouveau régime. Un point crucial d'articulation entre les habitants et les autorités est constitué par les impôts. Tous les adultes de 18 à 60 ans sont obligés de payer la taxe locale de développement (*paga cabeça*),

qui est de 70 CVE par an, s'ils veulent utiliser les installations sanitaires ou obtenir des services municipaux. Bien que ce ne soit qu'un simple mesure de mise en vigueur fiscale, elle décourage les citoyens pauvres d'utiliser les services municipaux sauf en cas d'urgence.

Marchés

Les produits agricoles locaux tels que le manioc, la canne à sucre, les pommes de terre, le poisson et la viande peuvent être vendus au porte à porte sans licence. Les producteurs et les autres vendeurs peuvent aussi louer un étal de marché, au marché d'Assomada, pour 100 CVE par jour, après avoir acheté une licence qui coûte 300 CVE par mois. Les licences pour vendre des produits importés, tels que le riz, le savon et le sucre sont très coûteuses. Durant la période coloniale, ces licences étaient accordées facilement, mais depuis l'indépendance on n'a pas délivré de nouvelles licences, c'est pourquoi les anciennes licences sont revendues au prix d'environ 200.000 CVE.

Remarques et conclusions

Les habitants de Mato Baixo tendent à être passifs et sceptiques dans leurs rapports avec les étrangers. Ils fondent leurs opinions de tout ce qui est politique sur l'action concrète, et soutiennent ceux qui font preuve d'efficacité en matière d'aide à la communauté. Même pour des services publics de valeur comme l'enseignement, les habitants disent qu'ils ne pourraient contribuer que deux ou trois jours de travail, n'ayant pas d'argent ou de matériaux à donner. Et cependant, dans le cas de services répondant à un desir populaire, comme la garderie d'enfants, les habitants ont prouvé qu'ils savaient trouver de l'aide, en l'occurrence un émigrant qui a prêté une maison inoccupée. Comme partout, les habitants hésitent à assumer la gouvernance dans le domaine des services publics, tant qu'il leur manque l'autorité nécessaire pour forcer les membres de la communauté à assumer leur juste part de responsabilité, et tant qu'ils ne disposent pas de sanctions pouvant être administrées contre les pique-assettes.

5. *Le site de production : Mato Baixo et Tchada Mato Baixo*

Comme les habitants de Lagoa, les agriculteurs de Mato Baixo dépendent pour leur survie de terres qui ne leur appartiennent pas. Ce fait a des ramifications majeures en matière de capacité politique pour les affaires locales, puisque les rapports dans le cadre du régime foncier sont cruciaux, tant pour le potentiel de production que pour la persistance d'une dépendance de la majorité qui est pauvre, vis-à-vis d'une classe peu nombreuse de propriétaires terriens. Si l'on excepte les très riches, les familles de Mato Baixo, durant des générations, n'ont eu accès aux terres agricoles qu'en tant que fermiers ou métayers. La plupart des habitants subsistent à partir d'une agriculture pluviale comportant du maïs et des haricots, cultivés en association entre les mois de juillet et d'août. Certains ménages qui ont des droits d'utilisation et comportent des adultes capables de travailler, ont aussi accès aux parcelles irriguées de la vallée de Tabugal, où ils produisent de la canne à sucre, des cultures de racines et des arbres fruitiers. La plupart des ménages élèvent du bétail, tel que des vaches,

des caprins et des porcs, qui paissent dans les hauts plateaux et consomment aussi les restes de légumes de la maisonnée. De nombreux ménages reçoivent des envois de fonds des émigrants.

Attributs du système de production d'agriculture pluviale

Durant trois mois, après les premières pluies, tous les cultivateurs se concentrent sur la culture du maïs et des haricots dans les champs de *sequeiros*. Ils enlèvent le chaume restant de la récolte de l'année précédente, et plantent le maïs en rangées alternées avec des haricots blancs. Certaines parcelles contiennent aussi des plants de coton pour des usages médicinaux : la fibre pour application locale des médicaments et les graines pour les avortements et les douleurs utérines. D'autres plantes se rencontrent y compris le tabac et d'autres herbes à propriétés curatives. Les arbres que l'on trouve sur les parcelles cultivées en *sequeiro*, qu'ils soient plantés ou spontanés, servent de jalons et fournissent de bois de chauffage, du fourrage pour les animaux, des aliments et des médicaments.

Attributs des règles formant le régime foncier et régissant le système de production d'agriculture pluviale

Comme à Lagoa les terres, en grande partie, appartiennent à quelques propriétaires absents. Le système féodal de régime foncier, avec ses petites parcelles accordées par baux de fermage ou de métayage, a très peu changé depuis le système *morgadio* des dix-huitième et dix-neuvième siècles. Depuis, les changements de régime foncier s'articulent autour des valeurs croissantes des terres : les loyers ont augmenté et les transactions sur les terres qui se faisaient autrefois oralement, exigent maintenant des accords par écrit. Tous les agriculteurs semblent avoir quelques champs *sequeiro*, même s'ils ont aussi l'usage de terres *regadio*. Depuis l'élection, les autorités de la Commission de réforme agraire se trouvant en flux, de nombreux cultivateurs à bail sont inquiets à sujet de leurs droits d'usage. Certains cultivateurs, qui avaient payé des loyers à la Commission pour des terres contestées ou pour des terres appartenant à des émigrants, se sont trouvés dans l'incapacité de payer les loyers des mois durant. Ils craignent que ces délais ne deviennent un prétexte pour les priver de leurs droits.

L'origine des arbres sur les terres sèches détermine les règles de régime foncier qui s'appliquent. Les occupants, fermiers ou métayers, peuvent faire des récoltes sur les arbres indigènes : pour encourager une repousse ultérieure, les arbres de bois de chauffage peuvent être élagués ou coupés, mais jamais déracinés. Les fermiers ou métayers peuvent récolter sur les arbres qu'ils ont plantés, mais ne peuvent prendre que les fruits sur un arbre planté par le propriétaire ou par un occupant précédent. Elaguer ces arbres est interdit, car les feuilles et le bois appartiennent au propriétaire qui peut transférer de tels arbres, ainsi que le droit à leurs fruits, à un tiers. Les arbres fournis aux cultivateurs par l'Etat sont en principe protégés par des gardes forestiers, et ne peuvent fournir du bois de chauffage ou du fourrage qu'avec un permis. Toutefois, l'accès libre semble être la règle opératoire.

Attributs du système de production pastoral, semi-transhumant

Les habitants de Mato Baixo possèdent du bétail d'une grande variété, comportant vaches, porcs, caprins, poulets ou chiens. Les porcs et les poulets sont engraissés à la maison, la plupart avec des résidus provenant de la maison ou du jardin. Les habitants qui ont de plus gros animaux, comme des vaches, nourrissent leur bétail à l'étable avec les résidus des récoltes, les aliments pour bétail du commerce intervenant dans les années de disette. A l'occasion, ils attachent leurs animaux dans les champs pour brouter les arbres ou les résidus après la récolte. Dans les années de sécheresse, lorsque pratiquement tout le bétail est engraissé à l'étable avec des aliments secs pour bétail, du commerce, coûtant beaucoup d'argent, les propriétaires essaient de vendre rapidement quelques animaux. D'autres propriétaires d'animaux utilisent des zones de pâturage saisonnier que l'on appelle des *tchadas*, ou des *rotchas* (roches); ces zones sont traitées *de facto* comme des zones d'accès libre, en y incluant tout arbre sauvage qui s'y trouve. Mais les *espinheira*, manques et les autres fruits rencontrés par fois sur les *tchadas*, appartiennent aux propriétaires et ne peuvent être récoltés ou coupés que par eux. Dans les périodes sèches, les ménages qui ont de grands troupeaux de chèvres les mènent dans des *tchadas* éloignées et les y font paître du matin jusqu'au soir.

Durant les périodes pluvieuses ou humides, les animaux sont attachés ou sont menés dans des *tchadas* éloignées pour éviter qu'ils ne mangent les cultures *sequeiro*. Souvent les animaux, spécialement les bovins, sont confiés à des pasteurs professionnels. Un membre de la famille du propriétaire mène les animaux sur un parcours de courte transhumance, de 7 à 10 km, vers des pâturages de saison des pluies, où le pasteur, moyennent 500 CVE par propriétaire, plus le droit à l'usage du lait, prend soin des animaux. On dit que ces éleveurs de semi-transhumance réussissent très bien avec la vente saisonnière du lait et du fromage. La rétribution du pasteur scelle un contrat et le rend lui, et non le propriétaire, responsable de tous dommages pouvant être causés par les animaux.

6. Le site de production : Tabugal

Attributs du périmètre d'irrigation de Tabugal, et ses règles

Les sources qui alimentent en eau les terres de *regadio* et la rivière Tabugal sont en eixstence au moins depuis la fin du 19ème siècle. Dans le passé, l'eau était distribuée par rotation aux parcelles durant huit heures, une fois tous les 15 jours. Comme des précipitations peu abondantes au cours des dernières années ont réduit le débit des sources, le cycle d'irrigation a été restreint et l'eau n'est distribuée qu'une fois par mois. La canne à sucre, les pommes de terre, le manioc, le maïs, et les haricots sont les cultures principales. De nombreux agriculteurs postent des chiens de garde pour empêcher les singes des collines de se régaler des cultures lorsque les fermiers ne sont pas dans les champs.

Les 22 hectares que représentent les terres irriguées de Tabugal sont divisés en 150 parcelles, cultivées par 115 cultivateurs qui sont principalement des fermiers (Rodrigues et al., 1982). Au 19ème siècle, toute la vallée appartenait à un seul gros propriétaire (*morgado*), de qui la plupart des 12 propriétaires actuels ont hérité leurs terres (Rodrigues). Quelques propriétaires sont d'anciens fermiers qui ont acheté de petites parcelles à leurs propriétaires, il y a des années; d'autres propriétaires sont d'anciens fermiers qui se sont vu accorder des parcelles expropriées d'anciens propriétaires sous un régime de *posse util* au titre de la Réforme agraire.

Usagers autorisés : Si l'on excepte les quelques petits propriétaires qui travaillent, les propriétaires de biens fonciers ne cultivent pas directement leurs terres, mais les cèdent à bail en petites parcelles. La plupart des cultivateurs à bail sont des fermiers, mais quelques uns sont des métayers.[50] Comme pour les terres de *sequeiro*, les contrats de fermage sur les terres regadio de Tabugal tendent à être de longue durée, et dans notre échantillon ils vont de 15 années à plusieurs générations. L'interaction entre les fermiers ou métayers et les propriétaires se produit rarement, et prend place surtout quand les loyers ou les parts de récolte sont dus.[51]

Les fermiers *regadio* payent des taxes pour la terre qu'ils ont plantée en canne à sucre. Les propriétaires font eux-mêmes l'évaluation de la superficie en canne. Une fois la vérification faite pour le compte de l'Etat par la commission des résidents, une licence de production de canne est accordée. Une évaluation peut couvrir une vaste superficie, mais chaque producteur fermier ou métayer paie la taxe pour ses parcelles cultivées en canne à sucre. Le montant des taxes sur la canne à sucre représente, semble-t-il, 10 fois ce qu'il était en 1987. Ce fait peut être dû à des taux d'impositions plus forts, à une augmentation de la production de canne, ou à des évaluations plus élevées. Les producteurs de canne à sucre considèrent maintenant que cette taxe est un antistimulant assez fort à la production, et disent que : "l'Etat veut que nous travaillions, mais plus nous travaillons, plus nous payons." Certains ont commencé à se livrer au mélange illégal de sucre avec l'alcool pour étendre la production d'*aquavit* ou *grogo*.

---

[50] Jusqu'en 1967, les loyers étaient payés en espèces ou par des prestations de trois jours de travail au propriétaire. Un accès plus large à la main d'oeuvre formait une incitation importante poussant les propriétaires à fragmenter leurs biens entre des locataires aussi nombreux que possible (Rodrigues et al., 1982).

[51] Une enquête faite en 1982 a montré que la moitié des cultivateurs cultivaient moins de 1.000 m2; un tiers avaient des parcelles de superficie supérieure à 1.000 m2, mais inférieure à 2.000 m2. Environ les trois quarts de tous les cultivateurs ne cultivaient qu'une parcelle. De nos jours, 300 m2 de superficie est considéré comme une grande parcelle irriguée. Les loyers annuels valaient, les sols arides requérant les loyers les plus bas, et les sols humides les loyers les plus élevés. Bien que les loyers soient restés plus ou moins stables entre 1967 et 1980, vers la fin des années 80 ils ont commencé à monter rapidement; quelques locataires disent qu'ils payent maintenant presque huit fois leur ancien loyer.

120

Droits d'exclusion - les droits d'exclusion des fermier et métayers et autres utilisateurs sont détenus par les propriétaires qui peuvent se servir de ces droits comme d'une stratégie pour augmenter les loyers. Avant la législation qui a donné aux cultivateurs à bail une marge de sécurité, les propriétaires employaient souvent cette stratégie après que des améliorations apportées par ces derniers aient augmenté la valeur de la terre. Les fermiers de Tabugal se souviennent d'un cas de 1980 où un fermier a perdu ses droits lorsqu'il n'a pas pu prouver que son loyer était payé, alors que le propriétaire le niait.

Droits de transfert - les héritiers, hommes et femmes, peuvent hériter des titres aux terres; les héritiers des cultivateurs à bail peuvent aussi hériter de leurs droits. En général, les droits aux terres irriguées sont transférés à des enfants mâles résidant dans le pays et qui font la culture pour assurer leur subsistance. Les filles peuvent aussi hériter si elles sont dans un grand besoin, et si elles sont mariées et résident dans la région, ou s'il n'y a pas d'autres héritiers. Des transferts se sont aussi produits par vente (Alamada, 1992).

Droits de gestion - contrairement à ce qui se passe à Lagoa, les fermiers ou métayers de Tabugal ont de considérables droits *de facto* sur la gestion de leurs terres. Sauf en ce qui concerne les propriétaires qui habitent non loin ou qui possèdent des presses de canne à sucre, peu de propriétaires viennent visiter cette gorge isolée et inaccessible. Aussi, les fermiers et métayers ont une autonomie considérable pour gérer le système d'irrigation dans cette vallée abrupte, pour construire des terrasses, pour aplanir les parcelles, pour ouvrir et entretenir les sources et les canaux, et pour planter des arbres fruitiers, agissant seuls ou dans des groupes de *djunta mon*. Comme les propriétaires n'aident ni ne rémunèrent les fermiers ou métayers pour ces efforts, le fait de déposséder ces cultivateurs exigerait qu'ils paient une compensation pour des années d'investissements accumulés. Pour cette raison, les cultivateurs se sentent assez sûrs dans leurs droits d'usage, bien que le titre du propriétaire ne soit jamais remis en question. Sachant que la terre ne leur appartient pas, les cultivateurs à bail ont peu de stimulants pour investir dans la terre des enjeux majeurs. Bref, ces cultivateurs à bail, disposant de peu de réserves monétaires font, principalement en main d'oeuvre, les investissements qu'il faut pour des bénéfices à moyen terme. Par exemple, un projet de l'Etat, financé par l'Arabie saoudite, a revêtu en ciment le principal canal d'irrigation de Tabugal. Les fermiers et métayers ne manquent pas de nettoyer ce canal, parce que cet investissement en main d'oeuvre assure l'arrivée de l'eau dont ils ont besoin pour les cultures. Mais ils ne feront pas de contributions en argent pour acheter les matériaux nécessaires aux grosses réparations.

Les désaccords entre propriétaires et locataires sur les droits en matière de gestion ont le plus d'importance dans les cas d'investissements en pressoirs à canne (*trapiches*) et distilleries (*alambiques*). Les producteurs de canne à sucre peuvent soit mettre leurs ressources en commun pour acquérir un pressoir ou une distillerie de groupe, ou payer un autre producteur pour utiliser le pressoir ou la distillerie qu'il a construits. Dans les deux cas, ce sont les producteurs locataires qui construisent le pressoir, mais avec un seul versement de loyer retardé ou manqué, il y a un prétexte facile pour le propriétaire de mettre les locataires à la porte et de confisquer le pressoir à canne ou la distillerie se trouvant sur la terre dont les

101

locataires ont été expulsés. La vulnérabilité des locataires vis-à-vis des réclamations des propriétaires a reçu une illustration plus évidente encore avec le cas du centre local d'alphabétisation pour adultes. Ce centre a été construit en 1988, sur une initiative du PAICV, avec un financement de l'Autriche, sur un terrain que l'Etat a déclaré comme n'étant pas occupé. Les habitants du pays ont contribué de la main d'oeuvre évaluée à 200.000 CVE pour construire le centre. Lorsque le PAICV a perdu les élections en 1991, le propriétaire du "terrain inoccupé" a demandé la restauration du titre de propriété, et le paiement d'un loyer pour l'utilisation de l'école qui y avait été construite. Le nouveau régime MPD, soutenant la réclamation du propriétaire, a envoyé ses fonctionnaires pour fermer l'école. Les gens de la région en ont conclu que le PAICV soutient les programmes d'alphabétisation des adultes, tandis que le MPD collabore avec les propriétaires.

Organisation et contrôle des droits sur les eaux : A Tabugal, les cultivateurs qui irriguent ne payent ni pour l'usage des eaux, ni pour l'entretien des sources ou des pompes. Comme toutes les eaux souterraines, les eaux des sources appartiennent à l'Etat, et bien que leur usage soit privé, leur entretien incombe à l'Etat. Les changements apportés aux règles d'usage n'ont été décidés que par un organe supérieur de choix collectif, comme ce fut le cas lorsque le régime PAICV et les propriétaires ont changé le cycle de rotation de 15 jours à mensuel. De nombreux usagers parlent de changer les règles : revenir à un cycle de 15 jours, ou limiter les temps d'irrigation selon les dimensions de la parcelle. Mais il n'y a pas d'organe de choix collectif bien défini vers qui on pourrait se tourner pour changer les règles. Les cultivateurs disent que les usagers des eaux n'ont jamais essayé de modifier unilatéralement les règles. S'ils essayaient de le faire, ils disent que les sanctions seraient sévères, peut-être même la peine de mort.

Conflits et processus de résolution de conflit : les conflits concernant les terres et les eaux sont, et semblent toujours avoir été, nombreux à Tabugal et à Mato Baixo. Les conflits du passé, divisant les cultivateurs à bail, étaient axés autour de différends sur les lignes de démarcation entre les parcelles, sur les terres données en sous-location à d'autres, et sur les revendications aux droits d'usage par héritage. Maintenant, les conflits les plus fréquents sont les suivants (Alamada 1992) :

- entre les émigrants qui sont des acheteurs récents des terres, et les anciens cultivateurs à bail, qu'ils essaient d'expulser mais qui refusent de s'en aller;

- entre les fermiers et métayers qui refusent de payer des loyers "excessifs" et les propriétaires qui cherchent des loyers "correspondant à la vraie valeur des terres";

- entre les propriétaires qui veulent reprendre les terres pour les cultiver eux-mêmes et les cultivateurs à bail qui cherchent à en obtenir l'usage continu;

- entre les cultivateurs *regadio*, pour des questions d'abus dans la distribution des eaux (la sanction traditionnelle en cas d'abus des privilèges d'irrigation a été de couper l'eau en amont dans le canal), ou pour des questions de favoritisme prétendu en matière de distribution;

- entre les usagers des puits, à propos des quotes parts de main d'oeuvre et d'argent assignées pour la construction et l'entretien des puits en coparticipation;

- entre les propriétaires des pâturages, des terres dotées de ressources en eau, et les propriétaires de bétail au sujet des loyers et des droits d'accès;

- entre les éleveurs lorsqu'un groupe ne tient pas compte du droit de priorité d'un autre à l'approche du point d'eau.

La Résolution des Conflits se fait en général localement, avec l'aide de la Commission de résidents. Avant les élections de 1991, la plupart des cas qui n'avaient pas été résolus devant cette instance étaient envoyés à la Commission de la réforme agraire. Dans les conflits sur les loyers, par exemple, on essayait un compromis entre les parties. Si ce compromis échouait, une équipe sur le terrain de la Commission était envoyée en mission pour réévaluer la propriété et fixer le loyer. La Commission a résolu les conflits entre propriétaires et métayers en convertissant les métayers en fermiers (Alamada 1992). Bien qu'une commission des eaux ait été créée, seulement 5 % des 1.300 cas qui ont été portés devant elle ont été résolus (Alamada 1992). S'il est vrai que le nouveau régime a officiellement transféré tout le contentieux concernant les terres pour en saisir les tribunaux, des réformes de la législation n'en sont pas moins nécessaires avant que ceux-ci puissent connaître des litiges en cours et des litiges futurs. Dans cette période incertaine et de transition, les cultivateurs à bail ne se sentent pas à l'aise.

Interactions résultant des stratégies de gestion des terres et des eaux : Ces interactions démontrent que les cultivateurs à bail de Tabugal, fermiers et métayers, ont une autonomie de gestion considérable à l'opposé des cultivateurs des terres sèches de Lagoa. Dans le cadre de contrats de longue durée, la plupart des locataires et des propriétaires ont des rapports d'interaction peu fréquents, ce qui donne aux cultivateurs à bail des droits de gestion *de facto* considérables. Sans recevoir de remboursement, ils exécutent la plupart des travaux d'investissement pour maintenir en état les parcelles irriguées. Cette situation, en retour, donne un sens de sécurité aux cultivateurs. Ces améliorations à base de main d'oeuvre, renforcent avec le temps les prétentions de droit aux terres, car elles deviennent trop coûteuses pour que les propriétaires puissent les rembourser. Mais les cultivateurs qui sont pauvres ne fournissent pas d'intrants en espèces, comme l'achat de matériaux pour la construction de canaux. Etant donné que les propriétaires ne perçoivent aucune bénéfice, ni à long terme, ni à court terme, de ce genre d'investissement, ces améliorations tombent à la charge d'autres acteurs, en ce cas l'Etat.

Les propriétaires ont des tactiques différentes pour augmenter les bénéfices qu'ils tirent de leurs biens fonciers. Une stratégie, qui est commune, est d'augmenter les loyers sous la menace d'expulsion du locataire. Il se peut que le propriétaire obtienne son loyer élevé, ou il se peut qu'il le rende si élevé que les locataires ne peuvent pas le payer, ce qui fournit un motif pour les expulser. Lorsque les loyers coutumiers tombent bien en dessous de la valeur réelle de la terre, quelques propriétaires refusent les paiements de loyers de telle façon qu'en temps voulu ils peuvent reprendre possession de la terre pour non-paiement. La situation est telle que du point de vue des locataires, les changements institutionnels semblent favoriser les propriétaires et menacer leur droit à l'occupation et leurs droits d'usage, comme on l'a vu dans la récente abolition de la Commission de réforme agraire, dans le changement du lieu pour la résolution des conflits en faveur des tribunaux, et dans l'incertitude sur la manière de payer les loyers sur des terres faisant l'objet de conflits.

7. Résultats et conclusions

Résultats

De tous les cas étudiés, le système de propriété des terres à Tabugal semble se traduire par la production la plus efficace, ce qui est dû peut-être au fait que dans ce lieu, plus de cultivateurs à bail sont des fermiers que dans tous les autres cas; cela peut aussi être dû à l'isolement de la vallée et à l'autonomie qui en résulte pour les producteurs. Bien que les propriétés soient petites et que la répartition - en particulier dans le cas des femmes - soit très inéquitable, les contrats consentis aux cultivateurs fournissent en fait l'accès aux terres pour un grand nombre de producteurs. L'inefficacité principale vient de ce que les fermiers ou métayers, à court d'argent, ne sont pas prêts à faire des investissements en capital pour l'entretien des canaux, et qu'ils en laissent le soin à l'Etat. Si l'Etat répare régulièrement l'approvisionnement en eau qui est si essentiel au système de production, le reste des conditions nécessaires au bon fonctionnement du système de production doit manifester une durabilité relative. La plus grande équité reside dans l'accès à l'eau plutôt que dans les droits d'usage des terres. Mais une baisse dans le rendement des sources rend le système de distribution des eaux inefficace. Il existe un besoin manifeste pour que les usagers des eaux s'organisent pour assurer la gestion collective des eaux et faire appliquer toute nouvelle règle d'usage qu'ils peuvent formuler. S'il manque un organe de formulation des règles et de mise en vigueur de celles-ci, il se pourrait que le système de distribution des eaux et l'économie de Tabugal ne soient pas soutenables.

Conclusions

Les conditions démographiques qui règnent à Mato Baixo exacerbent la pression sur les terres, et les structures foncières et d'occupation des terres aggravent la vulnérabilité de la majorité qui est pauvre. Confrontés, dans le cadre de ce régime foncier, à des vulnérabilités qui semblent pratiquement endémiques au Cap-Vert, les habitants de Mato Baixo optent pour des stratégies les soustrayant au risque et retournent à un individualisme qui, en termes de civisme, serait considéré comme de l'irresponsabilité si leurs conditions de vie étaient moins

déshéritées. Toutefois, lorsque les villageois peuvent percevoir des manières raisonnablement certaines de saisir les bénéfices de leurs investissements, ils se révèlent prêts à investir (spécialement leur main d'oeuvre) dans des efforts communs pour améliorer les services publics dans leur communauté. Ils interprètent correctement les difficultés liées à l'organisation en vue des services publics comme des risques, et ils cherchent à minimiser ou éviter ces risques. Les observations sur leur incapacité actuelle de prendre des décisions à caractère obligatoire au sujet des problèmes publics, impliquent qu'ils ressentent le besoin de plus d'autorité au niveau local pour traiter de ces problèmes collectifs. Ils expriment des préoccupations raisonnables en ce qui concerne une mobilisation équitable des ressources pour les services locaux, tels que les écoles et l'approvisionnement en eau. Ils se rendent compte qu'il existe une vraie tentation d'agir en pique-assiette.

Même ainsi, les habitants de Mato Baixo acceptent une proposition mal conçue mais prometteuse, pour la génération de fonds afin de financer les services publics locaux. Pourquoi? On ne peut que se livrer à des spéculations. Cette question mérite des recherches plus poussées, en particulier comme le transfert d'autorité vers les niveaux inférieurs au niveau municipal semble devoir être le complément nécessaire de tout programme efficace de décentralisation dans tout le pays.

Dans la vallée de Tabugal d'accès difficile, un système d'irrigation vieux d'un siècle, qui a été progressivement amélioré au cours du temps par le gouvernement et par les cultivateurs, fournit aux fermiers une certaine mesure de sécurité. Mais les propriétaires conservent encore des moyens juridiques puissants pour exercer leur contrôle. Parmi les cultivateurs à bail, l'incertitude relative à leurs contrats d'occupation a un impact dont il est facile de prévoir qu'il affecte négativement leur désir d'investir dans des améliorations. Mais malgré cela, le système d'irrigation est en général efficace. Toutefois, il existe un besoin pressant pour un élément manquant - une organisation de gestion collective pour restructurer le régime d'utilisation des eaux. Les nouvelles contraintes techniques imposées par une nappe phréatique dont le niveau baisse et par un débit et rendement réduits pour les sources, exige de nouvelles règles d'usage et des sanctions pouvant être appliquées dans le périmètre. L'action positive d'un programme national et municipal devant encourager la gestion décentralisée des ressources pourrait bien aider ces producteurs à surmonter leur individualisme et à utiliser leur expérience et leur habileté pour façonner les moyens de prise de décision collective leur permettant de confronter plus efficacement leurs problèmes d'utilisation des ressources.

E. Povoado de Pico Leão, cultivateurs et éleveurs (municipalité de Praia - île de Santiago)

1. Introduction et environnement

Pico Leão se trouve au bout d'une route de terre battue en terrain montagneux dans la partie au vent de l'île de Santiago, à quelque 24 km à l'ouest de Praia qui est la capitale

municipale et nationale. Ce village est relativement éloigné, mais n'est pas isolé. Des propriétaires de camions et de fourgonnettes, opérant dans le village à titre privé, fournissent des transports pratiquement quotidiens vers Praia, en passant par l'ancienne capitale coloniale portugaise Cidad Velha (un port qui est aussi le siège de la paroisse voisine), atteignant la capitale en suivant la route côtière. Le trajet aller et retour coûte 400 CVE. De Pico Leão, il faut deux heures à pied pour atteindre Assomada, capitale de la municipalité adjacente de Santa Catarina. Dix neuf quartiers occupent des sites distincts le long de trois lignes de crêtes qui conduisent à l'un des points les plus élevés de l'île. Durant la courte saison des pluies, l'eau s'écoule au fond des vallées entre ces crêtes. Durant la longue saison sèche, de petites sources fournissent de l'eau pour boire et pour une irrigation sur une petite échelle.

Les terres du village sont en pentes abruptes et au relief irrégulier. Les exploitations familiales, de même que le site pour l'église catholique, ont été soigneusement découpées dans le flanc des collines. Les sols semblent être très grossiers et infertiles. En tous cas, l'agriculture pluviale ici a une production faible. Les quelques étendues planes de sols riches se trouvent dans les vallées où l'irrigation est possible.

Le village comptait quelque 800 habitants en 1985, mais maintenant n'en compte plus que 653, répartis entre 115 familles. Environ quinze de ces unités familiales sont des ménages dirigés par des femmes. La famille typique de Pico Leão compte deux adultes. La plupart des gens font des cultures durant la saison des pluies. De nombreuses familles ont des membres émigrants qui vivent et travaillent en Europe et aux Etats-Unis.

Les villageois trouvent difficilement leur subsistance dans cet environnement rude, en combinant deux ou trois systèmes de production : l'agriculture pluviale sur les pentes escarpées, l'agriculture irriguée grâce aux sources dans les lits de ruisseaux et l'élevage. La plus grande partie du bétail domestique - bovins, porcins, caprins et poules - est engraissée à l'étable durant sept ou huit mois. Selon le volume des pluies et du fourrage, les ruminants sont menés en transhumance de courte distance, vers des pâturages proches, pour une durée de quatre à cinq mois. Aucune de ces activités n'est suffisamment productive pour subvenir aux besoins d'une famille pendant une année complète. FAIMO, ou quelque autre emploi pour la saison sèche, et pour certains les envois de fonds des membres de leur famille qui sont à l'étranger, fournissent la différence qui leur permet de vivre.

2. *Caractéristiques organisationnelles et culturelles*

Si l'on compare avec les *povoados* étudiés dans les municipalités de Ribeira Grande et Santa Catarina, Pico Leão a une tradition plus riche d'assistance mutuelle.[52] Cette capitale locale des institutions - d'une tradition qui permet de traiter efficacement les problèmes collectifs de l'endroit - suggère une capacité à partir de laquelle on pourrait édifier pour créer les efforts décentralisés pour améliorer les services publics et gouverner et gérer les ressources naturelles renouvelables.

Assistance mutuelle - Djunta mon

Comme ailleurs au Cap-Vert, les groupes *djunta mon* de Pico Leão sont petits. Ils comptent en moyenne dix personnes, sont fondés sur l'amitié et sont formés pour aider à surmonter les goulots d'étranglement concernant la main d'oeuvre nécessaire pour planter, sarcler et récolter les cultures. Dans ce pays, les groupes de *djunta mon* participent aussi aux tâches d'irrigation et à la fabrication du grog (eau de vie de canne à sucre). A Pico Leão, ce sont des boeufs qui fournissent l'énergie pour les pressoirs à canne. Le travail de ces animaux est fourni dans le cadre de la tradition *djunta mon*, plutôt qu'en payant le propriétaire des boeufs comme ils est courant de le faire ailleurs. La réciprocité est le principe sous-jacent de la *djunta mon*. Un groupe se maintient souvent pendant des années, les membres établissent donc des sentiments profonds de solidarité et de confiance mutuelle. Il est rarement nécessaire d'appliquer des sanctions par retrait de la réciprocité, pour empêcher les actions des tire-au-flanc et des pique-assiettes éventuels parmi les membres.

Groupes de djunta mon dans les travaux de conservation des sols FAIMO

Les groupes djunta mon de Pico Leão forment les éléments constitutifs des filières de travail FAIMO, financées par l'Etat et par les projets. Le chef d'une filière de travail FAIMO d'environ 40 personnes coordonne les activités entre trois ou quatre équipes de *djunta mon* dans son groupe. Comme les équipes de djunta mon ont une structure et des relations sociales forgées à l'épreuve du temps, les frictions au cours du travail sont minimes. Depuis l'époque coloniale, les Portugais ont utilisé les groupes de *djunta mon* pour la conservation du sol et des eaux, pour les routes et pour les autres travaux publics. Ils ont aussi encouragé la construction en commun des maisons, en finançant le toit si un groupe voulait bien ériger une habitation.

---

[52] Il faut se souvenir que les villages choisis pour l'étude ne peuvent en aucune façon être considérés comme représentant les autres communautés dans leurs municipalités. Ce fait s'applique à toute discussion sur les politiques pour décentraliser les activités de prestations de services, ainsi que l'autorité pour gouverner et gérer les ressources renouvelables. Dans ce contexte, il est important de supposer que la capacité d'action collective variera selon les communautés rencontrées au sein d'une municipalité, à moins de preuve du contraire par l'expérience ou la recherche.

Il y a plus d'une personne par famille qui est payée pour un emploi FAIMO, selon les informations recueillies. Bien que ce soit opposé aux politiques gouvernementales qui limitent les emplois FAIMO à un par famille, ce système renforce les rapports réguliers de *djunta mon.*

Assistance mutuelle - Système d'épargne par rotation

Une nouvelle forme institutionnelle a été introduite cette année, en se fondant sur un groupe de cagnotte (épargne en rotation), d'après les observations faites par un habitant dans une autre communauté. Les membres d'une équipe *djunta mon* travaillant pour FAIMO mettent en commun un montant fixe prélevé sur leur salaire mensuel. (La cotisation à la cagnotte varie par groupe, mais va de 500 CVE à 2.000 CVE). Chaque mois, la cagnotte toute entière est donnée à un membre du groupe par rotation. De cette manière, tous reçoivent à tour de rôle une somme globale considérable pour investir dans une dépense d'investissement, par exemple un toit pour la maison, ou du bétail. Les dossiers sont très soigneusement tenus. Si un individu ne remet pas sa cotisation pour un certain jour de paie, celui qui bénéficie de la cagnotte ce jour là, ne contribue pas quand vient le tour du non-contribuant. Dans certains groupes, la solidarité est si grande que les membres qui le peuvent paient la part d'un membre qui ne peut pas payer ce jour là.

Assistance mutuelle - Ajuda

L'*ajuda* est fondée plus sur la sympathie et la charité que sur la réciprocité à strictement parler. Les indigents, tels que les veuves et les personnes âgées, se voient remettre des petits cadeaux de temps en temps par des voisins qui veulent contribuer à leurs besoins minimaux de survie.

Assistance mutuelle - Boto

L'assistance mutuelle prend aussi la forme d'une association d'assurance pour funérailles (*boto*) dont le but est de diluer les coûts des dépenses funéraires, tels que le service de repas aux invités durant la veillée funèbre, et l'achat d'un cercueil. Le *boto* de Pico Leão comprend des familles qui viennent de trois autres communautés, bien que, dans les communautés, toutes les familles ne sont pas participantes. En cas de décès d'un membre d'une famille *boto*, les cadres de l'association sont prévenus et ils font circuler la nouvelle parmi tous les membres. Le trésorier va à la maison du défunt, et là il enregistre un paiement de 100 CVE remis par chaque membre qui vient payer pour la veillée; plus tard, lorsque le cercueil est construit, le trésorier assigne sa part à chaque famille.

Eglise catholique

Toute la communauté est catholique, et la majorité assiste à la messe toutes les deux semaines, à l'église locale. Un prêtre ayant son presbytère à Cidade Velha, le seul prêtre de la

région, célèbre la messe. Il a été le responsable de la construction de la plupart des églises de la région, construites sur une base d'assistance mutuelle.

Nouvelle unité de gouvernance locale

En 1991, encouragés par l'agent administratif municipal, les villageois de Pico Leão ont élu un comité de cinq personnes, devant servir d'observateurs de la communauté et devant aider à la résolution de petits conflits. Ils identifient les nécessiteux et suivent les bénéficiaires de l'assistance sociale.

Efforts pour créer une coopérative

En 1992, un effort pour la formation d'une coopérative locale de consommateurs a dû être mise en attente, lorsqu'il ne s'est pas trouvé assez de familles capables de payer les parts minimales nécessaires à la constitution d'un capital.

Résumé

Cette multitude d'organisations suggère que la communauté a tout à la fois un besoin très fort d'institutions locales, et la capacité voulue pour les faire fonctionner. Ces organisations, bien qu'imparfaites, permettent à la communauté de s'occuper d'importants problèmes de production et de gouvernance, soit dans un groupe unifié, soit par l'entremise d'unité subsidiaires.

3. Niveaux de gouvernement et services publics

La plupart des services publics fournis dans la communauté sont produits actuellement par des agences du gouvernement national. Comme Pico Leão est assez éloigné, ce village reçoit moins de services publics que les communautés plus proches de Praia. En général, le maillon principal qui lie la localité au gouvernement est l'agent administratif municipal. Comme le nouvel agent, nommé vers le milieu de 1991, a démissionné pour aller émigrer en Europe, le poste vacant est rempli, à titre volontaire, par l'ancien agent qui est maintenant à la retraite. Il continue à aider les habitants à remplir les formulaires nécessaires pour obtenir des retraites, pensions, accéder aux registres d'assistance sociale, et à formuler les documents officiels; il garde un oeil sur la répartition des emplois FAIMO, et il aide le comité local de gouvernance, lorsqu'il est confronté à des problèmes ou est chargé de résoudre des conflits. A titre bénévole, il fait des commissions pour les gens (documents, ordonnances, etc) en se rendant deux fois par mois à Praia. Ses relations avec les fonctionnaires responsables et sa connaissance des règlements le rendent particulièrement utile à la communauté.

Services de police

Les habitants de Pico Leão semble respecter et appliquer la règle qui veut que l'on évite la violence dans ses rapports avec les autres villageois; ils semblent observer également

d'autres principes de comportement raisonnable (interdictions vis-à-vis du vol, de l'adultère, etc.). Pour ce qui est des processus juridiques, les conflits mineurs sont traités localement par la commission de résidents. Les démêlés qui excèdent les capacités locales de résolution de conflit sont soumis à la police de Praia. Avant le changement de gouvernement, des services officiels de police étaient fournis à partir de Praia. Les officiers de police s'arrêtaient à Pico Leão toutes les deux semaines, tandis qu'ils faisaient leurs tournées à travers la région. Toutefois, depuis l'accession au pouvoir du nouveau gouvernement, la présence officielle de la police a cessé. L'ivrognerie est la cause principales des quelques problèmes locaux qui se produisent à l'occasion. Quand le *grogo* commence à couler, aux baptêmes, aux mariages, et aux autres réjouissances locales, les querelles, comme celles qui se développent entre amoureux rivaux, peuvent rapidement s'envenimer et conduire à la violence. Un jeune homme en a tué un autre d'un coup de couteau, il y a cinq ans. Si les blessures ne sont pas graves, de telles questions sont résolues localement. Les questions graves, telles que le meurtre, finissent au tribunal.

Enseignement

Pico Leão n'a qu'une école primaire élémentaire de quatre classes qui fonctionne à partir d'une maison louée à cette intention. Le groupe d'environ 80 enfants reçoit son instruction de quatre enseignants, deux hommes et deux femmes. Le directeur de l'école, dans ce poste depuis cinq ans, habite à Belem, à deux kilomètres plus bas dans la vallée principale, parcours qu'il fait à pied. Un enseignant est natif de Pico Leão et les deux autres viennent de Praia où ils résident pendant les week-ends.

Les livres sont rares, et il n'y a pas de budget pour l'entretien du matériel pédagogique.[53] De faibles droits mensuels de service scolaire sont payés par les parents pour chaque enfant, et sont remis par le directeur au ministère de l'Education nationale à Praia, pour dépôt dans le fonds d'exploitation générale du ministère.

Les parents viennent à l'appel du directeur pour les réunions, et la main d'oeuvre est toujours disponible pour entretenir le bâtiment loué. Les villageois ont adressé l'année dernière une pétition au gouvernement demandant leur propre bâtiment scolaire. Le MPAAR a demandé que Pico Leão participe au partage des coûts de production, en offrant de la main d'oeuvre bénévole, si le ministère fournissait les matériaux. Les villageois ont soutenu qu'ils ne pouvaient pas se permettre de renoncer à des jours de travail payés par le FAIMO. Le ministère a fini par accepter de payer pour les travaux en vue de l'école. A l'heure actuelle, le bâtiment est pratiquement achevé.

[53] Il n'y a pas de fonds disponibles pour repeindre le tableau noir, qui est le moyen principal d'instruction par écrit. Le directeur a répondu, lorsque la question lui a été posée, que cela ne coûterait que 100 CVE pour le peindre. Mais il n'y a pas de plan pour recueillir cette somme auprès des parents. Les salaires mensuels des enseignants sont très faibles : 8.000 CVE pour un instructeur débutant et 12.000 CVE pour un directeur expérimenté.

Les enfants qui ont achevé leur cours de quatre années avec succès, se rendent rarement à une école primaire supérieure hors de la communauté. La plupart des familles ne peuvent pas se permettre de mettre un enfant en pension. De plus, ils se préoccupent de voir assurer une supervision adéquate de leurs enfants absents. Le directeur dit qu'au cours des cinq années qu'il a passées dans cette école, seulement dix élèves sont allés à l'école primaire supérieure, bien que ceux qui auraient pu le faire fussent nombreux, puisqu'ils avaient réussi à l'examen de la fin des quatre premières années. Les parents disent qu'ils veulent que les classes du primaire supérieur soient offertes dans leur école et ils espèrent voir cet espoir se réaliser.

Santé publique

Un agent sanitaire se trouve en poste à São Joâo Baptista, à environ 6 km de Pico Leâo. A Cidade Velha, qui est à 10 km, un infirmier et plusieurs agents sanitaires font fonctionner une infirmerie. Ceux dont les maladies dépassent leurs compétences sont transportés par fourgonnette privée à l'hôpital de Praia. Ceux qui sont trop malades pour voyager debout peuvent être évacués par camionnette pick up, vers Praia. Ce service coûte 3.000 CVE.

Assistance sociale publique

Les bénéficiaires indigents de l'assistance sociale sont au nombre de 14. L'agent administratif retraité reçoit leurs allocations mensuelles de 500 CVE et leurs rations alimentaires de base et les leur remet.

4. Observations et conclusions

Les habitants de Pico Leâo font preuve d'une plus grande capacité pour l'action collective que les gens de Lgoa, Ponta do Sol et Mato Baixo. Pico Leâo démontre que les communautés peuvent parfois surmonter les obstacles qui semblent exister dans de nombreux villages du Cap-Vert se livrant à l'agriculture. L'esprit communautaire, qui se manifeste dans les associations de funérailles *baio*, dans la participation des parents à la scolarité de leurs enfants, dans les cagnottes d'épargne par rotation, dans l'*ajuda*, dans le comité local de gouvernance, ainsi que dans les procédures de résolution de conflit et dans le consentement de ceux qui ont le contrôle de ressources rares, telles que les boeufs, à contribuer leurs services pour faire avancer le bien-être économique de tous, montre qu'il existe là un capital institutionnel précieux. Comme nous le notons dans la section qui suit, concernant l'agriculture irriguée, un pourcentage relativement élevé d'exploitants agricoles locaux possèdent une partie des terres qu'ils cultivent. Le fait que 50 % d'entre eux ne peuvent être expulsés parce qu'**ils sont des propriétaires terriens** a un effet sur la capacité de la communauté envers l'action collective; il en est de même quant au fait que la plupart des habitants de Pico Leâo ont accès, soit par droit de propriété, soit par l'effet d'un bail, à une parcelle irriguée qui offre un tampon de protection, au moins marginal, contre les vicissitudes des précipitations de l'hiver nage.

5. *Le site de production de cultures irriguées : Pico Leâo*

Les 653 habitants de Pico Leâo sont répartis entre 19 bairros, qui s'échelonnent le long de trois vallées voisines où l'on pratique l'agriculture irriguée. Les femmes prédominent dans cette communauté, représentant environ 54 % de la population. Les habitants tirent leur subsistance d'une combinaison d'agriculture irriguée et pluviale et d'élevage. L'agriculture irriguée a pris une importance croissante, en raison du déclin continu des précipitations annuelles. En raison de la sécheresse, la culture *sequeiro* du maïs et des haricots, une pratique standard dans tout le Cap-Vert, est à peine pratiquée à Pico Leâo. La plupart des anciennes parcelles *sequeiro* qui se trouvent sur les collines au dessus des zones de peuplement, ont été acquises pour le boisement et pour des plans de conservation du sol et des eaux, et sont considérées maintenant comme "terres de l'Etat."[54] Pour cette raison, ce cas étudie l'agriculture *regadio* à Pico Leâo et l'élevage à Châ d'Igreja.

Systèmes d'irrigation et techniques d'exploitation

Les canaux d'irrigation de Pico Leâo, construits manuellement en 1940, ont été conçus pour transporter l'eau s'écoulant par gravité, à partir de trois sources principales vers des parcelles voisines sur les flancs des collines. Des sécheresses persistantes ont épuisé graduellement les nappes aquifères locales et réduit le débit des sources. En conséquence, les agriculteurs irriguent maintenant une zone réduite entre les sources et le fond de la vallée. Les villageois ont essayé de gérer moins d'eau, avec plus d'efficacité, en construisant un petit barrage. Un déversoir latéral en conduit l'eau vers l'entrée du canal primaire qui alimente des accès aux champs sur toute sa longueur.

Les systèmes d'irrigation de Pico Leâo permettent aux agriculteurs de cultiver une grande variété de racines et tubercules, céréales, cultures maraîchères et arbres fruitiers. Les exploitants fertilisent régulièrement leurs parcelles avec le fumier du bétail que la plupart des familles élèvent. L'approvisionnement en eau constitue la contrainte principale sur la productivité. Bien qu'il y ait des insectes et plantes nuisibles, les cultivateurs ne se servent pas de pesticides chimiques.

Régime foncier et règles pour la rotation de l'eau

A Pico Leâo, qu'il s'agisse de terres de *regadio* ou de *sequeiro*, un peu plus de la moitié des superficies cultivées appartiennent à des petits propriétaires qui les cultivent, tandis que de gros propriétaires louent le reste à des cultivateurs à bail. Vers le milieu des années 50, le gouvernement colonial a acheté plus de la moitié de ces terres et les a revendues aux locataires. Les arrangements pour la location des terres sont semblables à ceux de Mato

[54] Normalement, les fermiers payent un loyer aux gros propriétaires et à l'Etat pour avoir accès aux terres *sequeiro*. Durant les dernières années, il y a eu si peu de pluies que beaucoup de fermiers ont été exemptes des paiements. Par contraste, les loyers pour les terres *sequeiro* qui sont restées productives en dépit de la sécheresse ont augmenté d'environ 20 % en 1992.

Baixo. La règle opératoire veut que les métayers donnent la moitié de la récolte à des propriétaires non résidents et avec qui ils ont peu de contacts par ailleurs. Beaucoup de métayers doivent aussi payer des frais de transport pour expédier aux propriétaires leur portion de la récolte.

Les droits de transfert et d'exclusion : Ils sont aussi semblables à ceux qui figurent dans les autres cas, lorsque les héritiers hommes ou femmes héritent des droits d'usage, de leur père comme de leur mère. Les gros propriétaires, comme les petits propriétaires, transmettent la terre à leurs héritiers. Dans le cas des très petites parcelles, pour éviter une division difficile et peu pratique, un héritier en général achète la part des autres. Les héritières de terres *regadio* ne jouissent en général que de droits d'usage secondaires, leur frères ou leurs maris recevant la préférence. Quiconque a un droit de pleine propriété sur une superficie grande ou petite, peut vendre de la terre ou, dans certaines conditions, exclure d'une façon temporaire ou permanente d'autres personnes de l'usage de cette terre.

Les droits et responsabilités pour la gestion des ressources : Ilssont semblables à ceux qui figurent dans le cas de Tabugal. Les producteurs locaux, qu'ils soient petits propriétaires, métayers, ou fermiers, jouissent de certains droits pour gérer la terre qu'ils travaillent. Les gros propriétaires, en général, n'offrent pas d'objection à ce que les fermiers ou métayers construisent des terrasses, ou plantent des arbres sur la propriété. Les fermiers ou métayers ont des droits d'usage sur les arbres qu'ils plantent, mais peuvent perdre ces droits si le propriétaire les expulse de la terre. Les cultivateurs à bail ont aussi des droits sur les fruits des arbres plantés par leurs propriétaires, mais non pas aux branches ou à l'arbre lui-même.

Organisation et contrôle de la rotation de l'eau : Chaque exploitant a un jour fixe, une fois tous les quinze jours, durant lequel il a droit à l'eau d'irrigation. La durée d'irrigation varie selon la superficie de la parcelle : les exploitants ayant des grandes parcelles peuvent recevoir 24 heures d'eau, tandis que ceux qui ont des petites parcelles reçoivent une quantité variable allant d'une heure à 12 heures. Le temps d'irrigation spécifié par parcelle a été établi au cours du temps par une méthode empirique. Cette information a été transmise dans les familles et constitue une connaissance de base requise de tous ceux qui participent au système.

Une règle opératoire spécifie que les habitants ne peuvent boire que l'eau de la source qui est la plus proche de leur maison. Tous les utilisateurs ont la responsabilité d'entretenir et de nettoyer la source. De la même manière, tous ceux qui utilisent un canal commun sont obligés d'aider à le réparer en participant à des groupes *djunta mon* qui se réunissent pour cet objectif, et travaillent une ou deux journées après les pluies en janvier.

Forme de droit à la terre et accès : Soit par la pleine propriété ou par la location à bail, la plupart des cultivateurs de Pico Leão ont accès à au moins une parcelle irriguée. De nombreux agriculteurs peuvent posséder et cultiver une ou plusieurs petites parcelles, tout en travaillant simultanément en tant que cultivateurs à bail sur d'autres terres. L'arrangement le plus fréquent, de loin, est le métayage, bien que le louage des terres se pratique aussi. Les femmes ont un accès plus limité aux terres irriguées que les hommes. Il est dit localement

que "l'irrigation est un travail d'homme." Les hommes disent que lorsque les femmes héritent de terres *regadio*, elles sont incapables d'accomplir les durs travaux requis, à moins d'avoir des enfants mâles capables de le faire. (L'équipe a observé une parcelle gérée par une femme près de la zone irriguée. Un mari avait donné une parcelle à sa femme. Elle avait construit ses propres terrasses en pierres et porté de l'eau sur sa tête à partir d'une source proche pour irriguer ses légumes.) La plupart des femmes pratiquent la culture *sequeiro* en remplacement. Avec des précipitations réduites, l'agriculture *sequeiro* est pleine de risques, aussi les ménages dirigés par des femmes et les quelques ménages ayant un homme à la tête, qui n'ont pas accès aux terres irriguées ont tout spécialement du mal,à joindre les deux bouts.

Irrigation : Cycle annuel et contraintes. Le cycle d'irrigation varie avec les pluies. Dans les années où les précipitations sont abondantes, les agriculteurs se concentrent sur la culture *sequeiro* durant la saison des pluies et ne commencent l'agriculture irriguée qu'en novembre ou décembre. Dans les années de sécheresse, toutefois, la culture *regadio* devient le seul moyen de subsistance et les champs irrigués sont cultivés toute l'année. Les agriculteurs considèrent l'eau comme leur principale contrainte de production. Ils disent que s'ils avaient plus d'eau, au moyen d'un grand réservoir, ou par des puits et des pompes à moteur, ils pourraient planter tout ce qu'ils voudraient. Ils ressentent une grande contrariété de leur incapacité à obtenir une assistance de l'Etat pour réaliser ces projets.

6. Rotation des eaux, suppléments d'eau et entretien des canaux et des terrasses

Chaque exploitant respecte scrupuleusement les règles de rotation des eaux, bien qu'il n'y ait personne pour superviser l'ensemble de la répartition des eaux. D'une manière officieuse, les usagers de l'irrigation se surveillent les uns les autres dans ce petit périmètre. L'entretien du système, tel que le nettoyage des canaux primaires, est fait par tous les usagers. Périodiquement, et dans leur propre intérêt, les exploitants s'organisent en groupes de *djunta mon* pour réparer le canal primaire et l'entretenir. La combinaison d'une récompense à court terme pour le bon entretien des ouvrages, et des chances très réduites pour les tire-au-flanc d'échapper à la détection, crée une situation dans laquelle les usagers de l'irrigation participent de plein gré à l'entretien de leur périmètre.

Les cultivateurs à bail ressentent peu d'incitations à faire de gros investissements, puisque les propriétaires peuvent reprendre possession des terres sans payer pour les améliorations. C'est une pratique commune, au Cap-Vert, d'augmenter arbitrairement les loyers et d'expulser les locataires après qu'ils aient fait des améliorations; elle date de bien avant le 19ème siècle (voir Carreira, 1982 : 28). Bien que les cultivateurs à bail connaissent les lois qui obligeraient à compenser les locataires pour les investissements faits, ils se sentent sans pouvoir contre la prérogative du propriétaire en matière d'expulsion. Donc, cette insécurité crée un antistimulant pour les cultivateurs à bail, les décourageant de faire des investissements majeurs renforçant la productivité sur leur terre.

7. Résultats et conclusions

A part les restrictions sur l'accès des femmes aux terres irriguées, le régime foncier de Pico Leâo fournit un accès aux terres plus équitable que dans les autres sites étudiés. L'efficacité des stratégies d'occupation de la terre est mitigée, et à l'exception des petits propriétaires, elle semble inférieure à ce que l'on rencontre dans le cas de Tabugal. Les cultivateurs à bail ont peu de garanties de sécurité en matière de droit d'occupation et d'usage. Comme dans le cas de Tabugal, les investissements comportant des intrants en espèces sont en général hors de la portée des cultivateurs locaux, et exigent que des parties extérieures fassent des contributions importantes. Compte tenu de moyens réduits pour entretenir les canaux d'irrigation eux-mêmes, et du fait que les droits d'usage peuvent être révoqués après que ces investissements ont été faits, l'agriculture peut être une entreprise qui n'est pas soutenable. La répartition des eaux est assez équitable, les grandes parcelles recevant plus d'eau et les petites parcelles moins. On ne voit pas clairement si ce système de répartition des eaux est soutenable, dans le cas d'une sécheresse prolongée.

Le fait que ces systèmes fonctionnent d'une manière fiable constitue une réalisation qui n'est pas négligeable. De l'eau rare, qui s'écoule quand elle le doit et où elle le doit, paraît être un indicateur visible d'institutions puissantes et "invisibles" telles que les opérations de *djunta mon*. Il y a là la preuve de la capacité des habitants de résoudre des problèmes d'action collective et de se gouverner eux-mêmes.

8. Le système pastoral à Pico Leâo : le Châ d'Igreja

Contexte

A Pico Leâo, les trois quarts environ des familles possèdent du bétail. Entre autres choses, ces animaux produisent du fumier, un intrant important dans le système de production agricole local. Etant donné que les cultures irriguées se font toute l'année, il y a une menace constante que le bétail vienne envahir les champs *regadio*. Toutefois, en pratique cela se produit rarement. Durant la saison sèche, les familles engraissent normalement leurs animaux à l'étable, en les attachant près de la maison familiale et en transportant pour les nourrir du fourrage qui vient des champs. Durant la saison des pluies, la plupart des familles qui possèdent du bétail mènent leurs animaux vers des pâturages éloignés, en les confiant aux soins d'un pasteur professionnel. Il y a plusieurs raisons pour cela. Tout d'abord, cette pratique aide les propriétaires de bétail à éviter les conflits, puisque les animaux sont conduits très loin des champs *regadio* et *sequeiro*. Ensuite, cela assure aux ménages qui se trouvent dans des zones pauvres en pâturages, un accès aux ressources supérieures des pâturages qui se trouvent dans d'autres zones. Troisièmement, engager un pasteur professionnel pour s'occuper du bétail durant la saison de végétation libère toute la main d'oeuvre de la maison pour travailler à plein temps à l'agriculture irriguée. Bref, les cultivateurs sur terres irriguées et les pasteurs professionnels participent à un échange aux benéfices mutuels : le système pastoral contribue une main d'oeuvre peu coûteuse mais spécialisée, et un accès à des pâturages

115

abondants, et les agriculteurs qui ont peu de ressources pâturables répondent en fournissant du travail aux pasteurs.

Des transhumances courtes vers des pâturages de saison des pluies est une pratique que l'on dit avoir commencé tôt dans la période coloniale. Ces alternances d'élevage et de pâturage saisonnier forment un système pastoral qui est distinct de l'agriculture de Pico Leão, mais la complémente, et se rencontrent également dans d'autres *povoados* de la municipalité. De plus, les éleveurs représentent un groupe particulier parmi les producteurs ruraux du Cap-Vert, en ce qu'ils suivent leurs propres règles et codes de comportement, qui s'étendent à toute l'île, qu'ils emploient l'assistance mutuelle pour des tâches distinctes, et qu'ils adoptent des stratégies de production spécifiques tirant parti des genres de connaissances, ressources et priorités qui leur sont propres.

L'étude du pastoralisme dans le site de Pico Leão - Châ d'Igreja

L'équipe, se livrant à une étude de cas complète et détaillée, a examiné l'une des zones de pâturage les plus fréquentées par les habitants de Pico Leão, le site de Châ d'Igreja. L'étude décrit **les attributs de la communauté pastorale**, y compris la formation des éleveurs et l'utilisation de groupes *djunta mon* pour accomplir des tâches spécifiques. Elle decrit brièvement **les attributs des pâturages en tant que biens économiques** et traite ensuite **des attributs des règles régissant les activités pastorales**, en insistant sur les droits de propriété aux ressources pastorales, le contrat entre le propriétaire de bétail et l'éleveur qui sous-tend la transhumance des animaux durant la saison des pluies, l'organisation et la gestion des pâturages et des troupeaux, et le système d'identification du bétail. **Les interactions** qui découlent de ces diverses sources de stimulants pour les comportements sont ensuite décrites et analysées. Elles comprennent : stratégies et cycles d'élevage, sources des revenus des éleveurs, types de conflits et résolution de conflits, réactions devant l'empiètement des projets de boisement sur les zones pastorales, et stratégies d'urgence durant les périodes de sécheresse.

A l'encontre des autres études de cas figurant dans ce chapitre, nous ne donnons pas ici un résumé complet de ce cas, en raison de sa longueur et de sa complexité. Mais on trouvera plus loin dans cette section, dans la conclusion portant sur l'ensemble du cas de Pico Leão, les constatations majeures auxquelles nous avons abouti à propos du pastoralisme.

9. Résultats des interactions pastorales

La transhumance courte et les contrats avec les éleveurs professionnels fournissent aux agriculteurs de Pico Leão l'accès à une large variété de ressources pastorales sur une zone étendue. Les animaux gérés de cette façon ont un accès égal aux zones de pâturage et le fait que ce système se soit développé durant la période coloniale suggère que, dans des conditions normales, il est relativement soutenable. Toutefois, la superficie des pâturage décline en raison du boisement et de la sécherese. Des stratégies de gestion du bétail en variante, à plus grande intensité de main d'oeuvre, sont en train d'être adoptées, et il faudra peut-être

concevoir un nouveau système pour limiter l'accès aux ressources de pâturage disponibles, afin de garantir leur préservation. Bref, il faudra peut-être sacrifier un accès large et équitable pour assurer que les ressources de pâturage soient exploitées d'une manière efficace et soutenable.

L'empiètement sur les terres de pâturage venant des projets de boisement a exercé une pression sérieuse sur les ressources en pâturage. Les éleveurs de Châ d'Igreja ont été forcés de se servir de zones de pâturage sans sources d'eau, de chercher des terrains de parcours non traditionnels dans d'autres zones, et d'accompagner leurs animaux pendant qu'ils paissent pour qu'ils ne divaguent pas dans les forêts, s'exposant aux amendes. Les éleveurs et les agriculteurs de Châ d'Igreja ont réagi avec des stratégies anti-boisement plus agressives. La plus sensationnelle de ces stratégies était de couper les arbres dont les habitants pensent qu'ils n'apportent aucuns bénéfices aux producteurs locaux, et de refuser de payer les amendes imposées. Une approche plus conciliante pourrait être adoptée lorsque les habitants de Châ d'Igreja convoquent une réunion publique, avec les fonctionnaires du service forestier, pour discuter de leur désaccord et rechercher les possiblités de gestion des forêts qui pourraient être plus avantageuses pour les éleveurs.

10. Conclusions tirées du cas de Pico Leão à propos de la décentralisation au Cap-Vert

Caractère de l'agriculture irriguée et sa viabilité

A Pico Leão, l'agriculture irriguée semble être productive et solidement installée. La contrainte principale vient de la disponibilité de l'eau pour l'irrigation durant une période de sécheresse prolongée. Les rendements de l'utilisation de l'eau pourraient en principe être améliorés en dotant les canaux d'un revêtement et par d'autres innovations, mais de tels investissements sont gênés par des contraintes en matière de financement. Une dépendance secondaire vient des difficultés de transport qui réduisent les chances de commercialisation de cultures de haute valeur telles que les légumes. Si ces problèmes pouvaient être résolus, de meilleures ventes et de meilleures recettes sur les ventes pourraient relever le standard de vie de cette communauté.

Les cultivateurs à bail de Pico Leão sont des métayers, et à ce titre ils jouissent d'une autonomie moindre que les fermiers de Tabugal. Les fermiers ne font que les investissements nécessaires pour des bénéfices à court terme, car ils craignent que des investissements à plus long terme ne se trouvent perdus dans le cas où le droit d'usage de la terre se trouverait révoqué sans une compensation convenable. Les producteurs de Pico Leão préfèrent des contrats de fermage parce que les métayers sont plus sujets à être manipulés, et sont exposés à des pressions exercées par les propriétaires sur les parts de récolte. Lorsque la production est faible, les propriétaires menacent les métayers d'expulsion, ou disent qu'ils confieront le bien à un autre métayer "plus productif". Lorsque des zones sont laissées incultes, le propriétaire menace de donner cette partie à quelqu'un d'autre afin d'augmenter les profits

qu'il tire de la terre. Donc le louage semble être un contrat plus stable et semble fournir aux fermiers plus d'occasions d'augmenter leurs revenus.

Du point de vue légal, un propriétaire qui veut vendre doit tout d'abord offrir sa terre aux cultivateurs à bail. Les prix auxquels se vendent les terres sont fixés d'après une évaluation de la propriété faite par le ministère des Finances. Techniquement, un propriétaire devrait consulter ses fermiers ou métayers s'ils sont intéressés et devrait offrir d'arranger des conditions de vente : paiements et dates limites. Mais les dispositions de la loi n'opèrent pas toujours en faveur du cultivateur à bail. Un propriétaire peut demander un paiement en une fois et fixer une date limite que le locataire ne peut respecter. Les cultivateurs à bail peuvent demander des prêts des banques, à de faibles taux d'intérêt avec l'aide du MPAAR, mais les procédures juridiques prennent du temps et peuvent porter la date de paiement au delà de la limite fixée par le propriétaire.[55] Un fermier ou métayer qui fait face à des termes de vente inflexibles a en fait peu de recours.

Une réforme majeure visant à garantir l'usage à long terme des terres pour les cultivateurs à bail pourrait encourager ces derniers à investir plus et par conséquent, à augmenter la production. On pourrait faire de même en accordant un crédit peu cher pour financer de telles améliorations. Mais la capacité de contrôler des rendements plus élevés qui permettraient le remboursement des prêts, suppose la sécurité du droit d'usage, ainsi qu'un approvisionnement continu en eau d'irrigation. Ces deux suppositions semblent problématiques.

Potentiel pour l'action collective

Les habitants de Pico Leão disposent d'une grande variété de modalités pour l'action collective, tant en matière d'agriculture irriguée que d'activités communautaires, d'organisation de filières de travail, et de prestations de services publics. Bien que ces arrangements soient imparfaits, le nombre et la durabilité de leurs institutions et de leurs innovations, telles que le *boto*, donne la preuve que les habitants de Pico Leão pourraient, avec une assistance externe modeste, entreprendre de nouvelles formes d'auto-gouvernance collective, ou des institutions du genre du crédit collectif pour financer les améliorations apportées aux systèmes d'irrigation.

Viabilité du pastoralisme à Pico Leão

Du point de vue technique, les activités de pastoralisme/élevage semblent faire face à toute une gamme de contraintes à Pico Leão et Châ d'Igreja. Ces contraintes viennent de la sécheresse - qui réduit radicalement la production de fourrage dans les mauvaises années - et des décisions politiques concernant l'affectation des terres qui favorisent maintenant les efforts de boisement et la garantie de travaux salariés, par l'entremise de FAIMO. Les projets

[55] Etant donné les problèmes de crédit qui pèsent sur les paysans, le gouvernement étudie actuellement la création d'un institut spécialisé dans l'accord de crédit aux producteurs des secteurs d'agriculture et d'élevage.

de boisement exercent une grave pression sur les ressources en pâturages. Les éleveurs de Châ d'Igreja ont été forcés de dépendre de zones de pâturages privées de sources d'eau, de chercher des pâturages non traditionnels dans d'autres zones, et d'accompagner leur animaux pendant qu'ils paissent pour être sûrs qu'ils ne divaguent pas dans la forêt en s'exposant à des amendes. Les éleveurs et les agriculteurs de Châ d'Igreja ont pris des mesures agressives contre le boisement, par exemple en coupant des arbres qui, de l'avis des habitants, n'apportaient aucun bénéfice, et en refusant de payer les amendes qui leur avaient été imposées.

Les résidents de Châ d'Igreja suggèrent la gestion des forêts par la communauté. L'usage en serait ainsi coordonné avec les intérêts du pastoralisme. Si cette proposition est approuvée, les habitants du pays accorderaient aux éleveurs un accès restreint aux forêts, et veilleraient à ce que les opérations futures de boisement se produisent en phases, afin de permettre l'usage des ressources de pâturage tandis que les arbres sont plantés. Lorsque les forêts auront atteint une maturité suffisante pour être exploitées, les habitants de la communauté pourraient gérer la récolte et la distribution du fourrage. En l'absence d'une approche décentralisée telle que celle-ci aux problèmes liés au boisement, les zones sur lesquelles comptent les propriétaires de bétail de Pico Leão pour faire paître leurs animaux en été semblent menacées par les graves effets du surpâturage et de la dégradation.

Les éleveurs apportent un "capital institutionnel" important à toute discussion de la gestion des pâturages et des problèmes de gouvernance. Tout d'abord, les éleveurs partagent un certain nombre de présuppositions (assistance mutuelle facilement consentie contre promesse d'assistance réciproque en cas de besoin; un code d'honneur en ce qui concerne la propriété du bétail qui augmente la crédibilité des éleveurs; et la reconnaissance qu'il faut éviter le surpâturage). Deuxièmement, les éleveurs jouissent de rapports cordiaux, mutuellement productifs, avec les agriculteurs qui comptent sur eux. Ces atouts suggèrent qu'ils pourraient jouer un rôle dans un ordre de gouvernance fiable et soutenable.

Conséquences pour la décentralisation : capacité de gouvernance locale

La capacité manifestée par les habitants de Pico Leão, qui est celle de s'organiser et de s'occuper des problèmes publics, suggère qu'ils pourraient accepter de nouvelles responsabilités dans le domaine des prestations de service aussi bien que dans celui de la gouvernance, gestion et renforcement de la productivité des ressources naturelles renouvelables. Les gens de Pico Leão (et ceux de Châ d'Igreja pour ce qui est des problèmes du pastoralisme) devraient être inclus dans tout débat de cette nature. Ils devraient aussi être armés d'un pouvoir de veto pour qu'ils ne soient pas forcés d'accepter des fardeaux et des arrangements qu'ils estiment ne pas pouvoir soutenir. Ce principe a une pertinence particulière lorsqu'il s'agit d'activités se trouvant sous l'influence des règlements du régime foncier : une insuffisance en matière de transfert d'autorité à la communauté, pour des questions comportant une vulnérabilité considérable des gens du pays aux termes de la législation existante, pourrait conduire à des échecs à court terme, tout simplement parce que

de nombreux membres de la communauté se sont sentis incapables d'accepter les risques impliqués, ou parce qu'ils ont estimé que la répartition des bénéfices serait inéquitable.

Quelques réformes minimales dans les rapports au sein du régime foncier semblent indispensables toutefois, si l'on veut voir la situation s'améliorer. Plus de sécurité pour les cultivateurs à bail, tant en ce qui concerne l'accès aux terres que le recours à un système efficace et équitable de résolution de conflit, semble nécessaire. Il faut quelques garanties pour que les fermiers et métayers prennent des risques individuels ou collectifs concernant des investissements conçus pour améliorer la productivité des systèmes régissant les ressources : par exemple pour le revêtement des canaux d'irrigation. Ces cultivateurs ont besoin de savoir que leur bail ne sera pas interrompu s'ils font des investissement, et qu'ils peuvent par conséquent récolter une juste part des bénéfices qui en résultent.

Le contexte de la pression démographique sur une base de ressource limitée et se rétrécissant (sécheresse, affaiblissement des débits d'eau, gains de surfaces boisées), un accès limité aux ressources fiscales, des vulnérabilités dans le cadre du régime foncier, et une prise de décision qui va de haut en bas, et qui se concentre maintenant sur la génération d'emploi (FAIMO) et sur la protection de l'environnement, tout cela signifie que la marge de manoeuvre est limitée, mais que des gains obtenus par degrés sont possibles. L'accès au crédit dans des termes raisonnables, le transfert de plus d'autorité à la communauté pour lui permettre de prendre en main la gouvernance de ses ressources et ses propres problèmes de gestion, un soutien technique accordé pour certains services publics, tout cela pourrait renforcer la capacité locale de manoeuvrer dans cette marge pour améliorer le sort des habitants. Ce qui manque maintenant est un dialogue local-municipal-national pour travailler à cette marge, des décisions appropriées et opportunes devant doter la communauté de pouvoirs au service d'une décentralisation efficace.

F. Povoado de Calheta, agriculteurs et éleveurs (municipalité de Maio, île de Maio)

1. Introduction : Contexte et environnement

L'agglomération rurale de Calheta est l'une de douze communautés rurales sur l'île de Maio qui est peu peuplée. L'île ressemble plus à Boa Vista et Sal, avec leurs paysages pratiquement plats et sablonneux, qu'au reste de l'archipel où le soulèvement volcanique a créé des îles montagneuses au relief déchiqueté, telles que Santiago, Fogo et Santo Antâo. Dans l'île de Maio d'une superficie de 269 km2, ne vivent que 5.067 habitants, soit 1.061 familles; certains de ces habitants travaillent à l'extraction du sel et de la chaux pour exporter vers les autres îles, mais la plupart font une agriculture de terres sèches sur terrain raboteux, de l'élevage et de la pêche. Calheta se trouve sur la côte nord-ouest de Maio, à environ 12 km de la capitale municipale, Vila. La région est plate et sablonneuse, avec quelques terres récemment boisées qui longent une belle mer calme. Au sud et à l'est de l'agglomération, l'horizon est marqué par un escarpement, Monte Vermelho, qui s'élève à environ 210 mètres dans le centre de l'île.

On dit que Calheta est le village qui a le plus haut taux d'émigration à l'étranger de toute l'île. Seuls les ménages comptant un époux, enfant, ou parent qui a émigré comptent sur des envois de fonds réguliers. Les Etats-Unis étaient la destination d'émigration jusque vers les années 1940; après 1950, la Hollande les avait remplacés.

2. *Attributs de la communauté : caractéristiques organisationnelles et culturelles*

Les fonctionnaires nationaux disent que les habitants de Calheta sont plus francs dans leur façon de s'exprimer, et plus prêts à défier l'autorité pour résoudre leurs problèmes que les autres habitants de l'île. Ils sont bien connus pour s'en prendre aux agences du gouvernement et se mobilisent rapidement derrière des leaders locaux improvisés pour protégers leurs intérêts. Cette mentalité a valu un certain nombre d'avantages au *povoado*. A part, Vila, Calheta a été la première agglomération à recevoir un poste sanitaire local, des téléphones et un marché local. Néanmoins, comme dans les autres sites étudiés, les habitants ont des problèmes pour s'organiser en vue de la réalisation de travaux publics. Les besoins de leurs propres ménages sont souvent plus pressants. Un chef de famille dit qu'il ne peut pas se porter volontaire pour construire une route ou réparer une école quand ses propres enfants ont faim.

Assistance mutuelle - Djunta mon, Djuda, Boto et l'église

Le *djunta mon* à Calheta fonctionne essentiellement comme dans les autres sites de l'étude. Des groupes de travail de huit à dix qui se forment autour d'activités saisonnières, qui durent des années, tant que les rapports entre les membres restent bons. Un participant peut se refuser à une tâche pour raison de maladie ou ne pas travailler sur la terre d'un membre qui s'est trouvé absent lors du travail sur sa terre. Néanmoins, les participants manquent rarement d'honorer leur engagement, et ils doivent rarement payer l'amende de 500 CVE imposée pour une absence inexcusable. D'habitude, les personnes âgées et les femmes des émigrants ne se joignent pas aux groupes de *djunta mon*, et peuvent si elles en ont les moyens engager d'autres personnes pour travailler sur leurs terres. Les mères célibataires ou veuves (*solteiras*) ont des difficultés particulières pour recruter l'assistance *djunta mon*. La plupart des habitants de Calheta offrent le *djuda* aux autres habitants qui sont dans le besoin, et aussi pour aider à construire ou réparer des toits. Une telle assistance engage la réciprocité comme dans les autres sites étudiés.

L'association funéraire de Calheta (*boto*) fondée en 1986 a été fondée par un membre du parti PAICV qui venait de Praia. En se fondant sur l'idée d'un *boto* qu'il avait vu à Santiago, il a pu en compagnie de deux autres jeunes gens engager 67 familles à formuler des règles et à faire des contributions mensuelles au fonds de dépenses funéraires de l'association. Cela a bien marché pendant cinq ans, mais depuis que le trésorier est parti en 1990, les contributions ont cessé. Les membres disent que le problème est passager, et ils prévoient de remettre le *boto* en marche comme précédemment.

Bien qu'il n'existe pas de système de crédit collectif dans le village, de petits prêts sans intérêt (de 2.000 à 10.000 CVE) sont faits par plusieurs habitants bien connus, à d'autres ayant une réputation d'honnêteté. Des groupes se sont formés pour obtenir des prêts des banques pour des projets productifs. Les individ· se partagent la responsabilité de la gestion des fonds et des remboursements.

L'église a une forte influence sur la vie à Calheta. L'association de l'église tient des réunions mensuelles auxquelles la plupart des villageois contribuent de 2 à 10 CVE. Cette association ne cache pas son jugement critique sur l'immoralité du contrôle des naissances.

Gouvernance locale

Jusqu'aux élections récentes, le *commissâo de moradores* de Calheta, composé de six hommes et deux femmes était, comme partout ailleurs, contrôlé par le PAICV. Les membres changeaient selon les effets de l'émigration, mais appartenaient toujours au PAICV, et se trouvaient dirigés par un président très autoritaire. Les habitants le critiquaient, spécialement pour le choix partial des allocataires de l'assistance sociale qui favorisait les amis et les parents des commissaires. La nouvelle unité locale de gouvernance, depuis 1992, que l'on appelle toujours *commissâo de moradores* (officiellement ils s'agit de la commission de développement local - *commissâo de desenvolvimento*) est composée de trois hommes. Ils ont été choisis par, et parmi, le "groupe des douze" partisans du MPD à Calheta et ont été officiellement reconnus par le président élu du Conseil municipal de Maio.

Dès le début, la nouvelle commission a rencontré des problèmes. De nombreux habitants estiment que la commission devrait être élue par la communauté. Les habitants qui font partie de la dissidence appellent le "groupe des douze", le "**groupe de la vengeance.**" Ils disent que ce groupe est inspiré par un esprit de lutte, et qu'il utilise son pouvoir pour punir les partisans du PAICV. De nombreux habitants veulent une commission non partisane, avec des membres élus en se fondant sur la réputation d'honnêteté, les connaissances et l'efficacité, et non sur l'affiliation à un parti politique. Ils veulent une nouvelle élection. La nouvelle commission et le groupe des douze ont trouvé peu d'habitants prêts à soutenir leurs décisions. Les commissaires se plaignent de ce que le problème ne réside pas dans le manque d'approbation de la communauté pour les positions qu'ils prennent, mais du fait qu'ils n'ont pas à leur disposition le type de pouvoir sanctionnant leur autorité, tel que le soutien de la police - un pouvoir que les agents coloniaux locaux, les *cabochefe*, avaient autrefois. On ne voit pas bien pour combien de temps cette commission peut rester au pouvoir, ni comment on peut en changer les membres. Certains disent qu'au bout d'un an les dirigeants locaux du MPD remplaceront ceux qui siègent maintenant à la commission.

Dans l'intervalle, un groupe de remplacement, appelé le Groupe intégral pour le développement local (GIPDL) s'est formé dans la communauté. Ses 16 membres de diverses appartenances politiques ont demandé que l'on procède à une élection populaire des représentants de la communauté. Ils ont formulé 21 objectifs concrets de développement pour

la communauté, qu'ils ont envoyé, avec une demande pour que se tiennent des élections, au président du Conseil municipal, mais au moment de l'étude, ils n'avaient pas reçu de réponse.

En dépit des prétentions des dirigeants, le plus grand nombre à Calheta est sceptique vis-à-vis des organes officiels. Leur expérience leur dit que quelques individus se chargent des décisions et des actions communautaires, qu'ils soient membres de commissions officielles ou non. Un de ces individus est un homme de quatre-vingts ans qui durant trente ans s'est trouvé à la tête de l'action communautaire sur l'usage des ressources naturelles et sur les services publics.

Résumé

De tous les cas étudiés, Calheta semble avoir le plus grand potentiel pour une organisation et une action communautaire, telle qu'on le voit manifesté par la présence de dirigeants non officiels, la compétition entre des organes officiels rivaux de gouvernance, et la présence de diverses formes d'assistance mutuelle. Comme dans d'autres endroits où les unités de gouvernance officielle n'ont pas été choisies ou approuvées par les citoyens, elles se révèlent inefficaces lorsqu'il s'agit de les mobiliser pour l'action. Les ménages font les premiers investissements dans les services ou activités ayant des bénéfices directs, mais avec une certaine stimulation, la mobilisation réussit souvent à organiser la communauté pour traiter des problèmes pressants.

3. *Juridictions administratives et services publics*

L'île de Maio forme une seule municipalité dont la capitale est Vila; il y a onze petites *povoacôes* comportant des établissements bien définis. Au cours des récentes élections, le MPD a obtenu la majorité absolue contre le PAICV, et a emporté le conseil municipal et une majorité des sièges à l'Assemblée.

La plupart des services publics, qui dépendent en grande partie d'agences nationales, sont concentrés dans la capitale municipale. Vila a les seules écoles de l'île dont les classes sont supérieures à la huitième, le seul dispensaire avec un médecin, et un délégué des services sociaux nationaux. Le dispensaire a des ressources limitées. Les patients qui ont besoin de chirurgie sont évacués sur Praia. Il y a aussi un poste sanitaire à Pedro Vaz et une unité sanitaire à Calheta. Parmi les autres services de Vila se trouvent : un bureau de poste relié à des sous-stations à Calheta, Barreiro et Pedro Vaz; un délégué qui distribue et commercialise les marchandises (EMPA); un bureau du ministère des Finances pour le recouvrement des impôts et la supervision des finances publiques; un service du MPAAR à Vila, et un centre zootechnique à financement belge et allemand à Calheta; quelque coopératives de consommateurs dépendant de l'Institut national des coopératives (INC); un projet de pêches artisanales financé par l'Italie; un représentant d'assurances; un service de l'Administration nationale des ports (NAPOR) et une agence de voyages nationale avec un délégué du TACV; un fonctionnaire du ministère des Transports qui peut délivrer des permis de conduire, en

dépit de l'absesnce d'une structure de transports officielle, et il y aura bientôt une succursale de la Banque du Cap-Vert.

Les impôts municipaux sont les mêmes que ceux mentionnés dans les autres cas.

Services de police

Sous le régime précédent, Calheta avait sa propre milice populaire et son tribunal local (tribunal da zona), qui étaient tous deux formés de résidents locaux, nommés à Vila. Ces deux organes ont été abolis par le nouveau régime. La plupart des problèmes sont encore résolus localement par les membres de la nouvelle commission de développement, qui peut le cas échéant appeler la police de Vila pour assurer l'ordre durant les festivités. Les problèmes qui ne sont pas résolus sont portés devant le tribunal de Vila. Les habitants disent que la police se conduit correctement, autrement disent-ils, ils citeraient les fauteurs d'abus devant le tribunal.

Enseignement primaire

Les habitants de Calheta disent que "la scolarité sonne le glas de l'esclavage". Si les parents le pouvaient, ils enverraient leurs enfants à l'école pour plus longtemps que les quatre années de classes dispensées par l'école primaire locale. De nombreux parents envoient leurs enfants dans les classes supérieures à Vila. Quelques enfants poursuivent leurs études, se rendant à Praia pour achever leurs études secondaires. L'école locale a trois salles de classe et six enseignants pour 173 élèves répartis en quatre classes. Sur les six enseignants, seul le directeur habite à Calheta, et les cinq autres font le trajet quotidien, soit venant de Vila, soit d'une autre ville de la municipalité de Maio. Le directeur, qui a enseigné à Calheta durant 13 années, a achevé ses études de formation pédagogique. Les autres enseignants, qui ont reçu l'enseignement dispensé à Maio et n'ont atteint que la classe de sixième, ne répondent pas à la nouvelle norme qui exige trois années d'école secondaire pour les enseignants de l'école primaire. Comme ailleurs dans notre étude, le taux de présence des enseignants est élevé à Calheta, les mêmes sanctions pour les absences s'appliquant. Le délégué du ministère de l'Education à Vila est censé offrir un soutien attentif à l'école de Calheta, et doit une fois par mois y présenter une équipe pédagogique du ministère de l'Education. Mais en fait, le délégué vient rarement et l'équipe ne rend visite que peut-être tous les trois mois.

Les classes sont données en sessions doubles, matin et après-midi. Bien que peu d'élèves aient des absences répétées, 25 % des enfants ne vont pas du tout à l'école mais passent leur temps à d'autres activités comme la menuiserie, la pêche et l'élevage. Les sujets enseignés sont, comme partout ailleurs, le portugais, les mathématiques, l'éducation physique, la musique et l'étude de l'environnement physique et social du Cap-Vert. Les classes ont des tableaux noirs, des livres, des cartes et des diagrammes. Les élèves doivent acheter plusieurs livres qui coûtent environ 300 CVE pièce. Les enfants de la même famille partagent les livres et le matériel pédagogique entre eux. Les autres fournitures scolaires peuvent coûter 1.000 CVE par élève par an. La redevance pour l'examen de fin d'année est de 2,50 CVE. Quelquefois, le ministère de l'Education fournit une partie du matériel pédagogique pour les

enfants nécessiteux. Il est courant que les enfants déchirent des pages de leurs cahiers pour fournir du papier à leurs camarades de classe qui sont plus pauvres. La plupart des parents ne vont pas aux réunions convoquées trois fois par ans par les enseignants. Les enseignants vont rendre visite dans les foyers ou voient les parents dans la rue pour parler de leurs enfants.

Les enfants, de même que les parents, apprécient les repas fournis par l'école; les parents disent que cela diminue grandement le coût de la vie chez eux. La nourriture fournie à l'école a pour effet des enfants qui ont beaucoup plus d'énergie. On demande aux parents de donner de 5 à 10 CVE par mois pour acheter des condiments pour la nourriture et de l'eau et du savon pour faire la vaisselle. Quelques parents donnent du sel ou d'autres condiments en tant que contribution. D'autres parents ne donnent rien.

Maintenant, les parents dont les enfants souhaitent continuer leurs études au delà de la huitième, doivent les envoyer à Vila. Certains sont en pension chez des parents ou des amis, ce qui coûte environ 2.500 CVE par mois. A partir de cette année, environ six ou sept enfants venant de différentes familles, entreprennent le trajet à pied vers Vila - deux heures et 12 kilomètres; ils partent à l'aurore pour arriver à temps. De 20 à 30 élèves de Calheta vont à l'école secondaire à Praia, ce qui est une entreprise très coûteuse pour ces pauvres gens : environ 5.000 CVE pour la pension, plus le coût des fournitures scolaires et des uniformes.

Un problème de l'école de Calheta est qu'il n'y a pas de toilettes. Les locaux sanitaires d'origine ont été convertis en cuisines lorsque le programme alimentaire du gouvernement a commencé. Maintenant, les enfants vont se soulager sur une route devant l'école ou dans des buissons derrière l'école. Les livres scolaires forment un autre problème important. Cette année, la onzième n'a pas eu de livres durant toute l'année. Les habitants veulent une boutique locale qui fournirait des livres scolaires et d'autres matériels. D'autres veulent des enseignants mieux formés, une meilleur table, de meilleures fournitures et des graphiques. Les enseignants disent qu'il est rare de voir les parents aider aux réparations sans être payés. La plupart des habitants estiment que l'école appartient à l'Etat qui est responsable de son entretien.

En plus de l'école primaire, Calheta a eu durant les trois ou quatre dernières années un cours d'alphabétisation pour adultes et un programme préscolaire. Un enfant suit les classes préscolaires durant trois à cinq ans, et il faut payer pour lui 100 CVE par mois, tandis que le service de *Promoçâo social* fournit les matériels pédagogiques pour la classe et la nourriture.

Santé publique

De nombreux habitants de Calheta considèrent que le poste sanitaire est le service le plus important, bien que l'agent sanitaire n'ait été formé que pour le traitement de maladies mineures, et bien que de nombreux habitants traitent leurs maladies avec des herbes médicinales. Un médecin et un infirmier de Vila font de fréquentes visites. (Les habitants se sont plaints que les consultations se déroulent trop rapidement). Les patients qui ont des blessures et coupures profondes, ou d'autres accidents et maladies graves, sont emmenés au

dispensaire de Vila, par camion pour ceux qui peuvent payer (environ 1,500 CVE), ou à pied, transportés sur le dos de membres de la famille pour ceux qui ne peuvent pas payer. Les habitants veulent un infirmier permanent à leur poste sanitaire, mais la plupart disent qu'ils ne pourraient pas payer même 10 CVE par an pour contribuer au salaire et à l'entretien. Ils disent qu'ils pourraient donner un jour de travail pour réparer ou agrandir le poste sanitaire, mais une main d'oeuvre supplémentaire devrait être payée.

La plupart des bébés naissent à la maison, avec l'aide bénévole de l'une des deux sages femmes du village. Ces deux sages femmes sont sans diplôme, ayant appris le métier d'autres sages femmes du village (qui sont mortes maintenant). Chacune de ces sages femmes a eu 10 enfants elle-même. Lorsqu'il se produit des complications qui dépassent leur connaissance, les sages femmes accompagnent jusqu'à l'hôpital de Vila les mères qui sont déjà en travail. Un agent PMI/PF rend visite mensuellement à Calheta, accompagné ordinairement de l'infirmière (infirmier) visiteuse et d'un médecin pour suivre les femmes enceintes et les nouveaux nés et pour administrer des vaccins. Ces visites ont peu à offrir dans le domaine de la planification familiale. Celles qui veulent des contraceptifs doivent aller à l'hôpital de Vila. Peu de femmes de Calheta se servent de contraceptifs. Celles qui le font sont des *solteiras*, des femmes non mariées, qui ne commencent à pratiquer la contraception qu'après avoir eu six ou sept enfants. Quelque mères mariées utilisent les contraceptifs pour espacer leurs enfants. A l'occasion, une femme peut se rendre à Praia pour y être stérilisée. Mais beaucoup de femmes refusent les contraceptifs parce que l'église s'y oppose.

Services sociaux

Les allocataires de l'assistance sociale comptent entre 20 et 30 personnes, dont la plupart sont âgées et handicapées. L'assistance alimentaire et monétaire qu'elles reçoivent est la même que celle citée ailleurs dans ce document. Un comité local de trois personnes se réunissant mensuellement distribue les vivres et recommande certains changements sur la liste. Les jeunes gens qui ont une maladie passagère sont rayés de la liste après trois mois, tandis que les indigents âgés restent sur la liste en permanence. Les membres du comité disent qu'ils ne savent pas comment ces gens ont été choisis. Le président, qui s'occupe d'une grande partie de la distribution des vivres, a été neuf ans en fonctions et cette charge lui a été confiée sur recommandation d'un prédécesseur. Tous les membres de ce comité ne sont pas salariés, et le cas échéant, ils offrent leurs maisons pour des travaux tels que la distribution des vivres. Ces membres ont exprimé leurs soucis vis-à-vis d'abus possibles, tels qu'il s'en est produit dans le passé lorsque les parents et amis des autorités du PAICV ont été inscrits sur la liste. Ils disent aussi que les vivres et les allocations de l'assistance sociale sont insuffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux des indigents dans une période où la pauvreté augmente. Les pauvres, qu'ils soient ou non allocataires de l'assistance sociale, comptent plus sur l'aide *djuda* des amis et voisins; certains donnent de l'eau et des aliments et d'autres font la lessive pour leurs amis dans le besoin.

Approvisionnement public en eau

Jusque vers la fin des années 1950, Calheta tirait son eau potable de quelque 400 puits privés, creusés à la main ou à la machine. Ces puits ont commencé à s'assécher et, depuis 1960, aucun des puits de Calheta ne contient d'eau, et seulement quelques puits parmi les plus profonds de l'île. Les habitants associent l'assèchement des puits et le déclin de la nappe phréatique aux plantations d'arbres; les régions où les arbres ont été plantés en premier sont aussi celles où les puits se sont asséchés en premier.

Depuis la fin des années 50 jusqu'au début des années 80, l'Etat a apporté de l'eau potable aux villages de Maio, dans des réservoirs mobiles qui étaient remplis à un forage d'approvisionnement au lieu dit Monte Vermelho. Lorsque les pompes et le système de livraison tombait en panne, ce qui arrivait souvent, les habitants ont tenu des démonstrations contre l'administration. Vers la fin des annees 80, le délégué du gouvernement à Maio a transféré la responsabilité de distribution de l'eau de l'Etat au projet de développement intégré du MPAAR, qui était financé par une ONG allemande. Les résultats ont été frappants : l'entretien des pompes et l'accès à l'eau se sont dramatiquement améliores, et il y a eu relativement peu de problèmes depuis. Aujourd'hui, l'eau est vendue aux deux fontaines publiques de Calheta; la vente se fait au litre et est supervisée par des préposés salariés. Le comportement de ces préposés et l'entretien des pompes ont fait récemment l'objet de controverses. Les habitants disent que si l'on confiait à la communauté une plus grande responsabilité de gestion du service de l'eau publique, il pourrait s'en trouver amélioré. Ils disent que pour avoir un bon entretien des pompes, ils pourraient payer les préposés avec la moitié de l'argent tiré des ventes, et que l'autre moitié pourrait être déposée dans un compte en banque pour s'accumuler en vue des réparation. Les habitants pourraient élire quelques membres d'un comité pour vérifier la bonne gestion de l'argent qui serait divisé et déposé selon ces règles. L'argent dans le compte en banque pourrait servir à engager quelqu'un comme le Chef du réseau des eaux de Maio, pour réparer les fontaines quand elles en ont besoin.

Stratégies pour améliorer les services publics et l'assistance sociale dans la communauté

Les villageois mentionnent deux cas qui illustrent la manière dont ils se sont unis pour résoudre des problèmes : un de ces cas concernait un risque sanitaire causé par du bétail qui mourait, et l'autre concernait des abus dans la vente de l'eau.

Le premier cas remonte à la saison des pluies de 1980, lorsque des gardes forestiers ont parqué un grand nombre de vaches et de caprins, surpris à paître dans des terres de boisement de l'Etat, en demandant que les propriétaires viennent les chercher et paient les amendes (*coima*). Mais il y avait tant d'animaux pris que les propriétaires ne pouvaient pas payer les amendes. Les animaux sont restés enfermés dans l'enclos jusqu'à ce qu'ils meurent. La puanteur et les mouches autour des animaux étaient insupportables. Parlant au nom des villageois qui se souciaient du risque sanitaire, un dirigeant local à titre officieux, qui a 82 ans maintenant et qui était "trop vieux pour avoir peur de qui que ce soit ou quoi que ce

127

soit", s'est plaint auprès des fonctionnaires municipaux et a demandé qu'ils donnent l'ordre de faire enterrer ces animaux. Il a offert de payer le transport d'un fonctionnaire jusqu'à Calheta, s'il était prouvé qu'il mentait. Le fonctionnaire a été retardé pendant trois jours. Dans l'intervalle, les gardes ont rempli un vieux puits avec les animaux morts et l'ont rescellé de façon permanente. Ils ont enterré les autres dépouilles dans des tombes peu profondes. Lorsque le fonctionnaire est arivé, il n'y avait plus d'animaux visibles. Le vieil homme a offert de payer pour faire ouvrir le puits pour prouver qu'il avait raison, mais on pouvait voir plusieurs jambes d'animaux qui sortaient du sol; la véracité de ses dires fut ainsi prouvée. Les gens de Calheta se sont déclarés satisfaits quand le fonctionnaire de l'assainissement a déclaré l'incident clos et a commandé aux gardes d'enterrer convenablement les animaux.

Le second cas, en 1992, était à propos d'une préposée aux eaux irresponsable, auquel la communauté voulait imposer des sanctions pour n'avoir pas observé des horaires réguliers et pour avoir négligé la pompe. Les gens ont demandé au même vieillard de présenter leur cas au MPAAR. Il a téléphoné au MPAAR, en menaçant d'exposer le cas dans le journal national ou la radio si l'on ne faisait pas quelque chose immédiatement. Le MPAAR a répondu promptement, en réprimandant la préposée et en la plaçant sous une observation renforcée pour garantir qu'elle n'aille pas recommencer.

Observations et conclusions

Calheta montre un potentiel énorme pour une gestion communautaire des services publics. La pauvreté fait hésiter les habitants à contribuer plus qu'un peu de travail et très peu d'argent pour l'amélioration de l'école et du poste sanitaire. Mais, le *djuda* offert aux amis dans le besoin, les contributions au programme préscolaire et à l'église, le courage de parcourir à pied de longues distances pour finir l'école primaire, et les démonstrations contre une gestion inepte du service public des eaux, tout cela suggère que les habitants ont les ressources et la volonté nécessaires pour créer, acquérir, et améliorer des services qu'ils jugent importants. L'approche de la population qui ne craint pas les confrontations en matière de résolution de problèmes peut faciliter la cogestion de ces services, s'il se trouve un cadre institutionnel efficace pour assurer une participation égale des citoyens aux efforts communautaires, et incluant les moyens de contrôler la conduite des citoyens et des responsables, ainsi que d'imposer les sanctions nécessaires.

4. Systèmes de production à Calheta : pêche, agriculture et élevage

Pour réduire les risques présents dans l'environnement rude de cette île, les habitants de Caheta combinent l'agriculture, l'élevage et la pêche, assurant ainsi leur maigre subsistance. Nous suivons avec un bref aperçu de ces trois activités, en donnant un peu plus d'attention à la plus importante des trois : l'élevage.

La pêche

Il y a 17 barques de pêche à Calheta. Ces bateaux et leurs moteurs ont été achetés avec des prêts de l'Etat, que les propriétaires remboursent graduellement avec leurs gains. Les équipages de deux ou trois hommes travaillent tous les jours, mais les captures sont réduites et la commercialisation est mal développée. Les familles ne comptant pas de pêcheurs se plaignent qu'elles ont peu d'accès au poisson. C'est parce que les femmes du pays n'ont pas de tradition de *rabidante* (commercialisation). Les habitants se plaignent que seules les femmes des autres régions sont de bonnes poissonnières.[56] Ils disent aussi que même s'il y avait des femmes qui s'intéressent à la vente du poisson, peu d'habitants ont des réfrigérateurs, et la capture doit être vendue la jour même. De plus, les entrepreneurs disposant de transports achètent maintenant la capture dès que les barques reviennent du large. Les habitants disent que ces négociants devraient d'abord offrir du poisson en vente à Calheta avant de l'emporter vers les autres marchés.

Production agricole

La plupart des champs cultivés par les agriculteurs de Calheta ont *les caractéristiques des biens privés*. En d'autres mots, il est relativement facile d'exclure les gens et les animaux, simplement par une clôture formée d'un mur de pierres rustique. Deuxièmement, la consommation des bénéfices produits par l'exploitation agricole est séparable et compétitive. Ces deux caractéristiques créent des stimulants qui font que les cultivateurs investissent dans leurs champs, tant pour répondre aux besoins de leur subsistance que pour recouvrer les coûts des investissements en commercialisant les produits. Il est dit qu'on trouve à Calheta la plus grande superficie de propriété agricole dans un village, de toute l'île. Le citoyen moyen possède trois ou quatre champs de cultures pluviales, clôturés par des murs en pierres qui marquent une propriété privée et protègent les biens des invasions par les animaux. L'activité agricole la plus importante est la culture pluviale des haricots et du maïs, et dans les années d'abondantes précipitations il se fait un peu de manioc, des pommes de terre, des carottes, des choux, des betteraves, de la laitue, des patates douces, des oignons et de la canne à sucre.

Les règles opératoires du régime foncier traitent les terres agricoles comme un bien privé. Les droits à la terre sont établis de trois façons. Tout d'abord un habitant obtient l'usage d'une parcelle simplement en clôturant une portion de terres appartenant à l'Etat avec un mur de pierres et en commençant à le cultiver. Secondement, on peut obtenir un titre officiel à une terre de l'Etat, avec usage perpétuel et droits de transfert en payant un impôt en un seul versement, appelé *aforamento*. Troisièmement, en payant une redevance annuelle à l'Etat, on peut obtenir des droits d'usage à une parcelle se trouvant dans *le muro*, qui est une exploitation agricole d'Etat, avec clôture.

[56] Il y a plusieurs années, une femme de Praia qui habitait à Calheta avait l'habitude d'aller au port, d'acheter du poisson aux pêcheurs, de le transporter dans sa voiture à Calheta où elle le vendait.

129

Calheta diffère de la plupart des autres endroits du Cap-Vert, en ce qu'il s'y trouve des terres inutilisées, non revendiquées, accessibles à tout résident qui veut bien faire l'effort nécessaire. Calheta est aussi un cas inusité par rapport aux autres sites étudiés, parce que la plupart des terres sont détenues au titre d'un usufruit de facto. En fait, Maio a plus de terres au titre de posse util que les autres endroits du Cap-Vert : 89 % des terres *sequeiro* et plus de 90 % des terres *regadio* (Pedro Vaz seul) sont déclarées *posse util* puisque la plus grande partie de Maio est officiellement constituée par des terres de l'Etat. Les zones non revendiquées sont sujettes au contrôle *de facto*, bien que ce soit sans reconnaissance de l'Etat. Quelques propriétés *aforamento* ont été enregistrées officiellement en 1927, au début des années 70 juste avant l'indépendance, et de nouveau en 1992. A part ces propriétés privées nettement délimitées, quelques habitants cultivent aussi des parcelles dans de vastes zones clôturées appartenant à l'Etat, que l'on appelle *lavrador commun* ou *muro*, et qui datent de la période coloniale. Durant la saison des pluies, les exploitants agricoles acquièrent des droits d'usage à certaines parcelles distinctes en payant une redevance à l'Etat. Après la récolte, la zone devient un pâturage de saison sèche, d'accès libre, pour le bétail.

En somme, le système de production et particulièrement les règles du régime foncier semblent à la fois équitables et efficaces tant que l'offre en terres reste suffisante. Les gens qui ont besoin de terres supplémentaires se contentent de rendre privée une petite portion des terres d'accès libre qui entourent Calheta, en la clôturant et en entamant leurs opérations agricoles. Si personne ne conteste ces revendications, la procédure est simple, bien comprise par les autres habitants et efficace pour l'établissement de droits d'usage bien définis. Avec ces formes de régime foncier, les cultivateurs jouissent d'une sécurité appréciable pour l'usage, le contrôle et la gestion de leurs terres. Le système reste souple, puisque des étendues de terres non revendiquées existent encore près de Calheta, bien que ces terres soient de plus mauvaise qualité.

Le système pastoral et ses techniques d'exploitation

Les pâturages utilisés par les habitants de Calheta ont les caractéristiques des ressources ou biens d'usage commun. A part les zones clôturées en tant que champs agricoles, aucune de ces terres n'est délimitée. L'exclusion est difficile. La consommation du fourrage est séparable et compétitive, en particulier durant les mauvaises années de sécheresse où les propriétaires de bétail se trouvent en compétition pour une herbe rare. La plupart des pâturages sont trop éloignés pour être une source commode d'herbages à couper pour l'engraissement en étable, et comme ils sont trop distants pour qu'on puisse les contrôler, ils ont les attributs de ressources d'accès libre. L'approvisionnement en eau est une considération importante lors du choix des pâturages, et acheter de l'eau pour des animaux en étable est coûteux.

Règles régissant la propriété des animaux et l'usage des pâturages

Les propriétaires de bétail ont le droit de récolter les produits laitiers, d'utiliser les animaux pour la traction et le transport, et de tuer les animaux pour la consommation du ménage, mais ils n'ont pas le droit de vendre la viande localement. Les propriétaires de bétail ont le droit de transférer par héritage, don, prêt et vente la propriété de leurs animaux. Les propriétaires de bétail de Calheta respectent un code tacite qui les empêche de se faire une concurrence déloyale lorsqu'ils vendent leurs animaux. Officiellement, le bétail ne peut être abattu pour la vente qu'à Vila. Le *magarefe* bouchers ayant de petites entreprises doit payer à la municipalité une taxe (*rubacâo*) par tête de bétail abattu. Les ménages qui ne disposent pas de la main d'oeuvre pour garder leurs animaux peuvent en transférer les droits de gestion pour un temps, à un gardien ou à un ami. Le gardien reçoit les droits à tout le lait produit durant la période. Lorsque des animaux sont gardés pendant longtemps, le propriétaire peut aussi payer le gardien et/ou lui donner les droits à 50 % de toute la progéniture, ou à la moitié du prix de vente de ces jeunes bêtes. Comme cela se fait à Santiago, les propriétaires de bétail de Maio ont un système de marquage du bétail, qui est connu et respecté de tous. Les gardiens professionnels, toutefois, ne se rencontrent pas aussi souvent à Maio qu'à Santiago.

Les exploitants agricoles considèrent que leurs champs de cultures pluviales bien délimités sont des propriétés privées durant toute l'année; durant la saison des pluies ces champs servent aux cultures, durant la saison sèche aux animaux qui paissent. Le cultivateur a le droit d'exclure les autres cultivateurs et le bétail étranger. Les animaux qui s'introduisent sur la propriété sont assujettis à de amendes, mais si les exploitants n'ont pas entretenu leurs clôtures, ils n'ont pas droit à des dommages. Les propriétaires des animaux qui divaguent paient des amendes aussi bien que des dommages (*perca*) pour les produits agricoles détruits dans des champs privés. Le *muro* qui appartien à l'Etat depuis l'Indépendance sont devenus des zones de pâturage d'accès libre durant la saison sèche. Les exploitants qui ont acquis des droits de saison des pluies, ne peuvent pas interdire aux animaux de paître lorsque les champs ne sont pas en cultures. Les zones de pâturages qui ont les attributs de biens d'accès libre sont traitées comme tels par la loi. Tout usager y est libre de faire ce qu'il veut, là où il le veut, quand et comme il le veut. Ceci crée des stimulants pour utiliser ces biens dès que quelqu'un y attribue une certaine valeur.

Les codes en vigueur exigent que tous les arbres dans les lieux publics soient élagués avec des outils spéciaux, et exigent aussi qu'on obtienne un permis, délivré gratuitement, avant de récolter du bois. Ceux qui enfreignent ces ordonnances risquent des amendes. Les habitants peuvent récolter librement le bois de chauffage des arbres se trouvant sur leurs propres champs de cultures pluviales, ou des arbres plantés près de leurs maisons. Les stimulants formés par les règles à propos des arbres dans les lieux publics ont l'effet de décourager la consommation. Ces règles peuvent avoir leur justification à Maio, car elles motivent les habitants à produire et à gérer des arbres dans les zones qu'ils contrôlent, s'ils veulent en tirer des ressources ligneuses.

Stratégies des propriétaires de bétail

Les habitants considèrent le bétail, et particulièrement les caprins, comme étant l'"arbre de vie" qui leur permet de survivre d'une année à l'autre. Les gens du pays estiment que la population de caprins a été réduite des deux tiers depuis 1958. On dit que ce déclin est le résultat de la fréquence croissante des sécheresses, et en particulier de la période où des sécheresses de plusieurs années se sont succédées. Néanmoins, toutes les familles de Calheta ont quelques caprins et beaucoup ont aussi des vaches. Un ménage moyen peut avoir de huit à dix vaches et quelque 40 caprins. Le revenu monétaire de la plupart des ménages dépend en grande partie des produits animaux, lait, fromage et beurre, dont la production diminue radicalement durant les périodes de sécheresse.

Les propriétaires de bétail négocient les ventes de leurs animaux avec les *magarefes*. Deux *magarefes* viennent chaque semaine à Calheta pour acheter des animaux, un pour chacun; ils escortent à pied les vaches jusqu'à Vila et transportent les caprins en voiture. Les *magarefes* paient la taxe municipale d'abattage et vendent la viande avec un bénéfice d'environ 15 %.

Comme la plus grande partie des zones de pâturage de l'île ont les attributs de ressources d'accès libre, chaque propriétaire de bétail réagit au fort stimulant d'augmenter son troupeau le plus possible, de façon à capturer la plus grande valeur de fourage possible. Lorsque la sécheresse s'abat sur la région, il n'est plus possible d'entretenir ce surplus d'animaux, les prix du fourrage montent, les prix du bétail tombent, et les propriétaires subissent des pertes sévères. Durant la période de cultures pluviales, d'août à décembre, les animaux peuvent être engraissés sur place, dans des enclos murés, pour les tenir à l'écart des cultures ou des forêts voisines. Certains cultivateurs produisent des herbes de fourrage pour les vendre. De nombreux exploitants coupent ou tirent les herbes dans les zones d'accès libre. Les animaux peuvent être menés loin des champs de culture pluviales, vers des zones de pâturages qui se trouvent à quelque 8 km de distance. Ils y sont laissés pour des périodes de deux à huit jours, et reviennent de leur plein gré vers la maison du propriétaire. De janvier à juillet, les enfants durant la journée emmènent les animaux se nourrir des résidus des récoltes qui sont restés dans les champs de cultures pluviales.

Lorsque ces pâturages sont épuisés, les animaux sont menés pour une courte transhumance vers les zones de pâturages des collines. Les arbres aussi offrent un peu de fourrage. L'arbre préféré des pastoralistes est l'*Acacia Martins*[57] (*Parkinsonia aculeata*) qui reste vert même quand il n'y a pas de pluies, avec des feuilles fournissant du fourrage toute l'année et des gousses à graines comestibles durant la saison des pluies. L'*Acacia americana* (*Prosopis juliflora*) n'est pas bien apprécié. Ses gousses à graines amères (fava) ne peuvent servir de fourrage que lorsqu'on les mélange avec de grandes quantités de fourrage vert ou d'herbe de pâturage. Les animaux refusent de consommer les autres parties de cet arbre. On

[57] Cet arbre a été appelé *Acacia martins* du nom de Martins Santos, le gouverneur du Cap-Vert au moment où les graines en ont été tout d'abord distribuées.

trouve aussi qu'il consomme des quantités excessives d'eau. Les habitants de Calheta pensent que le *Parkinsonia aculeata* est un arbre bien plus approprié pour la plantation parce qu'il consomme moins d'eau, fournit du fourrage par ses feuilles et ses gousses, donne du bois de chauffage et aussi de l'ombre.

Les animaux, lorsqu'on les met à paître dans des zones de pâturages, sont laissés sans gardien pendant des jours, et ne retournent à la maison de leurs maîtres que lorsqu'ils ont besoin d'eau. A Calheta, comme à Pico Leão, chaque propriétaire de bétail a une marque unique caractérisant ses animaux, ce qui rend difficile l'éventualité que les animaux soient volés ou perdus. En vertu d'un code d'honneur entre les propriétaires les animaux égarés sont toujours rendus à leurs propriétaires.

Pressions sur la production pastorale : Boisement et sécheresse

Les fonctionnaires responsables prétendent que les pâturages sont si abondants dans l'île qu'il est pratiquement impossible d'arriver à une pénurie dans ce domaine. Toutefois, les habitants de Calheta disent que les zones de pâturage se trouvent soumises à une pression intense venant du boisement et de la sécheresse. Le MPAAR considère le boisement comme un besoin objectif pour la région de Maio; la plantation d'arbres fournit une couverture végétale, des ressources de pâturage, du bois de chauffage et des stocks de charbon de bois, et fournit des revenus aux résidents locaux grâce à l'emploi dans le cadre du projet. Ces fonctionnaires disent que les niveaux des nappes aquifères et les pâturages, *n'ont pas* diminué à la suite du boisement, contrairement aux dires des résidents locaux. Ces mêmes fonctionnaires disent que les études techniques faites avant la plantation des arbres auraient décelé les impacts négatifs s'il y en avait. Néanmoins, le MPAAR, les ingénieurs et les membres des coopératives sont en train, actuellement, d'étudier les problèmes du boisement et les moyens de créer de nouveaux pâturages.

Une branche du service forestier, le centre zootechnique, est installée à Calheta. Ce centre consiste en une forêt protégée dans laquelle l'entrée des animaux et des personnes est interdite, et en une fourrière pour les animaux saisis sur les lieux. Entre les mois d'octobre et novembre, il est permis aux habitants de ramasser du fourrage dans ce centre, pour le stocker et le consommer dans les ménages, mais non pour le vendre. Les habitants de Calheta tirent rarement parti de cette offre. Durant les autres mois de l'année, le centre vend aussi du fourrage. Les gens qui ramassent du fourrage ou du bois de chauffage d'une manière incorrecte, ou qui pénètrent dans la forêt pour couper ces produits sans autorisation, reçoivent des amendes - bien que le garde forestier en chef prétende que jamais personne n'a été surpris à commettre cette infraction. Ce qui est beaucoup fréquent sont les amendes perçues des propriétaires de bétail, lorsque leurs animaux sont surpris dans la forêt.

Les propriétaires de bétail sont mécontents du projet de boisement pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il désapprouvent le choix des arbres fait par le projet. Les éleveurs de Calheta affirment qu'il n'y aurait pas eu de problèmes si l'on avait choisi le *Parkinsonia aculeata* dans tous les projets de boisement. Le *Prosopis juliflora*, d'autre part, consomme à

ce qu'ils croient, beaucoup d'eau et est responsable de l'assèchement des puits. Il semble que dans la forêt près de Calheta, on ait une fois planté 100 arbres de l'essence *Parkinsonia aculeata*, mais qu'ils se soient desséchés et soient morts lorsqu'on a planté le *P. juliflora*. Deuxièmement, les arbres sont plantés si proches les uns des autres que le soleil ne peut pas pénétrer les cîmes et que les herbes ne peuvent pas pousser dans les intervalles.[58] La densité de plantation a produit, â ce qu'on dit, l'assèchement des puits. Troisièmement, de nombreux projets de boisement ont été concentrés dans des zones qui étaient autrefois d'excellentes terres de pâturage. Les habitants se plaignent aussi du service forestier parce qu'à l'occasion les fonctionnaires de ce service pratiquent le népotisme et donnent la préférence à leurs amis et familles.

Durant la sécheresse de 1991, les propriétaires de bétail ont dû acheter pour leurs animaux des aliments du commerce. Les aliments pour animaux du commerce présentent un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, les propriétaires n'ont pas l'argent comptant disponible pour en acheter assez pour subvenir aux besoins de leurs animaux. Cela signifie vendre les animaux plus frêles, à des prix de sécheresse, pour obtenir l'argent. Le marché a été spécialement mauvais, et les propriétaires d'animaux en tiennent l'Etat responsable. Deuxièmement, les aliments du commerce, coûteux, ne peuvent être consommés sans être mélangés avec des herbes de pâturage. Lorsque ces herbes sont disponibles dans les années de sécheresse, elles sont trop chères et extrêmement recherchées, puisque sans herbes fraîches les aliments du commerce ne servent à rien.

Conflits et leurs résolutions

Mis à part les conflits concernant les animaux qui se sont introduits dans les forêts d'Etat, la plupart des conflits à Calheta concernent des animaux qui ont endommagé des récoltes. Beaucoup de propriétaires de bétail sont aussi des agriculteurs et savent que les animaux ne doivent pas divaguer sur des terres appartenant à autrui. Ils ne s'opposent pas au paiement d'amendes; sans elles, disent-ils, les cultures seraient dévastées, les animaux seraient tués et les conflits se multiplieraient dans la communauté. Mais les propriétaires de bétail soutiennent que les cultivateurs doivent supporter une responsabilité égale - celle de maintenir des murs autour de leurs propriétés. Ils disent que les amendes ne sont justifiées que lorsqu'il existe un mur en bon état d'entretien.

[58] Les forestiers ont conçu les plantations pour arriver précisément à ce résultat technique. Leur but est d'épargner aux arbres en croissance la concurrence pour l'eau avec d'autres plantes, par exemple des herbes. L'espacement serré tend à créer rapidement une frondaison dense, éliminant ainsi le besoin qui risque d'être pressant, d'engager de la main d'oeuvre pour éliminer les herbes qui font concurrence. On voit clairement le conflit entre les buts des forestiers et ceux des éleveurs. Une question intéressante est de savoir si des négociations pourraient conduire à des résultats plus satisfaisants pour toutes les parties concernées, par exemple des espaces plus grands entre les rangées d'arbres ou des bandes d'arbres en plantation dense en alternance avec des bandes d'herbages.

121

Sous le régime du PAICV, la plupart des conflits locaux se trouvaient résolus par le tribunal da *zona*, dont les membres étaient choisis par le ministère de la Justice, le PAICV, et le procureur municipal. A l'heure actuelle, les conflits mineurs (s'élevant à 2.500 CVE ou moins) sont résolus par la commission de développement local. Tandis que des dommages sont versés à la partie lésée, la commission perçoit aussi des amendes. Les cas de vols de bétail, toutefois, se trouvent souvent hors de la compétence de la commission, par exemple la valeur d'un porc est d'environ 7.000 CVE. Les cas de vols de bétail et ceux de bagarres avec des armes exigent, en fait, l'intervention de la police de Vila. Si la police ne peut les résoudre, ces cas sont transférés au magistrat municipal, ou sont soumis, en remontant plus haut dans la hiérarchie, aux tribunaux de Praia.

Dans un régime hautement centralisé, il est simplement impossible de résoudre de nombreux problèmes au niveau local, parce que personne à ce niveau n'a l'autorité de prendre une décision. Les habitants de Calheta ont eu la possibilité de s'appuyer sur un de leurs anciens, érigé en leader, pour pouvoir résoudre des conflits avec des institutions d'Etat où interviennent des autorités de niveau plus élevé, comme on a pu le voir plus haut et comme le démontrent les deux cas qui suivent.

Le premier cas concerne un garde forestier du centre zootechnique qui a abusé des pouvoirs de son poste au service de la forêt d'Etat. En 1992, les pâturages de la zone de Calheta étant épuisés par la sécheresse, on voyait de plus en plus du bétail affamé s'introduire dans les réserves de la forêt d'Etat. Les amendes abondaient. Le chef local du MPAAR a aboli le *coima* pour le restant de la saison sèche, mais a continué d'interdire aux habitants d'utiliser la forêt comme zone de pâturage. Le garde forestier en chef a décidé de mettre son unique vache et une vache appartenant à son beau-père à paître dans la forêt, bien qu'il sût que les gardes étaient assujettis à des amendes pour de telles infractions. Ces deux bêtes sont devenues belles et grasses tandis que les autres animaux de Calheta, privés de pâturages, ont commencé à tomber malades et à mourir. Les gens se sont mis en colère, considérant qu'il y avait là une injustice criante de la part d'un garde en chef, salarié, qui pouvait se permettre d'acheter du fourrage, tandis que les pauvres villageois ne le pouvaient pas. Les habitants ont demandé au garde d'enlever ses animaux de l'endroit où ils paissaient. Le garde a refusé au nom du privilège de ses fonctions. Les citoyens outragés ont protesté en laissant délibérément 100 vaches entrer dans les forêts. Le garde a saisi les animaux et imposé des amendes à leurs propriétaires. Mais les propriétaires ont refusé de payer. Leur porte-parole octogénaire a été porter leur plainte devant le MPAAR. Le chef du MPAAR a réprimandé le garde, a offert ses excuses officielles pour le comportement du garde, et a rendu toutes les bêtes à leurs propriétaires, en leur remettant toutes les amendes. Le garde a depuis fait preuve de beaucoup de remords pour ses actions et il ne met plus ses animaux à paître dans la forêt.

Le second cas se trouvait encore non résolu à l'époque de cette étude, en juin 1992. Au début de cette même année, les propriétaires de bétail se sont rendu compte que pour survivre à la sécheresse, ils devaient vendre un peu de bétail afin d'avoir l'argent nécessaire pour acheter des rations d'aliments du commerce, des herbes de pâturage et de l'eau. Ils ont demandé à leur leader de 82 ans de plaider pour obtenir une aide gouvernementale, étant

donné les conditions défavorables du marché. Au cours d'une visite à Maio, il a demandé au premier ministre que le gouvernement achète ces animaux en masse. En dépit de la promesse faite par le premier ministre, annonçant de l'aide, il n'y avait pas eu d'action dans ce sens au milieu de mai. Le porte-parole des éleveurs a ensuite demandé au président du Conseil municipal d'intervenir et celui-ci a promis de faire acheter 50 bêtes par le nouveau chef du MPAAR. Au mois de juin, à la date de cette étude, aucune action n'avait pris place et les éleveurs étaient très agités. Ils estiment qui si le gouvernement avait agi rapidement pour acheter leur bétail, l'intérêt public aurait été servi. Tandis que les autres parties du pays avaient faim et avaient besoin de viande, leurs animaux étaient sur le point de mourir. De l'avis des propriétaires de bétail de Calheta, le gouvernement est inepte et ne s'intéresse pas à leurs besoins.

5. Résultat des interactions pastorales et conclusions

La composante fondamentale dans le système d'élevage de Calheta est l'emploi de stratégies pour économiser la main d'oeuvre : les plus jeunes membres du ménage gardent les troupeaux et la surveillance est minime dans les pâturages éloignés. Cette approche demande moins de main d'oeuvre que de ramasser les herbes pour engraisser le bétail à l'étable. Les ménages qui n'ont pas beaucoup de main d'oeuvre, compensent leur manque d'enfants chargés du gardiennage en prêtant leurs animaux à d'autres personnes, dans le cadre d'un transfert à court terme des droits de gestion qui rend cet échange mutuellement avantageux pour les deux parties. En outre, l'élevage de Calheta dépend de la coopération entre les éleveurs : un code d'honneur qui concerne le respect des marques des animaux, et le retour des animaux errants à leurs propriétaires, ainsi que la règle de ne pas se faire une concurrence déloyale en abaissant les prix de vente des bestiaux, tout cela témoigne de cette coopération. Et pourtant, le résultat des interactions pastorales n'est pas très prometteur. D'une façon tout-à-fait rationnelle, les propriétaires de bétail exploitent les pâturages d'accès libre, en n'y apportant aucune amélioration. Certains récoltent les herbes en les déracinant, plutôt qu'en les coupant, une pratique destructive qui porte atteinte à la durabilité. Cette pratique, se combinant à la sécheresse, contribue au déclin des ressources pastorales, suggérant que les stratégies employées ne sont ni efficaces, ni soutenables. Si l'on y ajoute l'impact des empiètements sur les terres de pâturages par les projets de boisement, on voit que la durabilité et l'efficacité de l'élevage à Calheta, tel qu'il est pratiqué actuellement, se trouvent mises en cause à un point encore plus haut. Bref, un accès large et équitable aux ressources de pâturage et des investissements réduits en main d'oeuvre, caractérisant l'élevage à Calheta, peuvent avoir bien fonctionné dans le passé, mais semblent être de plus en plus inefficaces et non soutenables.

Les stratégies suivies pour l'amélioration des services publics et de l'assistance sociale dans la communauté semblent être efficaces. Toutefois, cette communauté s'est trouvée dépendre du courage d'un de ses anciens pour mobiliser l'action de groupe, pour obtenir l'attention des autorités supérieures et pour proposer des remèdes très nécessaires. Il reste à développer des formes communautaires et institutionnelles plus soutenables pour l'action communautaire.

Conclusions

L'avenir de l'élevage à Calheta semble exiger qu'on se penche sur quatre points :

- le plus important, des contrôles institutionnels améliorés sur l'accès aux pâturages;
- une planification marquée par la participation des intéressés en matière de boisement, pour tenir compte des intérêts des éleveurs et ne pas négliger les autres exigences;
- un effort par les propriétaires de bétail pour investir plus de main d'oeuvre en récoltant les herbes de la bonne manière et en conservant les pâturages; et
- une formation technique plus poussée, accompagnée de soutien, de la part du MPAAR.

Avant que l'on ne plante en arbres de nouvelles zones accessibles, il faudrait mettre au point des systèmes compatibles d'arboriculture et de développement de pâturages pour les animaux. Les agences nationales devraient examiner les moyens permettant de transférer l'autorité sur la gestion des forêts et zones de pâturage de Maio aux communautés qui en font l'usage, afin d'atteindre deux objectifs : tout d'abord on motiverait ainsi les usagers locaux qui deviendraient les gestionnaires légitimes de leurs propres affaires. Deuxièmement, on créerait ainsi une capacité locale pouvant résister aux projets mal conçus (mauvaises essences d'arbres, arbres mal placés, trop d'exclusion, plantations entrant en concurrence pour l'eau) qui pourraient créer des circonstances pires qu'avant pour les populations locales. Un examen local des projets proposés devrait réduire le gâchis notoire de ressources qui se produit souvent lorsque les techniciens négligent les réalités locales dans leurs plans. Cela devrait garantir aux yeux de l'Etat et des donateurs que les bénéficiaires supposés recevront vraiment des bénéfices.[59]

La capacité remarquable dont font preuve les habitants de Calheta, pour la coopération en vue de résoudre des problèmes communs peut s'expliquer par la sécurité offerte par leur régime foncier. Jusqu'à présent ils ont ressenti une grande sécurité en matière de droits fonciers, usage, contrôle et gestion des terres qu'ils détiennent au titre d'un usufruit de facto. Dans notre étude, nous avons trouvé partout que là où manquait la sécurité des droits

[59] Etant donné que les éleveurs préfèrent fortement le *P. aculeata* au *P. juliflora*, les projets de boisement devraient examiner la possibilité d'en planter plus. Ces arbres devraient être espacés de manière à encourager la croissance des herbes. Des zones forestières bien gérées pourraient devenir des réserves de pâturage polyvalentes aux ressources multiples. Avec l'aide du MPAAR, la communauté pourrait poursuivre de meilleures techniques pour la récolte et le stockage des herbes de pâturage, et des produits des arbres pouvant servir de fourrage. Ensemble, ils pourraient trouver un moyen pour que les propriétaires de bétail vendent leurs animaux rapidement et facilement dans les urgences créées par la sécheresse.

fonciers, là aussi manquaient l'initiative communautaire et la disposition à confronter les cas d'abus ou de négligence par les autorités. Etant donné ces faits, Calheta pourrait être un cas témoin idéal pour la gestion communautaire des pâturages, des forêts (et peut-être aussi de l'approvisionnement public en eau). Un organe formé par les usagers des ressources pourrait fixer des redevances d'accès et des amendes adaptées sur mesure à leur structure d'utilisation des sols et à leur expérience. La question à mettre à l'épreuve est de savoir si les fonctionnaires pourraient aider la communauté à prendre les décisions nécessaires pour former un tel organe qui serait conçu pour la mise en place de nouvelles règles et sanctions en matière de gestion locale. Une telle solution serait sûre de faire baisser les coûts encourus par le gouvernement national ou municipal pour financer le système, et aurait de fortes chances de se révéler plus soutenable.[60]

[60] Les propriétaires de bétail ont suggéré qu'une première démarche pourrait consister en une restriction de l'accès aux forêts et aux zones de pâturage en demandant le paiement d'une redevance d'accès. Ces redevances, correctement fixées et modifiées par un organe communautaire, pourraient servir à financer des améliorations locales. Les ressources de pâturages, mises sous gestion locale, pourraient durer plus longtemps, les usagers (devenus alors aussi des gestionnaires) se trouvant encouragés à récolter et à conserver les ressources de pâturages d'une manière plus soutenable. Avec des redevances (et des amendes plus fortes pour invasion des forêts gérées par la communauté), les propriétaires pourraient bien investir plus de main d'oeuvre en engraissant leurs animaux à l'étable.

IV. CONCLUSIONS DE L'ETUDE ET DU PROGRAMME D'ACTION

A. Décentralisation de principe

Le thème de la décentralisation démocratique et de la participation populaire n'est pas un sujet nouveau pour la rhétorique politique cap-verdienne. Le nouveau régime, cependant, s'est engagé à un programme d'action devant instaurer des changements importants en matière de gouvernance et de partage des pouvoirs, dans un nouveau contexte de libéralisation économique et de démocratie aux partis multiples. Le raisonnement à la base de l'effort du gouvernement national pour transférer l'autorité centrale vers les gouvernements municipaux, dit qu'on améliorera ainsi la capacité de résolution de problèmes dans tout le territoire des îles du Cap-Vert. La décentralisation - la remise de l'autorité de prise de décision, de l'autorité fiscale pour exécuter ces décisions et de l'autorité légale pour résoudre les conflits au niveau le plus bas possible de la hiérarchie sociale - peut toucher la vie de chaque citoyen du Cap-Vert en la rendant très différente.

Et pourtant, les débats publics sur la décentralisation ont jusqu'ici évité de se concentrer sur les *povoados* et sur les autre unités de gouvernance par les citoyens, ayant un niveau inférieur à la municipalité, un niveau villageois. C'est à ce niveau que beaucoup de problèmes communautaires généraux, ou de problèmes sectoriels spécifiques, tels que la gestion des bassins versants, les pêches, l'accès aux terres agricoles et de pâturage, ainsi que l'accès à l'eau, les problèmes d'enseignement primaire, de santé publique et les autres problèmes concernant les ressources et les services publics, ont besoin de disposer de moyens institutionnels pour une action collective. Dans les cas examinés tout au long de cette étude, on trouve les preuves abondantes du besoin d'autorité locale afin de gérer les affaires de la communauté, et il apparaît clairement qu'il existe déjà des institutions d'action en groupe, d'assistance mutuelle et de gestion des ressources, à partir desquelles il est possible d'édifier. Sans organes de gouvernance efficaces au niveau local, il y a peu de chances qu'un supplément d'autorité au niveau municipal puisse faire beaucoup pour améliorer la qualité des services publics et la productivité des systèmes de ressources naturelles.

La première condition nécessaire à une décentralisation démocratique a été remplie. Les autorités nommées par le gouvernement central ont été remplacées par des cadres responsables locaux élus dans des élections populaires. Des élections locales se sont tenues pour la première fois dans l'histoire de la république, en décembre 1991. Dès le premier jour de 1992, toutes les 14 municipalités du Cap-Vert étaient entre les mains de conseils de citoyens et d'assemblées législatives, choisis dans des conditions de liberté, d'ouverture et de concurrence.

La seconde condition nécessaire, n'a toutefois pas été remplie, comme on le voit démontrer par nos deux études de cas sur les municipalités. Les autorités centrales et les autorités locales élues ne se sont pas rencontrées pour aménager une nouvelle répartition des pouvoirs telle qu'elle transforme les principes en réalité. Il faut pour cela un nouveau jeu de

règles qui affirme et définit clairement l'ajustement qui a eu lieu dans les sphères de compétence, pour chaque niveau de gouvernance. Ces ajustements ne peuvent pas être mis en oeuvre tous à la fois. Il faut les appliquer graduellement et d'une manière sélective, en se fondant sur l'importance, les conditions et les compétences de chacune des municipalités, sur leurs particularités et en suscitant de nouvelles options pour les citoyens leur permettant de créer des gouvernements spéciaux de district aux objectifs limités. Il faut formuler de nouvelles règles qui précisent sans ambiguïté ce que chaque niveau d'autorité doit faire, ne doit pas faire et peut faire. Sans une telle clarté dans la structure des règles, il n'est pas possible aux citoyens de tenir pour responsable un groupe spécifique d'autorités élues; ils ne peuvent pas non plus savoir à quel niveau d'autorité ils doivent s'adresser pour la résolution de problèmes.[61]

La troisième condition nécessaire est tirée de la première. Les citoyens, s'ils veulent passer d'une participation par le scrutin à un engagement direct dans la coproduction des biens et services publics, dans la gouvernance et gestion des ressources naturelles renouvelables et dans le processus créatif qui aboutit à la résolution des problèmes locaux, doivent savoir :

- ce qui ne sera PAS fait, à moins qu'ils ne le fassent
- quels moyens ils sont autorisés à utiliser pour faire le travail;
- les règles de l'engagement.[62]

---

[61] Les cyniques locaux disent que l'inaction à propos de cette condition nécessaire est une manoeuvre délibérée de la part des politiciens et des bureaucrates. En ne définissant pas les sphères de responsabilité, en ne laissant qu'une règle de "peut faire", les politiciens de chaque niveau peuvent rejeter le blâme sur les autres, en cas d'inaction. Les bureaucrates protègent l'exercice continu de leur autorité tutélaire parce que les règles de "doit faire" et "ne doit pas faire" ne sont pas en place; elles définiraient l'action à un certain niveau et mandateraient l'autorité d'autres actions à d'autres niveaux.

[62] Par exemple, si les citoyens veulent une fontaine publique, ils doivent savoir ce qui est requis pour avoir cette fontaine. Si cela **dépend complètement d'eux**, ils doivent le savoir. Ils doivent connaître les étapes menant à leur objectif. Par exemple :

- ils doivent constituer un district spécial local (ou une association d'usagers des eaux) qui s'accordent tous sur le but de l'institution.
- ils doivent savoir qu'il leur incombe de mobiliser un minimum de ressources pour construire la fontaine; et
- ils doivent s'accorder sur un régime de gouvernance de la ressource avec l'autorité de formuler des règles contrôlant l'accès, fixant les redevances d'usage et d'autres conditions.

Si le gouvernement municipal doit être responsable, cela doit être clair également, ainsi que les règles selon lesquelles il doit opérer, et la part de rôle joué par le gouvernement national, s'il y en a une. Ces mêmes règles--mutuellement comprises--soivent être claires dans chaque secteur où, à partir de MAINTENANT, la coproduction des biens et services publics seront gérer en fonction des nouvelles règles de "décentralisation" et d'auto-gestion locale.

. Sans de telles règles, la tradition de paternalisme qui met l'Etat au centre de tout, prendra le dessus. La formation sociale leur ayant fait croire que l'Etat, qui sait tout, est le responsable, les gens concluent qu'eux ne le sont pas. Pour qu'ils deviennent responsables, il faut changer les normes et les principes d'instruction civique.[63] Le nouvel ordre exigera que règne une compréhension mutuelle des sphères d'action dans lesquelles le gouvernement national et/ou l'autorité locale DOIVENT AGIR (fonctions ayant fait l'objet d'un mandat), NE DOIVENT PAS AGIR (fonctions réservées à d'autres) ou PEUT AGIR (autorité discrétionnaire), et les conditions dans lesquelles les gens eux-mêmes doivent, ne doivent pas et peuvent agir.

B. Décentralisation en action

Une fois que les règles fondamentales sont en place, il faut prévoir les moyens de les mettre en oeuvre; il faut donc un autre jeu de décisions associées, formulées de préférence en même temps que les premières et en accord avec elles. **(On doit préciser que la formulation de règles est un processus continu par lequel les divers acteurs participants font l'apprentissage de ce qui fonctionne bien pour eux et de ce qui ne fonctionne pas - c'est-à-dire qu'ils doivent ajuster les règles par la dynamique démocratique, selon laquelle ils apprennent, ajustent et apprennent de nouveau).** Ces règles de mise en oeuvre exigent un calcul réaliste des moyens nécessaires pour pouvoir les appliquer, ainsi que des stimulants (spécialement les coûts de transaction) qui sont liés à leur mise en application.

1. Les moyens nécessaires

Tandis que les sphères de responsabilité sont définies et réparties entre les divers niveaux du gouvernement et des organisations non gouvernementale, **le contrôle exercé sur les ressources doit être donné à la juridiction ou organisation à qui il incombe d'agir dans chaque domaine.** La liste des gouvernements et des juridictions finira par comprendre non seulement les gouvernements "à objectif général" national, municipaux, et locaux (*povoado*), mais aussi les districts spéciaux locaux créés par les citoyens pour des objectifs spécifiques tels que la gestion des bassins versants, l'irrigation, l'assainissement, l'allocation de l'aide sociale, etc. Il serait utile, à ce point, de mettre en place une législation habilitante qui spécifierait la manière dont les citoyens peuvent former de tels gouvernements à objectifs limités, et aussi de délimiter leurs domaines d'action en les distinquant de ceux des organisations non gouvernmentales et des associations bénévoles de citoyens. Ces deux derniers groupes sont néanmoins encouragés à jouer leurs rôles pour la mobilisation de la responsabilité civique et de l'action sociale.

---

[63] Dans le passé, la règle opératoire disait : "Si vous voulez une fontaine, vous devez vous plaindre à l'Etat (ou à l'agent de l'Etat - le projet UNICEF/ministère de l'Agriculture) et vous attendez ensuite l'action de l'Etat - le problème n'est plus entre vos mains.

Lorsqu'on arrive à des décisions pour le transfert d'autorité, comme par exemple, de rendre un gouvernement municipal responsable de tout l'entretien des routes dans sa juridiction, alors il faut transférer le personnel technique du ministère des Travaux publics et il faut soit aussi transférer le matériel qui y était employé et les ressources opérationnelles mises au service des tâches, soit autoriser des modalités pour se les procurer.[64] Les gouvernements locaux des *povoado* et des districts spécialisés doivent aussi être munis des pouvoirs adéquats pour exercer leurs fonctions. Si par exemple les citoyens doivent être responsables de l'entretien des routes et sentiers locaux, on doit les investir des pouvoirs pour mobiliser ou obtenir les ressources leur permettant d'accomplir ces activités, et pour établir les règles sur les calendriers de maintenance, etc. Si les usagers doivent gérer une zone de forêts pour s'y procurer le bois de chauffage et le fourrage, alors le gouvernement de district spécialisé qu'ils ont créé doit être capable de fixer des redevances d'usagers, des règles d'accès et des sanctions, et avoir les moyens nécessaires pour la mise en vigueur.[65] Ils doivent avoir aussi une autorité de financement.

2. Mobilisation des ressources et questions de régime foncier

Il est normal de voir dans les dispositions du régime foncier un facteur qui exerce une influence profonde sur les possibilités de transférer l'autorité aux gouvernements locaux d'une manière soutenable et productive. Les études de cas sur les communautés agricoles et agro-pastorales suggèrent que dans de très nombreuses régions rurales du Cap-Vert, les gens existent sur la marge, ou très peu au-dessus, du niveau de survie. Les populations rurales ont été encouragées à voir dans l'Etat la source de toutes les idées, de toutes les ressources et de

---

[64] En prenant pour exemple l'entretien des routes ou un autre service public, un accord mutuel pourrait décider que le transfert du personnel technique, du matériel et des budgets n'était pas possible; cependant les gouvernements municipaux pourraient devenir les responsables dans ce domaine. Au lieu du transfert de ressources, on pourrait décider la création d'une nouvelle autorité fiscale (ou d'un barème de redevances d'usagers), le droit par exemple d'augmenter le taux de l'impôt foncier local. De toute façon, les municipalités vont organiser la fourniture du service. En **organisant la fourniture**, on décide quel genre d'entretien sera fourni, quand et où, comment il sera financé, comment on le surveillera et l'évaluera, et comment cette maintenance sera **produite**. Plusieurs options sont donc offertes à chaque gouvernement municipal. Il peut **produire** le service directement en embauchant du personnel et achetant du matériel. Il peut prendre les dispositions pour la **production** de l'entretien des routes, en passant un contrat avec les agences du gouvernement national, ou avec d'autres gouvernements municipaux. Par exemple Paul, sur Santo Antão, pourrait passer contrat avec Ribeira Grande pour des services d'entretien des routes. La municipalité pourrait aussi décider de **produire** ces mêmes services en faisant un appel d'offres pour un contrat privé. Si l'un des objectifs de la décentralisation est de stimuler la capacité privée et l'économie locale croissant dans le secteur public, alors la dernière option est la meilleure. Une municipalité peut décider d'adopter une combinaison de ces **modalités** : par exemple contrat avec groupes villageois pour s'occuper des nids de poule, achat d'une niveleuse pour rectifier régulièrement le profil d'une surface en latérite, et secteur privé en même temps qu'agences nationales pour construction des ponts ou réparation des routes pavées en pierres.

[65] Les gouvernements de district spécialisé à objectifs limités formés par les citoyens, par exemple pour la gestion d'une zone de forêts, doivent être capables de choix sur la manière de conduire cette gestion. Ils peuvent décider d'une gestion directe au moyen de règles pour le partage des tâches entre eux; ils peuvent embaucher un gestionnaire-garde, ou ils peuvent assurer le service à l'entreprise par passation de contrat.

toute aide. Ils se tournent vers l'Etat pour l'emploi, pour l'assistance sociale et pour les services, par exemple, approvisionnement en eau; sans tout cela, il leur faudrait tout simplement émigrer ou mourir.

Le transfert d'autorité vers les municipalités et vers les communautés villageoises ne peut que conduire à des résultats plus productifs si les gens de ces juridictions consentent à, et sont capables de fonctionner comme de vrais citoyens. En tant que citoyens faisant face à des problèmes, ils doivent chercher des moyens d'améliorer la gouvernance et la gestion des services publics et des ressources naturelles. Pour y arriver, ils doivent se conduire comme des êtres humains autonomes, responsables en grande partie de leurs avenirs.

Les activités exigent des ressources. Dans un système de gouvernance décentralisée et démocratique, il ne suffit pas de transférer des fonds du gouvernement national aux juridictions de niveau inférieur. Les programmes locaux qui fonctionnent dans de tels arrangements centralisés de financement restent les hôtages des intérêts et des préoccupations ressentis au centre. L'argent donné peut être repris. D'autre part, si les municipalités sont autorisées à exploiter leur propre base d'imposition, fixer leurs propres taux dans certaines limites spécifiées, gérer leur propres fonds et prendre leurs propres décisions pour les investissements, elles y gagnent une certaine capacité de formuler des politiques et des programmes autonomes qui reflètent les intérêts locaux et les préoccupations dont ils sont issus.

Des systèmes de cofinancement pourraient convenir ici. Ils fonctionneraient d'après le principe que les communautés locales et les municipalités peuvent obtenir des fonds de contrepartie auprès du gouvernement national (ou auprès du gouvernement municipal dans le cas des *povoados*), lorsqu'ils mobilisent leurs propres ressources pour couvrir un pourcentage fixe ou négocié du coût global de l'activité. Des formules de redistribution peuvent être ajustées pour refléter les variations locales et régionales en matière de capacité de mobilisation des ressources. Le principe fondamental est de décourager les dons - subventions à 100 % - faits par des gouvernements de niveau supérieur à des gouvernements de niveau inférieur.

On peut s'attendre à voir cette approche produire trois choses. Tout d'abord, les citoyens en tant que contribuables influenceraient les taux fiscaux par des pressions sociales et par les élections. Les citoyens et leurs représentants élus acquerraient beaucoup plus d'autorité dans les domaines concernant à la fois l'établissement de priorités locales et la décision sur la manière de les réaliser. Deuxièmement, les rapports avec les responsables des gouvernements qui les coiffent seraient modifiés dans une certaine mesure. La négociation - puisque les communautés locales auraient quelque chose à offrir - remplacerait la supplication. Cet effet pourrait bien s'étendre à une permission donnée aux communautés locales d'opposer leur veto aux activités de développement proposées par l'Etat ou les donateurs, lorsque ces dernières ne peuvent être modifiées pour tenir compte des intérêts locaux, par exemple le maintien des pâturages. Troisièmement, l'initiative locale serait renforcée, tandis que les communautés

commenceraient à chercher des modalités moins coûteuses et plus efficaces pour la prestation de services désirés.

Toutefois, aucun de ces progrès n'a de chances de se produire s'il n'est pas apporté de modification aux arrangements du régime foncier. Dans chacune des communautés rurales étudiées, les gens pratiquent diverses formes d'assistance mutuelle. Des pratiques telles que le *djunta mon*, et le *boto* pour funérailles, et les associations d'épargne représentent un fonds considérable de capital institutionnel local. Mais ce capital restera très limité dans sa portée et son impact - incapable de croître et de renforcer les communautés - s'il n'a pas une source locale autonome de ressources formant la base à partir de laquelle on peut édifier pour la realisation d'activités locales.

Les arrangements de régime foncier, comme il ressort de la documentation sur les communautés étudiées, sont conçus de telle sorte qu'ils produisent deux résultats. Tout d'abord, ils assurent que les propriétaires s'approprient la part du lion des revenus tirés de pratiquement tous les investissements pour améliorer la productivité des terres, les systèmes d'irrigation, etc. Deuxièmement, les arrangements de régime foncier maintiennent les fermiers et les métayers dans un état perpétuel de vulnérabilité en ce qui concerne l'expulsion pour n'avoir pas observé les termes de l'accord leur donnant accès à la terre. Les propriétaires peuvent augmenter les loyers plus ou moins à leur gré. La stratégie traditionnelle des cultivateurs à bail pour éviter d'être expulsés est d'observer scrupuleusement les clauses de l'arrangement leur donnant accès à la terre, en payant le loyer à temps, en évitant les investissements non autorisés, et en tous autres points, réduisant au minimum les occasions de conflit avec le propriétaire. Mais des juridictions locales, décentralisées et gouvernées démocratiquement dépendent pour leur réussite et leur durabilité de l'inclination des citoyens à exercer un jugement indépendant et à poursuivre la réalisation de leurs convictions. Si cette stratégie est trop coûteuse parce qu'elle risque d'éveiller l'antagonisme des propriétaires et entraîne par conséquent le risque d'expulsion, on voit que les perspectives pour la mise en place de systèmes locaux fonctionnels de gouvernance démocratique au Cap-Vert sont très assombries. Dans l'étude de Calheta, sur l'île de Maio, nous avons vu qu'une sécurité relative des citoyens en matière de droits fonciers enhardit les citoyens à s'attaquer aux problèmes et à chercher des solutions.

3. La résolution de conflits

Le système judiciaire officiel du Cap-Vert est souvent incapable de fournir aux parties en présence une instance de résolution de conflits qui soit rapide, juste et d'un coût raisonnable. Le "secteur de la justice" n'est pas spécialisé. Le même tribunal entend les affaires civiles, criminelles et administratives. L'arriéré de cas non résolus est important dans la plupart des tribunaux, allant jusqu'à deux années ou plus. Il n'y a pas de tribunaux localisés, tribunaux municipaux ou "cours" du peuple pour résoudre les litiges sur les titres de propriété et les droits aux terres, ainsi que les questions d'accès à l'eau et aux ressources naturelles. Les "commissions" locales de citoyens actuelles ont des pouvoirs très réduits ou très vagues, et nombreuses sont celles qui ne sont pas respectées dans la communauté. Il

n'existe pas de mécanismes séparés d'"ombudsman", au moyen desquels les citoyens peuvent déposer des plaintes contre les autorités fiscales et administratives.

Cet environnement nourrit un sens de frustration et de résignation ou encourage le recours au "patron" - une autorité établie, souvent un responsable administratif. Il renforce les structures paternalistes.[66] Du moment que de nouveaux domaines juridictionnels sont définis, des conflits entre juridictions ne manqueront pas de se développer. Au fur et à mesure que les juridictions locales, les districts spécialisés à objectifs limités, et les associations de citoyens prennent en mains des questions de gouvernance locale, il faudra résoudre des conflits. Il importe donc que, de nouveaux domaines de gouvernance et de responsabilité de gestion se trouvant définis, on crée des mécanismes correspondants pour la résolution des conflits. - autant que possible au moyen d'organes constitués par des citoyens ou ayant une responsabilité envers eux.

C. Etablissement des priorités : calendrier d'action

Il est notoire que la mise en oeuvre des politiques publiques est lente au Cap-Vert. Un exemple souvent cité est la réforme agraire. Mise au programme depuis le début de l'indépendance en 1975, cette réforme a été débattue durant les huit premières années de la nouvelle république, et une législation a commencé à être promulguée par bribes. Le gouvernement a conduit des consultations approfondies avec tous les secteurs de la société. Une loi complète a finalement été adoptée en 1985 - le texte rassemblant 62 pages. Sa mise en oeuvre subséquente a été entreprise, avec de nouvelles tournées de consultations et de négociations. Beaucoup disent que les parlottes l'ont tuée, et que la réforme telle qu'elle était prévue n'a jamais eu lieu.[67] Au Cap-Vert on ne manque jamais d'idées excellentes. Mais passer du concept et de l'engagement à l'action est une autre paire de manches.

Si la décentralisation doit devenir une réalité, il faudra intégrer la rigueur et la discipline dans ce programme. Il faudra faire l'accord sur les secteurs des activités publiques à répartir d'une nouvelle manière, il faudra bien diviser les responsabilités et un calendrier de mise en oeuvre raisonnable doit être fixé. Le programme devra être progressif, par degrés successifs. Il doit faire figurer l'apprentissage par l'action, mais il exige aussi une certaine discipline.

---

[66] Le 9 mai 1992, l'Assemblée municipale de Santa Catarina a résolu que le poste de *Cabochefe*, datant de l'époque coloniale, devait être réinstitué dans toute la juridiction. La raison citée était le manque d'autorité locale à la disposition du peuple. Le recours à une figure hautement paternaliste, à tout faire, venant du passé, répondait apparemment au besoin perçu d'accès à un mécanisme de résolution de conflit. En l'absence de l'expérience de choix plus démocratiques, il est compréhensible qu'une assemblée élue choisise un moyen bien connu. D'autre part, il incombe aux nouveaux dirigeants démocratiques de faire participer les nouvelles autorités à un dialogue pour étendre leurs connaissances en matière d'options.

[67] Voir Foy, pages 48-50 et 73., ainsi que João Pereira Silva : A Remorma das Estructuras Agraria de Capo-Verde (Mindelo : Graphica do Mindelo, 1981) passim.

145

1. **Décider les secteurs** : travaux publics, enseignement, assistance sociale, police, santé, eaux, terres, pâturages, systèmes d'irrigation et autres ressources naturelles, tous ces secteurs sont candidats. Dans certains, l'autorité peut être transférée totalement vers des gouvernements de niveau inférieur, par ex. les systèmes d'irrigation locaux. Dans bien d'autres il est plus approprié de penser en termes d'une division de l'autorité, à la lumière de l'importance, la complexité et le coût des tâches y figurant. Cette observation mène directement au point suivant.

2. **Fixer les frontières de l'autorité dans chaque secteur** : qui DOIT, qui NE DOIT PAS, et qui PEUT faire quoi dans chaque secteur, sont des questions à préciser.

3. **Différencier parmi les municipalités et prévoir la création de gouvernements locaux à objectifs généraux, et de gouvernements de districts spécialisés à objectifs limités** : il faudra faire des distinctions en se fondant sur l'échelle des opérations et sur la mise en place de capacités pour déterminer quels gouvernements peuvent assumer quels pouvoirs sectoriels et dans quels délais d'exécution, avec quels transferts de ressources et/ou quel soutien et assistance du gouvernement central.

4. **Fixer un calendrier réaliste** : il faudra établir un calendrier pour les délais de mise en oeuvre, secteur par secteur, municipalité par municipalité, en laissant des marges pour le processus local de choix public, spécialement lorsqu'il s'agit de la création de gouvernements de districts spécialisés.

5. **Surveiller le processus** : une "autorité" indépendante pour "*Decentralizacâo et Desburicratizcâo*, chargée de faire observer par les responsables le calendrier et les règles, et de résoudre les conflits juridictionnels, et armée des recours appropriés en cas de non observation, sera indispensable pour assurer une bonne exécution.

6. **Intégrer des mécanismes de résolution de conflits de niveau inférieur** : il faudra organiser et maintenir des mécanismes de résolution de conflits pour les conflits au sein des secteurs.

7. **Mettre au programme des réunions périodiques de travail** : il faudra organiser des réunions régulières entre les acteurs clés, pour évaluer les progrès, partager les expériences sur les innovations administratives et formuler des modifications à apporter aux règles sur la base de cette expérience.

D. Conclusion

Deux conclusions inévitables découlent des observations et des analyses présentées dans ce rapport. Elles concernent le transfert de l'autorité de résolution des problèmes, des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs du gouvernement, et la nécessité de s'attaquer aux questions de régime foncier dans la plupart des îles de l'archipel.

Tout d'abord, bien que le gouvernement du Cap-Vert ait déclaré clairement et à plusieurs reprises qu'il favorisait une décentralisation fondamentale des fonctions de gouvernement, il n'a pas de plan d'action. La confusion règne parmi les autorités aux niveaux national et locaux, ainsi que parmi les citoyens eux-mêmes, sur ce que décentralisation veut vraiment dire. La question se pose : la politique deviendra-t-elle une réalité. A moins d'une impulsion des dirigeants donnant forme à un programme cohérent d'action en vue d'accomplir le processus de décentralisation, ce mot restera un but généreux sans forme ni substance.

Deuxièmement, il est important de rester réaliste à propos des potentiels en matière de gouvernance locale et par les citoyens, et de concevoir leurs limites lorsque les gens n'ont pas la sécurité de leurs droits d'occupation de la terre, et n'ont qu'une capacité réduite ou nulle de tirer des bénéfices des investissements qu'ils font sur une terre empruntée, dans les conditions actuelles de régime foncier. Une forme de législation limitant la mesure dans laquelle les propriétaires peuvent augmenter les loyers, semble être une condition nécessaire à la gouvernance participative et démocratique dans les zones rurales du Cap-Vert. A moins que les populations rurales ne puissent augmenter leurs revenus avec le temps, elles seront incapables de financer la part qui leur reviendra des fardeaux que constituent l'exercice d'une gouvernance locale démocratique, l'organisation de la fourniture des services et la gouvernance et gestion des ressources naturelles.

APPENDIX A: BIBLIOGRAPHY

Abreu, A. Trigo de. 1985. "Família e trabalho numa comunidade camponesa de Cabo Verde." in Revista Internacional de Estudos Africanos, N°. 3: 85-106.

Alamada, Celestino dos Santos. 1992. "Letter to ARD Team from the President of the Municipality of Santa Catarina on Land Tenure and Disputes in the Municipality." Assomada, 27 May.

Anon. 1992. "Santa Catarina: Assembleia Municipal faz recomendacoes ao Governo," Voz Dipovo, N° 1236, 12 May. p. 16.

Carreira, Antonio. 1982. The People of the Cape Verde Islands: exploitation and Emigration. London and Hamden, CT: C. Hurst and Co., and Archon Books.

CILSS/OECD-Club du Sahel. 1990. "Etude sur l'amélioration des cultures irriguées au Cap-Vert." Rapport de Synthese. Paris, France.

_____. 1990. "Rapport Final de la Rencontre Nationale sur la Gestion des Terroirs au Cap-Vert." Sâo Jorge, Cap-Vert, 3-5 octobre.

Dede-Esi Amanor. 1992. in Africa South of the Sahara. 21st ed. pp 323-325.

Direcçâo Geral de Estatistica. 1990. Segundo Recenseamento Geral da Populaçâo e Habitaçâo. Praia (Unpublished data).

Finan, Timothy J. and John Belknap. 1984. Characteristics of Santiago Agriculture: 1984 Report on Survey of Santiago Agriculture Food Crops Research Project. Univ. of Arizona and Univ. of Wisconsin. USAID/Univ. of Arizona Contract # AFR-0011-C-00-4002-00.

Foy, Colm. 1988. Cape Verde: Politics, Economics and Society. (Marxist Regime Series) London and New York: Pinter Publishers. 199 pp.

Furtado, Claudio A. 1988. "A transformaçâó das estruturas agrárias numa sociedade em mudança: Santiago de Cabo-Verde." Thesis, Sâo Paulo,

Haagsma, Ben. 1990. Erosion and Conservation on Santo Antâo: No shortcuts to Simple Answers. Working doc. N° 2. Santo Antâo: Ministério de Desenvolvimento Rural, Santo Antâo Rural Development Project.

International Monetary Fund. 1990. 1990 Staff Report August 6.

_____. Cape Verde - Staff Report on the Interim Article IV Consultation Discussions. August 8

_____. 1991. Aide-Memoire, September 30.

Legrain, D.G. and M. Cap. 1980. "Nutrition and Health for Children in Cape Verde." in African Environment, Vol. 4, °s 14-16. Dakar: ENDA.

Margarido, Alfredo. 1968. "L'Archipel du Cap-Vert: perspectives politques." in Revue Française d'Etudes Politiques Africaines, 25: 52-83.

MDRP, Centro de Investigaçâo, Estudos, e Plano. 1990. Recenseamento Agricola, 1988. Vol. 1, Dados Globais. Praia: MDRP.

MDRP, Direcçâo Geral da Pecuária. 1990. Relatório de Actividades Exercicio, 1989. Praia: MDRP.

MDRP, Gabinete da Reforma Agrária. 1990. Relaçâo dos titulos de posse util ja distribuidos por zona e concelho ao nivel nacional, de 1983 a fim de agosto 1990. Praia: MDRP.

MDRP, Gabinete de Estudos e Planeamento. 1990. Recenseamento Agricola 1988, vol. 1: dados globais. Praia: MDRP, January.

Medina, Joâo B. 1992. Relaçâo dos proprietários que entregaram os seus terrenos para C.S.A., Planalto Leste. Extensionist, June.

Monteiro, Felix. 1954. "A Decadência da Ilha de Santo Antâo." in Cabo Verde, vol. V.

Moran, Emilio F. 1982. "The Evolution of Cape Verde's Agriculture." in African Economic History, N° 11: 63-86.

PAIGC. 1976. Programa do PAIGC. Bissau: Ediçôes Unidade e Luta.

Pelissier, R., M. Smith-Morris, et al. 1992. "Cape Verde." in Africa South of the Sahara, London: Europa.

Quinto, Marilyn. 1984. Some Effects of Emigration and Remittances on the Lives of Rural Women in Selected Areas of the Cape Verde Islands. Final Report to Consortium for International Development/Women In Development. Grant Recipient, CID/WID.

Reij, Chris. 1990. "Document de Travail : Bilan et perspectives de la conservation des eaux et du sol au Cap Vert." Amsterdam: Center for Development Cooperation Services, Université Libre.

Republica de Cabo Verde. 1989. "Decreto no. 62/89: Regula as actividades referentes a restauraçâo e conservaçâó do coberto florestal." Boletim Oficial, supplemento, N° 36.

_____. 1989. "Decreto no. 63/89: Estabelece a base da legislaçâó relativa aos animais e à pecuária." Boletim Oficial, supplemento, N° 36.

_____. 1991. "Decreto-Lei no. 98/91: Declara qu é da competência dos Tribunais Judiciais o conhecimento das questões atinentes a arrendamento rural, parceria, usufruto e comodato que tenham por objecto prédios rústicos ou suas parcelas." Boletim Oficial, N° 34.

Rodrigues, Eliseu, Gilles de Mirbeck and Gottfried Stockinger. 1982. Os Trabalhadores e a Questâo Agrária: Um Estudo do Caso. Praia: MDR, October.

SARDEP. 1990. Santo Antâo Regional Development Plan. Vol. I.

_____. 1991. Santo Antâo Regional Development Plan. Vol. II.

Secretaria de Estado da Administracao Interna. 1991. Legislacao Autarquica - I. Praia, October.

Smith-Morris, Miles. "Cape Verde - Recent History," in Africa South of the Sahara, 21st ed. London: Europa Publications, 1992. pp. 321-323.

USAID. 1992? "Social Soundness Analysis." in WARD Project Paper.

Zee, J.J. van der, J.H. de Vos, C.H. de Pater. 1982. Rural Development Eastern Upper Catchments (Planalto Leste). Project Proposal.

APPENDIX B: INTERVIEWS

Jacinto Abreu Dos Santos	Council President (Mayor), Municipality of Praia
Dr. Eurico Monteiro	Minister of Justice
Antonio Gualberto do Rosario	Minister of Fisheries, Agriculture and Rural Extension (MPAAR)
Alfredo Gonçalveo Teixeira	Deputy Minister of Public Administration and Parliamentary Affairs
Captain Abailardo Monteiro Barbosa Amado	Commandant General of Police, Cape Verde
Dr. Julio Barros Andrade	Director General of Health, Cape Verde
Sra. Luisa Ribeira	Director of the Instituto Caboverdiano de Solidaridade (ICS)
Maria Clara Marquis Rodriguez	MINED regional inspector, Praia/ Assomada
Roland A. Anhorn	Coordinator, Swiss Cooperation Mission, Cape Verde
John W. Jones	General Development Officer, U.S. Agency for International Development, Cape Verde
Thomas C. Luche	Representative, U.S. Agency for International Development, Cape Verde
Pierre Etienne Ly	Resident Representative, UNDP and Resident Coordinator, UN Agencies, Cape Verde
da Veiga Family	Women residents Mato Baixo
Isodoro Oliveiro "Lino"	Tabugal farmer, from Ribeiro Manuel
Armindo Varella	Ex-administrative agent, *Freguesia* São João Baptista; informal leader, Pico Leão
Boa Ventura Freira	Irrigation farmer, Pico Leão
Joaquim Ribeiro de Brito	Irrigation farmer, Pico Leão
Manuel Coelho Mendonça	Irrigation farmer, Pico Leão

Sra. Maria das Dores Marais	Ministry of Education; Director of Studies and Planning
Felizberto da Veiga	Min. of Industry and Energy, Praia
Madalena Fortes	Director of the Leeward Island Social Welfare Regional Office
Jorge Mauricio Santos	Council President (Mayor), Ribeira Grande
Aidea Pires	Head, Social Welfare, Ribeira Grande
Professor Inicio Rodriguez	MINED's delegate, Ribeira Grande
Lt. Amolio Arougo Teodoro	Police Commander, Santo Antâo
Dr. Cailo Neves	Ministry of Health delegate and head of regional hospital, Ribeira Grande
Maria José Monteiro	Landowner in Lagoa Area, Ribeira Grande, Santo Antâo
Maria da Dores Gomes	Municipal attorney, Ponta do Sol, Santo Antâo
Leo A. Schoof	Project Manager, Santo Antâo Rural Development Project (SARDEP)
Celestino dos Santos Alamada	Council President (Mayor), Municípality of Santa Catarina
Lt. Jose Manuel da Veiga	Acting Commander, regional chief of Criminal Investigations
Dr. Jamela Cabrai	Ministry of Health delegate, Santa Catarina, and head of regional hospital, Assomada
Olivio Mendes de Brito	MINED's delegate, Santa Catarina
Domingo Rocha	Chief herder, Cha d'Igreja, SJ. Baptista
Olivio Pereira Rocha	Junior herder, Cha d'Igreja, SJ. Baptista
Silvino Gomes Almeira	Junior herder, Cha d'Igreja, SJ. Baptista
Orlando António dos Santos	Former government delegate to Maio, Director of Administrative Services, Secretaria d'Estado de Administraçao Interna

Lucio Spencer Lopes dos Santos	Architect
Arlindo de Vaz Silva	Calheta resident, technician in cooperative organizations, INC
Manuel Jovino	Vila technician in cooperative organization, INC
Joao Ribeiro Rosa (Joao Franco)	elder and informal leader, Calheta
Maximo da Silva	social services official, former member of tribunal de zona, member of local development committee, Calheta
Dionesia Oliveira Martins	Calheta mid-wife
José Almeida	Calheta emigrant to Holland
Maria do Sameiro	Teacher and Director, Calheta primary school
Antonio Fernandes Mendes	Chief Forest Guard, Calheta
Inez da Silva	Chief Water seller, Calheta
José Martins Almeira	Former member of Commissao de Moradores, Calheta, 1988-92
Orlando Antonio dos Santos	Former Government delegate to Maio 1981-85, Director of Administrative Services, Ministry of Internal Administration