

Comment améliorer la qualité et la cohérence des stratégies d'appui au monde rural en Afrique subsaharienne?

L'aide en questions



G. DAGRON

Poursuivant le débat sur l'aide au développement rural¹, Grain de sel vous présente un dossier spécial autour de réactions de responsables paysans africains, de cadres du développement et de spécialistes. Leurs réflexions rejoignent des thèmes traités lors du séminaire du groupe de travail *Enjeux de l'aide*, dont les travaux feront l'objet d'une synthèse à paraître cet été. Un éclairage sur les orientations de quelques coopérations internationales en la matière complète ce dossier.

**Envoyer nous vos réactions !
Elles seront les bienvenues
pour enrichir ce dossier.**

Le rural et l'agricole

Le groupe de travail *Enjeux de l'aide* a essentiellement traité de l'appui aux activités agricoles. L'activité agricole ne concerne pourtant qu'une partie des ressources mobilisées par les ruraux pour subvenir à leurs besoins. L'artisanat, l'émigration temporaire à la recherche d'activités d'appoint et le petit commerce, représentent autant de possibilités de diversification que les ruraux combinent à l'agriculture pour améliorer leurs conditions de vie. D'où la nécessité de prendre en compte ce paramètre pour concevoir des politiques agricoles mieux adaptées aux réalités du terrain.

Comment expliquer que les résultats de l'appui au monde rural soient si souvent perçus comme médiocres ou fragiles en termes de croissance, de sécurité, de réduction de la pauvreté, de préservation des ressources naturelles et de gouvernance? Sans doute faut-il s'interroger sur la conception même de ces coopérations, en dépit des évolutions significatives qu'elles ont connues ces dernières années.

On est en effet passé d'une relation bailleurs de fonds/États bénéficiaires, à un paysage diversifié où les appuis extérieurs transitent par de nombreux acteurs et de multiples canaux de financement.

Alors que le développement rural intégré a fait, des décennies durant, l'objet d'un consensus au niveau de

l'aide, la récente multiplication d'acteurs et de lieux de décision a fait évoluer cette approche vers trois types de stratégies. Dans la première, l'aide au secteur rural s'inscrit dans une perspective de **développement économique** avec des notions de filières, de compétitivité, de développement de micro-entreprises, les activités étant appréciées en fonction du marché et des opportunités qu'il peut offrir. La seconde privilégie la **lutte contre la pauvreté** avec l'objectif de comprendre les mécanismes d'appauvrissement et de concevoir des appuis susceptibles d'inverser cette tendance. La troisième orientation s'intéresse à la **dimension territoriale** du développement: aménagement de l'espace, environnement, gestion des ressources naturelles, décentralisation. Cette démarche centre ses interventions sur l'idée de «bien commun», se démarquant ainsi de la première approche qui se préoccupe essentiellement de la dimension privée de l'activité rurale.

Plusieurs clés de lecture

Le séminaire sur les *Enjeux de l'aide* nous a livré plusieurs clés de lecture à ce propos. Par exemple, face à ce constat d'un cadre béninois: «L'aide n'a pas changé de philosophie: elle s'adapte aux situations nouvelles mais continue à entretenir un système complexe qui bénéficie peu aux populations locales», le sentiment général a été de reconnaître que l'aide n'est pas neutre et qu'un meilleur affichage des intérêts de chacun serait plus bénéfique pour tous, les donateurs et les bénéficiaires. De même, certaines incohérences ont été relevées pour leur impact négatif sur la perception de l'aide. Ainsi, certains pays du Nord subventionnent leurs propres agricultures alors qu'ils prônent la suppression de toute protection lorsqu'il s'agit des agricultures du Sud, livrées à la seule régulation du marché².

1. Groupe de travail sur les enjeux de l'aide. Voir *Grain de sel* 9, 11 et 13.

2. En 1998, environ 360 milliards \$ ont été consacrés au soutien des agricultures des pays de l'OCDE (qui représentent 4% des agriculteurs mondiaux), alors que le volume global de l'APD tous pays confondus est de 50 milliards \$. Seulement 10% de ce chiffre, soit 5 milliards \$ vont aux 96% d'agriculteurs restant dans le monde (source OCDE).



Renforcer les capacités des acteurs

Depuis l'indépendance, de nombreux programmes de formation ont contribué à faire émerger des leaders paysans au Bénin. La Conférence nationale de 1990 a introduit la liberté d'organisation. En 1991, une lettre de déclaration de politique de développement rural a tracé le cadre général du recentrage de l'État qui s'est progressivement désengagé du secteur productif et commercial. Un programme a été mis en place pour assurer le transfert de certaines fonctions aux organisations paysannes (PRSA). Toutefois les résistances ont été fortes et aujourd'hui encore, malgré les déclarations d'intention, des programmes sont élaborés sans les bénéficiaires. Beaucoup d'ONG se sont créées mais elles n'ont pas toujours les compétences nécessaires. Deux expériences (l'appui aux Unions départementales de producteurs, UDP du Zou, soutenu par l'AFD, et du Borgou, soutenu par la Coopération suisse), ont permis aux OP de recruter des cadres salariés et de contractualiser avec des prestataires de services. Les résultats obtenus sont encourageants mais encore inégaux. Confier la maîtrise des opérations à des OP a ses limites, même si les organisations de producteurs sont mieux structurées en zone cotonnière. L'apprentissage et la formation des dirigeants et des salariés devraient permettre d'assurer progressivement cette maîtrise d'œuvre.

Au Sénégal, l'exemple de la réforme des institutions du secteur agricole a montré la capacité des OP à « domestiquer » les programmes de la Banque mondiale et à convaincre cette dernière de travailler autant avec l'État qu'avec les organisations paysannes. Cela a été rendu possible par la participation des OP, deux ans auparavant, dans le processus d'élaboration du Programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA). Au niveau du CNCR, les OP ont participé au programme de restructuration des services agricoles (PRSA) en vue de contrôler la qualité des services qui leur sont proposés. De plus, la Banque mondiale a apporté des fonds au gouvernement sénégalais pour permettre aux OP de mobiliser leur expertise propre. Donc, même si des difficultés subsistent, des paysans s'approprient progressivement ces mécanismes.

participant sénégalais: « On a conscience que l'aide diminue et qu'elle ne constitue finalement qu'un phénomène relativement marginal dans nos pays. Plutôt que de parler de l'aide, l'enjeu pour nous est davantage de créer les conditions pour que les Sahéliens se mobilisent. L'aide devrait nous appuyer pour ce qui est essentiel: réfléchir ensemble sur le devenir de nos agricultures » ■

Denis Pesche

Autre question: comment ne pas en arriver à une dispersion des efforts avec cette multiplication d'acteurs et de procédures par lesquels transitent les différents appuis?

La nécessité d'une coordination des acteurs et des politiques s'impose donc comme une priorité. Mais si l'on conçoit que la coordination incombe aux États et aux organisations représentatives des populations bénéficiaires, il n'est pas certain qu'ils en aient la volonté et les moyens. « L'Aide, par son comportement volontariste, a tendance à prendre l'initiative dans ce domaine, mais elle n'a pas de légitimité pour cela ». Sans en revenir à l'ancienne ligne de planification étatique, le défi consiste aujourd'hui à établir, à partir de références communes, des règles consensuelles destinées à guider l'action. Les chances de succès de telles politiques reposent sans doute sur la capacité des populations à s'organiser et à prendre part aux négociations qui les concernent. De ce fait, les agences d'aides ne devraient-elles pas concentrer leurs efforts sur un tel objectif en facilitant « les capacités de dialogue au sein des sociétés civiles du Sud et surtout en renforçant les capacités des acteurs sociaux » ?

Enfin, l'enjeu majeur ne réside-t-il pas dans le développement de **stratégies nationales ou régionales sur le développement rural**, comme l'a justement plaidé un par-

ticipant sénégalais: « On a conscience que l'aide diminue et qu'elle ne constitue finalement qu'un phénomène relativement marginal dans nos pays. Plutôt que de parler de l'aide, l'enjeu pour nous est davantage de créer les conditions pour que les Sahéliens se mobilisent. L'aide devrait nous appuyer pour ce qui est essentiel: réfléchir ensemble sur le devenir de nos agricultures » ■

Vous avez dit cohérence?

Au Burkina Faso, un récent travail du Club du Sahel montre la complexité du paysage de l'aide: côté national, 5 ministères concernés et autant de stratégies; plus de 10 000 organisations paysannes de base regroupées en diverses fédérations. Côté donateurs: 15 bailleurs institutionnels mettant en œuvre plus de 150 projets; des dizaines d'interventions d'ONG, d'universités, de collectivités du Nord... La gestion de ces multiples projets occasionne une importante déperdition de ressources humaines et financières. La concertation et la coordination entre partenaires existent, mais restent limitées pour plusieurs raisons:

- La programmation stratégique se fait à partir de références différentes: les spécialistes de l'agriculture se concertent sur la préparation du programme d'investissement pour le secteur agricole (PISA). Tandis que les environnementalistes se réfèrent aux Conventions des Nations Unies pour l'environnement, les spécialistes du développement local appliquent les textes d'orientation de la décentralisation. La concertation n'est pas vraiment encouragée entre institutions nationales en charge des divers sous-secteurs du développement rural, ni la définition de principes communs.

- Le décalage est profond entre la formulation des stratégies et le portefeuille des projets. Les stratégies concernent surtout des projets nouveaux, ou en cours de préparation et ne font pas état de ce qui existe. Faute d'une vision d'ensemble, des leçons apprises et de l'inertie du système, les propositions manquent souvent de réalisme.

- Des organisations paysannes sont certes impliquées dans l'élaboration de certains projets, mais elles n'interviennent souvent que dans les dernières étapes de cette préparation. Elles ne disposent ni d'informations systématiques sur l'aide au secteur rural, ni de moyens de se réunir ou mobiliser de l'expertise pour développer et argumenter un point de vue original. De plus, chaque partenaire tend à appuyer « son » interlocuteur paysan, ce qui ne favorise guère la dynamique de concertation entre OP.

Au total, l'aide au secteur rural, qui représente au moins 50 milliards de francs CFA par an au Burkina, souffre d'un manque de cohérence et de concentration des moyens qui nuit à sa visibilité et à son efficacité. Ce qui explique certainement l'insatisfaction exprimée envers le système.