GRAIN DE SEL

Inter-Réseaux • Développement rural

14
TRIMESTRIEL
MARS 2000

SUR LE TERRAIN

Vers un mouvement paysan ouest-africain

◆

Une autre vie après l'agriculture

NORD-SUD : LE POINT

OGM : Où en est le débat ?

DOSSIER

L'aide en questions

◆

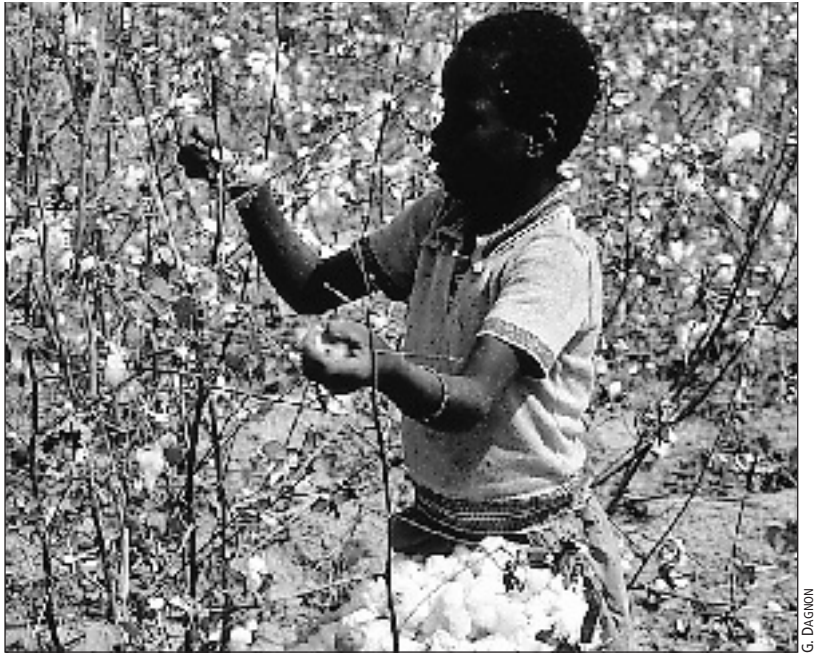
Réactions aux pratiques de l'aide

◆

Quelle place pour l'exploitation familiale dans une économie libéralisée ?

L'INTER-RÉSEAUX

UN LIEU D'ÉCHANGES, UNE BANQUE D'IDÉES



G. DAGNON

L'Inter-Réseaux est spécialisé dans le développement rural des pays du Sud. C'est un lieu d'échanges, une banque d'idées, alimentée par cinq mille membres disséminés aux quatre coins de la terre (dont les deux tiers en Afrique). Financé par le ministère français des Affaires étrangères – coopération et francophonie –, ce n'est ni un bureau d'études, ni un bailleur de fonds. Son rôle est de favoriser la collecte et la circulation des informations, des expériences, des initiatives venant des organisations paysannes et, plus largement, des populations rurales du Sud.

L'Inter-Réseaux a l'ambition d'enrichir et de renouveler la réflexion et les pratiques de la coopération entre le Nord et le Sud dans le domaine du développement rural.

Pour ce faire, il multiplie les lieux et les occasions de débats, de réunions dans différents pays, de rencontres entre régions voisines, en animant des groupes de travail, en publiant des dossiers. Il édite des annuaires de ses membres (annuaire général et par pays). Il publie *Grain de sel*, espace de dialogue et d'échanges entre les membres de l'Inter-Réseaux. Trimestriel, *Grain de Sel* est diffusé sur abonnement. Il est gratuit pour les pays du Sud.

COMMENT EN FAIRE PARTIE?

Les membres de l'Inter-Réseaux appartiennent à des milieux professionnels variés du Sud comme du Nord: organisations paysannes, universités, centres de recherche, ONG, bureaux d'études… Leur activité professionnelle concerne le développement agricole.

Pour devenir membre de l'Inter-Réseaux, il suffit d'en faire la demande à son secrétariat et de remplir la fiche d'identification qui vous est retournée. Il faut aussi participer aux activités de l'Inter-Réseaux, selon ses disponibilités, en apportant son «*grain de sel*»: envoi de témoignages sur des expériences de développement rural, d'articles, de contributions personnelles ou collectives, participation à des réunions… Les grandes orientations de l'Inter-Réseaux sont définies par un bureau ayant à sa tête un président. Un secrétariat exécutif, basé à Paris, assure la mise en œuvre des orientations et la coordination des activités.

LES GROUPES DE TRAVAIL

Les groupes de travail ont pour objectifs de faire le point sur une question importante et controversée du développement rural et d'en dégager les grands enjeux politiques, économiques et sociaux. Ce sont:

Depuis 1996

- L'appui aux organisations paysannes et rurales
- Les enjeux de l'aide au secteur agricole

Depuis 1999

- Le financement des exploitations agricoles.

Cinq groupes ont achevé leurs travaux en 1998 et publié leurs résultats:

- La reconquête des marchés vivriers
- La gestion paysanne des grands espaces irrigués
- Les outils et méthodes de gestion
- Le développement local et la décentralisation
- La production et la circulation de l'information pour le développement rural.

Erratum

Dans le *Grain de sel* n° 13, l'inter-titre placé à côté de la photo de Madame Ndèye Sarr, Présidente de la FONGS, pouvait faire croire que ces paroles sont de son fait. Or la citation en question provient d'un autre témoignage du texte. Toutes nos excuses à Madame Sarr pour le désagrément que cela a pu lui causer.

La rédaction

GRAIN DE SEL
N° 14 • MARS 2000

SOMMAIRE

SUR LE TERRAIN

Vers un mouvement paysan ouest-africain 4
FIARA 2000 : la foire des paysans 5
Une autre vie après l'agriculture 6

NORD-SUD LE POINT

OGM: où en est le débat? 7

INTER-RÉSEAUX

Un nouveau groupe de travail sur le financement de l'agriculture 9
La journée prospective de l'IR 9
Forum-Palabre 9

DOSSIER

L'aide en questions 10
Réactions aux pratiques de l'aide 12
Quelle place pour l'exploitation familiale dans une économie libéralisée? 20
L'engagement de la coopération française 24
Une aide européenne décalée de la réalité 26
De nouvelles orientations pour l'appui européen 28
Les OP sur la scène du développement 30
Banque mondiale: lutte contre la pauvreté et réhabilitation de l'État coordonnateur 31

BOÎTE AUX LETTRES 34

PUBLICATIONS 36

Photo de couverture: *A. RIVAL. IRD*

L'ÉQUIPE DE L'INTER-RÉSEAUX
Gérard Winter, *président*
Younoussi Boukary, *vice-président*
Denis Pesche, *secrétaire exécutif*
Agnès Collonge, *coordinatrice technique*
Sylvia Serbin, *chargée de communication*
Gilles Mersadier, *chargé d'études Internet*
Daouda Diagne, *animateur du groupe de travail «Appui aux organisations paysannes et rurales»*
Rachel Saadah, *assistante.*

GRAIN DE SEL
BULLETIN DE LIAISON DE L'INTER-RÉSEAUX
Directeur de la publication: **Gérard Winter**
Responsable de la rédaction: **Sylvia Serbin**
Maquette: Françoise Fourcault. Tél. 01 40 21 95 65
Impression: Imprimerie 34, Toulouse.

Inter-Réseaux, 32 rue Le Peletier, 75009 Paris
Tél. 01 42 46 57 13 • Fax 01 42 46 54 24
E-mail: intereso@imaginet.fr
Secrétariat @inter-réseaux.org
Site Web: http ://www.inter-reseaux.org

Dépôt légal: Mars 2000 • ISSN 1274-3895

ÉDITORIAL

Susciter des débats, être attentif aux évolutions du terrain…

Quelle perception ses bénéficiaires ont-ils de l'aide au développement rural ? Comment évoluent les pratiques des institutions d'aide ? L'aide tient-elle compte de la complexité des sociétés paysannes ? N'a-t-elle pas tendance à façonner l'agriculture africaine pour l'orienter vers une voie plutôt qu'une autre ? Autant de questions soulevées par le dossier spécial que vous propose ce nouveau numéro de Grain de sel.

Pour y répondre, nous espérons que ces témoignages de paysans et de cadres locaux, les analyses que vous avons recueillies auprès de spécialistes et les quelques stratégies de bailleurs présentées, vous éclairerons sur les problèmes les plus fréquemment ressentis à propos de l'aide.

Susciter des débats, être également attentif aux évolutions du terrain… Ainsi Grain de sel a suivi la naissance de la première plate forme paysanne d'Afrique de l'Ouest. De même, à travers un document sur la petite exploitation familiale au Sénégal, il s'est interrogé sur l'avenir de la paysannerie traditionnelle face à l'arrivée annoncée d'entrepreneurs agricoles financés par des capitaux privés. Une autre réponse est apportée par ces femmes rurales qui n'hésitent pas à investir des métiers jusque-là réservés aux hommes, parce que l'agriculture ne suffit plus à les faire vivre.

Mais pour que L'Inter-Réseaux reflète davantage encore l'expression de ses membres, écrivez-nous ! Faites-nous part de vos réactions et de vos idées. Dans les semaines à venir, de nouvelles thématiques de groupes de travail devront être déterminées. Ces réflexions s'inspirent généralement des grands enjeux du monde rural : modes de développement, coopération internationale, politiques agricoles, essor des organisations paysannes, gestion des ressources naturelles, etc. Proposez-nous des thèmes que vous aimeriez voir traiter dans ce cadre et l'angle sous lequel il conviendrait de les aborder. Vous contribuerez ainsi à faire vivre votre réseau.

Vers un mouvement paysan ouest-africain

Les organisations de producteurs agricoles de 17 pays africains constituent un front commun pour promouvoir les positions du monde rural

Ousséini Ouedraogo
Burkina Faso

Souleymane Keita
Mali

Ibrahima Coulibaly
Mali

Regroupant les organisations paysannes et faîtières de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, ainsi que le Tchad, une plate-forme paysanne a vu le jour en septembre 1999 à Ouagadougou. L'une de ses premières initiatives a été de mandater deux émissaires au Sommet de l'UEOMA en décembre dernier à Lomé, afin de présenter son programme aux chefs d'États.

Des leaders paysans membres de la plate-forme se trouvaient à la FIARA de Dakar où ils ont discuté des avancées de leur projet. Conversation à bâtons rompus avec *Grain de sel.*

Ousséini Ouedraogo, coordonnateur des programmes de la FENOP: *«Les OP sont parties du constat que très souvent, des réformes sont uniformément mises en œuvre dans le secteur agricole sans que les producteurs y soient associés, ou alors inégalement selon les pays. Dans la sous-région, les partenaires et les processus sont toujours les mêmes. Que ce soient les PAS (Plans d'ajustement structurels), les PASA (Programme d'ajustement pour le secteur agricole), ces programmes stratégiques sont soutenus par les mêmes bailleurs: Banque mondiale, Union européenne, institutions des Nations Unies, coopérations bilatérales, etc. Ces similitudes, ajoutées à l'appartenance au même espace éco-géographique sahélien et côtier, ont milité en faveur de la constitution d'une plate-forme d'échange d'expériences. Elle permettra aux organisations paysannes de constituer une véritable force de proposition face aux États, aux coopérations internationales et aux ONG, dans la formulation des politiques et la mise en œuvre des programmes de développement».*

«Depuis l'avènement des PAS en effet, ajoute M. Souleymane Keita, planteur maraîcher à Kati au Mali, et coordonnateur de la plate-forme paysanne des pays membres du Sahel, *les agriculteurs africains sont confrontés aux problèmes de financement de l'agriculture, d'organisation du monde rural et de renforcement de ses capacités. Les États se sont désengagés et ont lancé des politiques libérales. De nouveaux acteurs ont fait leur apparition sans qu'une définition claire de leurs responsabilités ait été entreprise. Dans tout ce contexte, les paysans ne se sont pas sentis impliqués, alors que nous sommes dans une dynamique d'intégration et de mondialisation. Ainsi au niveau des organisations régionales comme la CEDEAO, l'UEOMA, les producteurs ne peuvent pas se faire entendre, alors que des décisions y sont prises, qui nous concernent directement. D'autre part, pour arriver à maîtriser des enjeux, tels que l'OMC, les Accords de Lomé, nous devons nous rassembler et informer nos membres sur ces questions».*

▼ De nombreux réseaux se constituent

Dominique Madou conseiller auprès de la Fédération des unions de producteurs du Bénin (FUPRO): *«Les OP essaient de se renforcer pour mieux se faire entendre au niveau international. Quatre plates-formes nationales sont pour l'instant opérationnelles: le CNCR du Sénégal*, la FUPRO du Bénin, le CCOF du Burkina et le Conseil fédéral des paysans du Cameroun (CFPC), mais de nombreux réseaux sont en train de se constituer».*

Alors que les OP cherchent à prendre en mains leurs problèmes, bien des institutions ont du mal à laisser échapper des prérogatives qu'elles exerçaient jusqu'alors. Le message livré par la plate-forme au Sommet de l'UEOMA, a été qu'il valait mieux accompagner ces nouvelles dynamiques que les freiner. Car les organisations paysannes vivent des réalités que ne perçoivent pas toujours les politiques, comme par exemple le problème de la protection du petit producteur.

«C'est un problème vital auquel nous sommes confrontés, insiste Ibrahima Coulibaly, agriculteur périurbain, président du Syndicat malien de la solidarité rurale. *Nous souhaitons que le programme d'investissement du secteur agricole en négociation avec la Banque mondiale dans différents pays africains, tienne compte des exploitations familiale si on veut éviter la disparition des petits producteurs africains et faire en sorte qu'ils produisent et vendent mieux. Or cette petite exploitation qui occupe la majorité de nos ruraux, semble menacée par le concept d'agro-business qu'on cherche à imposer aux Africains. Des organisations paysannes ont réussi à participer aux discussions avec la Banque mondiale sur ce problème et leur objectif est de bien faire comprendre qu'on doit d'abord moderniser les exploitations familiales avant de penser à l'agro-business».*

Prochaine étape, Cotonou en mai 2000, avec à la clé un important dossier: la mise en place d'un Fonds régional de renforcement des capacités des OP. Des bailleurs potentiels ayant manifesté leur intérêt pour soutenir ce projet, la réunion de Cotonou devra décider de la gestion du Fonds et de ses modalités d'accès ■

Sylvia Serbin

CNCR, Conseil national de concertation et de coopération des ruraux. CCOF, Cadre de concertation des organisations faîtières

Visant à promouvoir les potentialités de la sous région, la Foire internationale agricole et des ressources animales qui s'est tenue du 6 au 19 décembre dernier à Dakar semble avoir réussi son premier pari.

FIARA 2000

Les paysans à la rencontre des distributeurs et des consommateurs

Avec ses 700 visiteurs par jour et les contacts noués entre producteurs, organisations professionnelles et industriels, la FIARA affiche en effet un bilan plutôt encourageant. Portée par la grande détermination du Président de son comité d'organisation, M. Boubacar Cissé, président des apiculteurs du Sénégal, cette initiative, il faut le dire, a représenté un véritable défi. C'est la première fois qu'une organisation paysanne, le *Conseil national de concertation et de coopération des ruraux* (CNCR) et l'*Association des présidents de conseil rural* (APCR), s'affranchissaient des canaux administratifs habituels pour prendre en main une telle manifestation. Jusqu'au bout la FIARA a revendiqué son caractère de «foire des paysans» et sa sobriété a été à la mesure des moyens des producteurs qui l'ont soutenue.

Soixante-dix exposants représentant un large échantillonnage des régions de production du Sénégal, ont ainsi présenté leurs produits, issus de l'agriculture, de l'élevage, de petites unités de transformation, mais aussi de l'artisanat qui constitue une importante activité connexe en milieu rural. Étaient également présents certains partenaires du développement rural (instituts de recherche, coopérations étrangères) qui ont présenté quelques d'expériences menées sur le terrain. L'un des stands les plus courus a été sans conteste la bourse d'échanges sur Internet ouverte par la FIARA en collaboration avec la *Fondation Global Point*, récemment installée au Sénégal pour favoriser des échanges commerciaux. Ce site qui permettait aux producteurs de faire connaître leurs produits sur le Web a enregistré de nombreuses connexions de l'étranger.

Autre fait marquant, la présence de responsables paysans de 17 pays africains, de la Mauritanie au Tchad, en passant par la Guinée, le Burkina Faso, le Niger, le Cameroun, la Gambie et la Côte d'Ivoire, venus s'associer à cette première FIARA, grâce au soutien de SOS FAIM, du Club du Sahel et du CTA[1] (page 4).

▼ Identifier des jeunes motivés par un retour à la terre

Bien qu'elle ait été d'envergure modeste, l'un des points forts de la FIARA est d'avoir introduit une formidable animation autour des différents pôles d'intérêts liés à son secteur d'activité. Ce furent les forums organisés dans le cadre de journées professionnelles thématiques et qui ont donné lieu à de fructueux échanges entre experts, producteurs, partenaires du développement, représentants d'administrations et un public assidu d'étudiants aux métiers de l'agriculture. Profitant de cette tribune, l'Inter-Réseaux y a organisé deux débats, l'un orchestré par Daouda Sakho sur «le financement de l'agriculture» et le second sur l'évaluation des organisations paysannes animé par Daouda Diagne.

Le journal *FIARA Infos*, quotidien pendant la foire et distribué gratuitement, a contribué à élargir l'audience de la manifestation. D'ailleurs l'ambition de ses promoteurs est d'en faire un nouveau support à destination du monde rural. Le milieu éducatif n'était pas non plus en reste, puisque le CNCR a offert des prix d'encouragement aux meilleurs élèves de fin d'études des établissements de formation. Un pont relationnel amené à déboucher sur des bourses d'études qui permettront aux plus méritants de se spécialiser en fonction des besoins du terrain, avant d'être orientés par les organisations paysannes vers des offres d'emplois. Enfin, un volet culturel, baptisé RUR'ART, a permis de récompenser quelques œuvres d'artistes locaux magnifiant le travail de la terre dans le domaine des arts plastiques, de la poésie et de la musique.

Ces actions ont suscité un réel élan autour de la FIARA au point qu'un club des amis de la FIARA a été lancé par de jeunes producteurs et sympathisants pour en assurer la pérennité. Une initiative à laquelle le CNCR et l'APCR restent attentifs en vue d'identifier des jeunes gens motivés par un retour à la terre pour les aider à s'installer.

La deuxième édition de la FIARA est prévue en mars 2001 à Dakar ■

1. Centre technique de coopération agricole et rural.

Une autre vie après l'agriculture

Pour ces paysannes sénégalaises, les métiers masculins ne sont plus tabous. Elles ont quitté les champs pour devenir bouchères ou fabricantes de briques.

Au cœur du développement, ces femmes se montrent particulièrement dynamiques quel que soit le secteur vers lequel elles se tournent. La plupart d'entre elles évoluent dans le secteur primaire: agriculture, élevage, foresterie, mais depuis la dévaluation du franc CFA, survenue en janvier 1994, la raréfaction des ressources les a poussé à exploiter d'autres créneaux pour lutter contre la marginalisation et la pauvreté grandissantes. Ainsi, elles s'investissent dans des métiers jusque-là réservés aux hommes. À Tambacounda, dans le sud-est du Sénégal, trois groupements d'intérêt économique (GIE) de femmes se déploient depuis 1996 dans la maçonnerie, la charcuterie et la préservation de l'environnement.

Les femmes du GIE FARO brisent aujourd'hui les barrières et s'investissent non sans succès dans la maçonnerie considérée dans nos sociétés comme une activité virile. Après avoir bénéficié d'une semaine de formation (soutenue par un projet d'appui) sur les techniques de fabrique des briques et des plans de construction, leur ingéniosité a fait le reste: elles ont démarré leurs activités sur fonds propres, grâce aux cotisations des membres. Ainsi elles fabriquent elles-mêmes leurs briques et disposent d'un hangar pour le stockage et la commercialisation. Des briques qui se vendent bien et s'adaptent à la concurrence. Pour Aminata Ndongo, présidente de ce mouvement: *«La compétitivité de nos briques est liée à leur qualité et au prix que nous pratiquons»*. Devant le succès de l'initiative, ces femmes ont décidé de se lancer dans la construction et ont déjà à leur actif les garderies d'enfants des quartiers du Plateau et de Dépôt.

Les revenus tirés de ces activités leur permettent de s'autofinancer et d'octroyer des prêts aux membres de l'association. Mais elles ne veulent pas s'arrêter là, ainsi que le déclare Aminata Ndongo: *«Notre objectif est d'être associées à l'attribution de grands chantiers par les autorités locales car nous avons les mêmes aptitudes que les hommes»*. Toutefois, l'insuffisance de leurs revenus constitue un handicap majeur pour l'acquisition d'un camion nécessaires aux travaux de chantiers, au transport de briques et à la construction de forages ou de puits pour parer à la cherté de l'eau.

▼ Femmes bouchères

Il existe à Tambacounda, un directoire départemental des femmes en élevage. Celui-ci se compose de plusieurs GIE qui exercent des activités complémentaires: élevage, charcuterie, tannage… Par exemple, le GIE des femmes FASSO BAKA «*Liguey sa rew*», membre de cette structure, se déploie essentiellement dans la charcuterie. Une activité novatrice qui connaît un succès indéniable dans la zone. Selon Mme Dieynaba Sidibé, présidente du GIE, c'est grâce à leurs cotisations qu'elles sont parvenues à avoir un apport et à bénéficier d'un prêt à la caisse nationale de crédit agricole (CNCAS). Avec cette somme, elles ont acheté des bœufs et des équipements.

Ces femmes bouchères vendent le kilogramme de viande à 1000 FCFA, prix en deçà de celui du marché fixé à 1 300 francs. En pratiquant ainsi des prix accessibles aux ménages, elles luttent contre la malnutrition et la sous-alimentation. Elles ont même implanté des points de vente à travers différents quartiers de la ville. Pour Dieynaba Sidibé: «*Aujourd'hui l'objectif est de parvenir à transformer la viande en Corned beef, en viande hachée, en saucisson. Mais les femmes ont des besoins de formation sur les techniques de coupe de viande et l'installation d'infrastructure pour la conservation des produits*».

Autre exemple, les adhérentes du GIE Bokou Diom qui, sans s'en rendre compte, participent activement à la préservation de l'environnement. Leurs activités revêtent une double signification: protéger l'environnement tout en générant des ressources. En effet, ces femmes s'activent dans le ramassage et la transformation des sachets en plastique. Mame Yaba Mbodj explique: *«Nous envoyons les membres ramasser des sachets en plastique à travers la ville. Ensuite, nous les lavons avec des javellisants, les séchons et les découpons en petits morceaux pour en faire des objets d'art tels que des sacs à mains, des poupées, etc.»*.

Des produits convoités par les populations locales et les touristes. Les ressources de la vente permettent ainsi de s'autofinancer et de développer une chaîne de solidarité dans le groupement. Autant d'expériences qui montrent que les femmes de Tambacounda sont déterminées à remettre en cause leur statut social et à conquérir leur indépendance économique ■

Mbaye MBENGUE à Dakar

OGM: où en est le débat?

Les États pourront-ils refuser l'importation de produits de l'agrobusiness supposés à risques? La récente réunion de l'OMC sur l'abolition des frontières commerciales dans l'agriculture a ravivé la mobilisation contre les organismes génétiquement modifiés.

IRD

Expérimentation de plante transgénique en laboratoire

Une partie de la population mondiale ne mange pas à sa faim; les surfaces cultivables ne cessent de décroître: comment assurer la sécurité alimentaire de la planète en quantité et en qualité? Alors que cette question occupe de nombreux spécialistes de par le monde, un courant de pensée a fait particulièrement parler de lui ces dernières années, en affirmant que des solutions techniques pouvaient être trouvées à ce problème. Avec les organismes génétiquement modifiés (OGM), ou plantes transgéniques, le progrès technologique inventait un nouveau standard pour lutter contre la malnutrition.

Le principe en est simple: créer une nouvelle génération de plantes en modifiant les caractéristiques que la nature leur a attribuées, pour les rendre plus performantes. Comment? En introduisant dans leur patrimoine génétique des gènes étrangers capables d'en améliorer le rendement et la valeur nutritionnelle. Menées par des laboratoires de biotechnologie souvent liés à des firmes agro-industrielles, les recherches dans ce domaine aboutissent à la mise au point de variétés de végétaux plus résistants aux insectes (d'où moins d'insecticide et de fongicide), aux herbicides (utilisation réduite), au froid, à la sécheresse; des plantes tirant meilleur parti de l'azote du sol et de l'air (d'où un moindre usage de nitrates).

Ces manipulations portent sur tous les organismes vivants: plantes, animaux, micro-organismes. Elles n'hésitent pas à franchir les barrières entre les espèces, prélevant les gênes des uns pour les introduire dans les organismes des autres. En 1994 était commercialisée la première tomate modifiée pour en rallonger le temps de consommation et donc en ralentir le pourrissement. Ainsi à un défi, alimenter la planète, on a répondu par un nouveau défi. Des dizaines de plantes hybrides, que rien ne distingue des espèces naturelles, envahissent désormais le marché: graines enrichies en protéines ou en huile, riz enrichi en vitamine A, céréales résistantes à la sécheresse, mais aussi maïs, betterave, coton, soja, colza, tabac, melon et autres fruits et légumes adaptés aux modes et aux goûts des consommateurs.

Toutefois, ces innovations effraient l'opinion publique qui pense qu'il aurait fallu les tester plus longtemps avant de les livrer à la consommation. S'inquiétant de l'absence de transparence qui entoure la mise au point et l'évaluation des OGM et du fait que cet outil soit laissé aux seules mains des industriels, la société civile réclame une concertation à l'échelle mondiale sur l'utilisation et le développement de ces produits.

▼ Aucune certitude de risque zéro

Si par ce procédé, la science a fait un bond prodigieux sur la sélection naturelle, force est de reconnaître que de très fortes incertitudes scientifiques pèsent sur ces produits dont on ne peut certifier qu'ils sont sans risques pour la santé et l'environnement. D'où un débat passionné où les points de vues sont extrêmes. Certes, les tests brandis par les laboratoires industriels affirment qu'ils sont sans danger pour la consommation humaine et animale. Mais des chercheurs s'interrogent sur les risques allergiques liés à ce type de produits, tandis que d'autres mettent en rapport le fait qu'un nombre croissant de malades meurent à cause de bactéries qui résistent aux antibiotiques et qu'il existe des plantes transgéniques qui contiennent un gêne résistant à certains antibiotiques. Or dans la plupart des pays, tant que la dangerosité d'un produit n'est pas prouvée, elle est ignorée. C'est au consommateur de se déterminer en fonction d'un étiquetage censé l'informer sur l'origine des produits qui lui sont proposés. Un consommateur bien désarmé face à ce qui reste un débat de spécialistes.

Ce flou est largement dénoncé par la société civile qui en appelle à un développement de la recherche publique sur les risques des OGM, arguant que dans un contexte de course au profit, nul ne sait à quelles dérives le consommateur peut être exposé. On l'a vu pour la 'Vache folle' et le 'poulet à la Dioxine'; les tentatives de lancement du gêne *Terminator* en sont un autre exemple (voir encadré). Mais, jusqu'à la mobilisation récente des associations de consommateurs, des formations paysannes et des ONG qui ont perturbé en décembre dernier le sommet de l'OMC à Seattle (USA), ces réserves n'ont pas pesé lourd face à l'Organisation mondiale du commerce, figée dans son refus d'admettre qu'un 'principe de précaution' puisse s'opposer à ses règles multilatérales.

Terminator, le gêne tueur

En octobre dernier, la firme Monsanto, premier producteur mondial de semences avec 70% du marché, annonçait officiellement qu'elle renonçait à commercialiser sa dernière trouvaille du nom barbare de Terminator. Un procédé destiné à rendre les graines stériles après une première récolte. Depuis toujours, les paysans stockent une part de leur récolte pour assurer leur semis la saison suivante. Réutilisation considérée comme un manque à gagner par les semenciers. Avec le gêne Terminator qui devrait empêcher les graines de germer à nouveau, cette firme comptait développer sa politique de mise sous contrat des agriculteurs. Mais le procédé a suscité un tel tollé qu'elle a dû reculer sous la pression médiatique.

Expérimentation de palmiers à huile transgénique en Côte d'Ivoire

Si un produit ou une technologie fait courir un risque environnemental ou scientifique présumé, dans quelle mesure un État est-il libre d'en refuser l'importation pour protéger sa population? Réponse: les pays doivent se conformer aux normes de santé, d'alimentation et de composition des produits édictées par les instances surpra-nationales (qui vont rarement à l'encontre des intérêts des grosses firmes). D'où l'impressionnante levée de boucliers contre les velléités de l'OMC à libéraliser plus largement le commerce des produits agricoles et de conférer à ses décisions la primauté sur les règles nationales. La vigilance reste donc de mise. Ainsi, des mouvements écologiques ont réussi à faire bloquer les autorisations d'entrée sur le marché de l'Union européenne, de nouvelles variétés d'OGM jugées insuffisamment sûres.

C'est que la matière vivante est issue d'un processus tellement complexe qu'il est difficile en l'état actuel, de prévoir la nature des interactions entre ces gènes et leur environnement cellulaire; ou encore entre le nouvel organisme et l'écosystème. Qui peut prévoir l'effet à long terme sur la santé, d'un gêne de hamster introduit dans une variété de céréale? Quelles peuvent être les conséquences sur l'écosystème et sur la faune, d'une dissémination d'OGM sur des cultures à grande échelle? Aucune réponse sûre, alors que la moitié du maïs et du soja vendus dans le monde est d'origine transgénique. D'où le combat des partisans de la prudence contre le discours rassurant qui fait des OGM l'avenir de l'agriculture.

▼ Contre la mise sous tutelle de l'alimentation

L'industrie des biotechnologies prétend pourvoir à la sécurité alimentaire de la planète? Propagande! répliquent ses contradicteurs. Les 35 millions d'hectares de transgéniques plantés (principalement aux États-Unis) sont presque totalement consacrés à l'alimentation animale (soja et mais) ou à des usages industriels. Ils ne concernent guère les aliments qui font défaut aux populations les plus pauvres. Même dans ce cas, ils peuvent s'avérer dangereux, comme pourraient l'être les maniocs transgéniques formulés pour résister à des maladies sévissant en Afrique, mais dont les gênes résistants aux antibiotiques, pourraient miner la lutte contre certaines maladies comme la tuberculose.

L'utilisation d'OGM permettra de réduire la consommation d'insecticides, les plantes transgéniques pouvant produire leurs propres toxines insecticides? Pas si sûr rétorquent les experts. La résistance des plantes transgéniques aux insectes peut au contraire favoriser le développement d'insectes plus résistants et nécessiter l'utilisation d'insecticides encore plus puissants. Une inquiétude s'exprime également sur le risque de voir contrôler la production alimentaire mondiale par un pôle agro-indutriel hégémonique mû par la seule logique du profit. Aujourd'hui, les cinq grandes firmes qui dominent le marché des semences modifiées contrôlent également les plus gros fabricants d'intrants. Leurs plantes ne peuvent être traitées que par des phytosanitaires de leur industrie, sinon elles dépérissent et meurent.

Autre constat, les semences génétiquement modifiées placent les agriculteurs en situation de dépendance par rapport à leurs fournisseurs. Ils ne possèdent plus leurs semences, n'ont parfois pas le droit de réutiliser les graines récoltées (sous peine de procès, aux États-Unis), se contentant de les louer pour une récolte aux multinationales qui les ont brevetées.

Pour l'heure, les graines transgéniques étant très coûteuses, la plupart des agricultures africaines n'y ont pas vraiment accès, même si des recherches sont expérimentées en Côte d'Ivoire sur l'igname, le coton ou le palmier à huile. Mais, compte tenu des avantages promis par ce procédé qui, selon ses promoteurs, permettrait de produire des plantes plus nutritives sur des environnements jusque-là difficiles à exploiter, elles risquent d'y venir progressivement comme l'ont déjà fait l'Afrique du Sud, la Chine, l'Argentine ou le Brésil. D'autant qu'après s'être adressée aux exploitations intensives tournées vers l'exportation ou l'agro-alimentaire, l'industrie semencière ne cache pas ses visées sur les pays en développement où les semences encore produites par les agriculteurs, concernent 90% des plantations. Un marché certes prometteur, mais qui ne ferait qu'accroître la dépendance des paysans. Cette perspective reste inquiétante dans la mesure où le transgénique pourrait détruire l'équilibre d'une agriculture vivrière à base de végétations spontanées considérées comme de mauvaises herbes car non consommées au Nord, alors qu'elles sont utilisées à des fins alimentaires et thérapeutiques par les populations locales ■

Sylvia Serbin

Biopiratage du Sud

Une grande partie de la recherche pharmaceutique s'intéresse à la pharmacopée traditionnelle des pays du Sud. L'insertion de gènes d'espèces tropicales dans des plantes adaptées au climat tempéré soulève la question des bénéfices tirés de l'exploitation de ces ressources. Les pays en développement sont d'autant plus inquiets, qu'à terme, des productions par génie génétique pourraient se substituer totalement aux productions naturelles. Dans le domaine agricole, la production de vanille à faible coût, à partir de champignons génétiquement modifiés pourrait détruire l'économie de Madagascar. Autre exemple, une firme a breveté une variété de colza transgénique enrichi qui pourrait réduire les importations d'huiles tropicales.

Courrier de la planète, n° 46, dossier spécial OGM, juillet-août 1998.

Pour en savoir plus

• *Plantes transgéniques, une menace pour les paysans du Sud.* R. de la Perrière, Franck Seuret, éd. Charles léopold Meyer.

• *Défis Sud:* édition spéciale sur *Les enjeux de l'agriculture au XXIe siècle.* Bruxelles, nov. 1999.

• *Courrier de la Planète.* Solagral, numéro spécial *OGM, août 1998*

Une sélection de sites existe sur le Net. Faire la recherche sur OGM.

Quoi de neuf à l'Inter-Réseaux

Un nouveau groupe de travail sur le Financement des exploitations agricoles dans les pays en développement. Lancé en janvier 2000, il est animé par **Christine Jallais**, ingénieur agronome, qui a travaillé sur le financement des filières coton en Guinée.Pour l'heure, trois réunions-débats mensuelles se sont déjà tenues à l'Inter-Réseaux sur des études de cas (Côte d'Ivoire, Madagascar et Mali). Pour assurer une plus large participation des membres du Sud aux travaux de ce groupe, trois antennes de coordination seront prochainement mises en place à Abidjan, Cotonou et Dakar. Pour toute information sur leur mode de fonctionnement, la liste des thèmes de discussion et les possibilités de participation, contacter Christine Jallais.
Email: intereso@imaginet.fr

L'USAID (coopération américaine) a organisé du 22 au 25 février dernier à Bamako, un séminaire sur *« La micro-finance dans les zones rurales de l'Afrique occidentale »*. L'animatrice du groupe de travail Financement y a participé. Un compte rendu de la rencontre est disponible à l'Inter-Réseaux.

Du nouveau sur le site Web. Plusieurs changements viennent améliorer la lisibilité de notre site: une barre de menu général pour faciliter la navigation; une page «plan du site» pour mieux se repérer; une version unique du site pour simplifier la mise à jour des contenus. De nouveaux chapitres ont été également créés (*Groupes de travail, Grain de Sel* avec le dernier numéro en ligne; *« Infos du Réseau »* avec les *Lettres d'infos* à télécharger). Une innovation à noter: la rubrique *Sources d'Information sur le Développement rural* avec un répertoire d'organismes utiles. L'adresse est toujours la même (**www.rio.net/inter-reseaux**), mais vous pouvez aussi nous trouver sous notre propre nom: ***www.inter-reseaux.org***

Lors du forum Bamako 2000 qui a rassemblé en février dernier plus d'un millier d'internautes de 48 pays, dont 28 africains, le **projet P@ssDev** a été présenté par **Gilles Mersadier**, responsable du consacré aux sources d'informations sur le développement rural en Afrique. Plusieurs thèmes ont été abordés au cours de cette manifestation sur *L'apport des nouvelles technologies de l'information dans les pays en développement*, organisée par le réseau ANAIS *(www.anais. org)*: Télésanté, Commerce électronique, Développement durable, Droit des citoyens, etc. Branchez-vous sur ***www.bamako2000.org*** pour tout savoir sur ce qui s'y est dit et fait.

Un groupe de discussion ouvert sur internet pour le groupe de travail *Appui aux OP-Evaluation*. Une liste de diffusion baptisée EVAL-OP a été mise en place sur le site de l'IR pour favoriser les échanges entre participants du groupe de travail, en attendant la tenue des prochains ateliers. Pour en savoir plus, connectez-vous sur ***www.rio.net/inter-reseaux***. Si vous souhaitez participer interactivement aux discussions, cliquez sur *nouveautés sur le site*, ensuite sur *mini site de débat* avant de descendre en bas de page sur EVAL-OP, puis laissez-vous guider.

Des réunions de travail se tiendront prochainement au Sud sur le thème de l'évaluation. Les propositions de participation sont les bienvenues. *Contact: Daouda Diagne.*

Réunion du bureau. Le 6 mars dernier, le Bureau de l'Inter-Réseaux a entériné le programme d'activité 2000-2001 présenté par le secrétariat exécutif qui recherchera des co-financements pour sa mise en œuvre. Le bureau a accueilli trois nouveaux membres: **Didier Burgun** (agriculteur, membre de l'AFDI Poitou-Charente), **Bibiane Fankep-Laffitte** (sociologue camerounaise) et **Anne Simon** (consultante, spécialiste de la coopération UE/ACP).

Une journée de réflexion prospective a réuni, à l'invitation de l'IR, plusieurs chercheurs, membres de bureaux d'études et praticiens du développement rural pour identifier quelques pistes de thèmes susceptibles de faire l'objet de débats en groupes de travail. Le bureau fera ensuite une sélection à partir des thèmes proposés.

Quels thèmes stratégiques en matière de développement rural aimeriez-vous voir débattre en groupe de travail?

Les réflexions du groupe de travail sont destinées à traduire certaines préoccupations du monde rural. N'hésitez pas à nous proposer des sujets et votre vision du problème posé. Le 19 mai prochain, le Bureau de l'IR analysera les propositions à retenir. Peut-être la vôtre y figurera-t-elle.

Agenda

Un atelier de réflexion sera coorganisé les 13 et 14 juin 2000 à Londres, par l'Inter-Réseaux et le bureau d'études britannique ODI (Overseas development institute) sur les thèmes suivants: *le foncier; les relations entre organisations paysannes; la recherche et la vulgarisation; les politiques agricoles de la filière cacao en Afrique de l'Ouest*. Une vingtaine de personnes participeront à cette rencontre soutenue par le ministère français des Affaires étrangères et son homologue britannique.

L'atelier 2000 du Forum Palabre se tiendra au CESAO de Bobo Dioulasso du 3 au 7 juillet prochain sur le thème *« Mobilisation des ressources locales pour l'autonomie financière des organisations paysannes africaines »*. Les onze organismes et institutions du Sud présents plancheront également sur la définition des activités futures du Forum.
Contact: Agnès Collonge.

Publications

Les organisations rurales paysannes face à la redéfinition du rôle de l'état en Côte d'ivoire
Face aux mutations du monde rural, les organisations de producteurs sont confrontées à de nouveaux défis dont la maîtrise exige un renforcement de leurs capacités. Ce document analyse la structuration du paysannat ivoirien face à ces enjeux.
Prix : 50 FF + frais de port.Contact: Inades Formation d'Abidjan, ifciab@aviso.ci ou *Inter-Réseaux.*

Rencontre Internationale sur les méthodes et outils de gestion
Un document de synthèse sur l'atelier international organisé en juin 1998 au Burkina Faso, avec les représentants de onze pays, sur le thème *Quels avantages peuvent tirer les exploitations agricoles et les organisations paysannes de l'utilisation des outils et méthodes de gestion?*
Collection Dossier n° 6. Prix au Nord : 60 FF + frais de port. Contact: cesao.bobo@fasonet.bf ou *Inter-Réseaux.*

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

L'aide en questions

G. DAGNON

Poursuivant le débat sur l'aide au développement rural[1], 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 decennies 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 marché[2].

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).

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*»?

Finalement, 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 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

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.

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 lisibilité et à son efficacité. Ce qui explique certainement l'insatisfaction exprimée envers le système.

Réactions aux pratiques de l'aide

La crise de l'Aide peut-elle être endiguée? Dans un contexte de baisse des flux vers l'Afrique subsaharienne qui absorbe 40% de l'aide publique au développement, la lassitude diffuse des bailleurs de fonds fait échos aux frustrations de certains bénéficiaires quant aux réponses apportées à leurs besoins[1].

S. Tostain, IRD

▼ Recul de l'État, nouveaux acteurs, nouveaux bailleurs, nouveaux enjeux

Autrefois, les pouvoirs publics représentaient autrefois les seuls intermédiaires entre les besoins de leurs populations et les financements extérieurs. Mais, affaiblis par l'ajustement structurel des années 80 qui a provoqué une forte mobilisation de la société civile, les États ont très vite perdu ce monopole. Porteurs des revendications de leurs concitoyens affectés par une brutale dégradation des conditions de vie, de nouveaux acteurs apparaissent en effet sous des formes plus ou moins organisées, qui vont profondément modifier le paysage de l'aide. En occupant certaines des fonctions délaissées par l'État, ces associations locales soutenues par des ONG du Nord, s'arrogent progressivement une partie des prérogatives jusque-là réservées à l'administration, pour les placer sous la responsabilité des populations concernées.

Rapidement se développe une contestation contre l'incapacité des régimes locaux à traduire les aspirations des populations de base dans leurs stratégies de développement. Elle sera entendue par les bailleurs de fonds. Ainsi, après avoir soutenu des changements qui conduisent au recul de la coûteuse intermédiation des États, l'aide, désormais soucieuse d'établir de nouvelles règles du jeu, exerce une action déterminante dans cette évolution en ouvrant des partenariats directs avec les organisations civiles et en appuyant leur participation aux processus de décision.

Ce contexte favorable à l'éclosion des ONG permet à de nombreuses organisations du Nord, partenaires ou non de pouvoirs publics, de collecter des ressources destinées à des projets de développement au Sud. Des financements affectés à la fourniture de biens collectifs, au soutien de structures intermédiaires de la société ou encore à l'appui direct aux populations. L'économiste David Naudet[2] qui vient de publier un ouvrage sur *Vingt ans d'aide au Sahel*, indique dans une réflexion sur 'la dépendance à l'Aide', qu'en 1994, un millier d'ONG agissant en France dans le domaine de la solidarité internationale, avait financé pour 3,5 milliards de FF d'activités, dont 3,2 milliards sur fonds propres. Ce qui, en fait, représente moins de 10% de l'aide publique française. S'agissant de la coopération décentralisée, 1 500 collectivités locales environ sont engagées dans des programmes de développement, pour un montant annuel de 1,2 milliard de FF.

En inaugurant des partenariats avec les sociétés civiles du Sud, les ONG ont eu un impact notable sur l'évolution des pratiques de l'aide: certaines agences bi ou multilatérales se sont à leur tour dotées d'instruments leur permettant de traiter directement avec des relais non gouvernementaux. Si la Suisse fait par exemple figure de pionnière en la matière, depuis une vingtaine d'années déjà, la France délègue à ses missions de coopération à l'étranger des fonds destinés à soutenir certains projets d'associations locales: ce sont les crédits décentralisés d'intervention (CDI). Avec la dévaluation du franc CFA en 1994, un Fonds social du développement a été créé en direction des secteurs de base (santé, éducation) et du développement urbain.

L'Agence française pour le développement a pour sa part abrité pendant quelques années des dispositifs similaires à destination du milieu rural: les Appuis aux initiatives productrices de base (AIPB). Bien que les administrations locales restent les interlocutrices privilégiées des grandes institutions, l'expérimentation de ces nouvelles formes de coopération a eu pour effet de voir échapper aux structures étatiques du Sud, la maîtrise d'œuvre de projets de plus en plus importants.

Ce processus, inégal selon les pays, a connu un tel succès que le nombre d'organisations ayant accès à des financements directs a très vite proliféré. Un foisonnement d'acteurs fort complexe qui soulève bien des interrogations quant à l'efficacité et à la pérennité de leur action, comme

1. Témoignages recueillis dans le cadre du groupes de travail *Enjeux de l'aide* avec l'appui du GRAD (Groupe de réalisations audiovisuelles pour le développement) et de l'IRAM (Institut de recherche et d'application des méthodes de développement).
2. David Naudet, membre du comité de pilotage du groupe de travail de l'Inter-Réseaux sur les enjeux de l'aide, auteur de *Vingt ans d'aide au Sahel* (p. 36).

l'illustrent les témoignages suivants.

«Nous constatons au Burkina Faso une tendance à une forte 'bureaucratisation' des villages. En effet, il existe environ 15 000 associations paysannes, des centaines de milliers de comités de gestion, au moins 1 500 associations de développement, 450 ONG nationales et étrangères, 1 700 élus locaux, 7 organisations faîtières de producteurs, et bien d'autres réseaux plus ou moins connus, plus ou moins influents. Tous ces acteurs ont pour cibles les populations à la base, et très vite sont nés des rivalités et des conflits de leadership, de compétences et d'intérêts au détriment du développement local qui est-ce pour quoi toutes ces organisations existent». **Antoine Sawadogo,** Commission nationale pour la décentralisation, Ouagadougou, Burkina Faso.

«Un peu partout, dans les dix provinces du pays, de nombreuses organisations paysannes ont été créées et font du bon travail et cela dans un environnement parfois difficile. Certaines, heureusement très peu nombreuses, semblent avoir pour seule finalité la recherche des financements extérieurs, causant ainsi du tort aux autres. Leur création est parfois exogène, à l'initiative d'élites ne partageant pas la vie dans les villages. Certains individus se réclamant d'organisations paysannes, sans réelle implantation sur le terrain, donc n'ayant aucune représentativité, participent aux conférences internationales et parviennent quelquefois à capter des financements». **Jean Nya Ngatchou,** Consultant, Yaoundé, Cameroun.

«[...] *Un certain nombre d'acteurs non gouvernementaux se positionnent de plus en plus sur le champ du monde rural: journalistes, bureaux d'études, consultants, agents déflatés de la fonction publique, retraités, agents de l'État à double, voire triple casquette (fonctionnaire, responsable d'ONG, paysan du dimanche, consultant), etc.».*

De cette diversité d'intermédiaires sollicitant petits et grands offreurs d'aide, découlent plusieurs conséquences, dont la perception qu'en ont les bénéficiaires n'est pas la moindre: *«Il y a souvent des incohérences. Chaque organisation, chaque leader a tendance à chercher de l'aide de son côté. Cela ressemble souvent à une course à la captation de l'aide C'est le système d'aide qui favorise cela»* ***André Marty****, consultant IRAM.*

D'où une situation de concurrence pour l'accès aux fonds extérieurs et d'enchevêtrement des compétences pour la réalisation de mêmes activités.

«Il est courant de trouver un village dans lequel interviennent plusieurs partenaires à la fois, sans se connaître, sans se rencontrer. Chacun a sa manière d'intervenir. Ce qui intéresse les paysans, c'est le fait qu'il y ait de l'argent qui rentre même s'ils ne savent pas «tirer» les conséquences que cela entraîne; ceci cultive l'incohérence. Cela cultive aussi une certaine division sociale, parce que les gens n'ont plus à se mettre ensemble, ce qui développe une concurrence même au niveau interne du village. Nous avons identifié cela partout dans les villages.» **Sara Diouf,** paysan, secrétaire général de l'association Jig-Jam, Fissel, Sénégal.

Une concurrence opposant, pour l'accomplissement de missions de services publics, États, sociétés civiles, communautés rurales, acteurs privés, avec d'inextricables problèmes de légitimité d'acteurs.

«Cela peut sembler anormal qu'une association paysanne appuie un fonctionnaire pour qu'il fasse son travail. C'est que les positions ont changé. Dans le passé, les techniciens et les autorités devaient venir aider les paysans parce qu'ils en avaient les moyens. La politique de l'État leur permettait d'aller un peu partout. Mais actuellement, l'État s'est retiré. Qu'est-ce que nous avons alors? Nous avons des techniciens qui sont bien formés mais qui ne sont pas équipés. Il leur manque de quoi acheter du carburant, ou même, ils ne touchent pas leur salaire réguliè-

G. Dagnon

rement. Face à ces problèmes, étant donné que ce sont des personnes-ressources vivant au milieu de nous, on s'efforce de les utiliser. Nous avons identifié des domaines dans lesquels ils peuvent nous être utiles. Au moins, en les utilisant, nous les encourageons». **Sara Diouf.**

«Avec la décentralisation, des conflits de compétences sont latents au Sénégal. Qui doit faire quoi? Est une question qui induit autant de réponses que d'acteurs impliqués. Au Sénégal, les organisations paysannes ont jusqu'à maintenant accompli des tâches (réalisations communautaires, sociales) qui sont maintenant dévolues aux collectivités locales. D'où une recomposition du paysage, avec des OP partagées entre l'entrisme dans les collectivités locales et une réaction de repli pour éviter de mélanger la sphère politique, des orientations de leurs organisations. Souvent c'est le positionnement des responsables paysans qui joue en dernier ressort».

▼ Une exigence de transparence et d'information

Face à un tel foisonnement d'acteurs, l'exigence de transparence est très affirmée, tant du côté des bailleurs que des bénéficiaires, bien qu'elle ne recouvre pas toujours la même acception. Pour les donateurs par exemple, cette hétérogénéité rend difficile le contrôle et le suivi des actions menées, avec la crainte, parfois légitime, que l'abondance d'offres ne suscite des phénomènes de captation d'aides.

C'est pourquoi ils attendent des partenaires locaux, rigueur et clarté aussi bien dans la définition des priorités que dans la gestion des projets. Or les gens ont souvent du mal à déterminer le plus urgent à réaliser. Ils présentent alors aux bailleurs un catalogue des désiderata de tout le village. Si ces derniers n'ont pas les moyens de se déplacer sur le terrain pour évaluer les besoins, ils sont obligés d'adopter une attitude dirigiste en ne finançant que ce qui correspond à leur champ d'intervention.

L'existence de pratiques démocratiques au sein d'une association représente souvent pour les offreurs d'aide un indicateur de maturité. Tout au moins peuvent-elles montrer que la prise de décision n'est plus le seul fait de leaders puisant leur légitimité dans le clientélisme, sans consultation de la base, avec les problèmes de mauvaise gestion et de détournements inhérents à de tels modes de fonctionnement.

Du côté des bénéficiaires, le fait que les agences d'aide ou organisations doivent tout à la fois jouer un rôle de prestataire de services auprès des populations locales et assurer leur propre développement institutionnel entretient un certaine confusion. (*«Ces gens s'enrichissent sur notre dos, sous prétexte qu'ils nous aident»*). D'où la critique que certains offreurs d'aide, faisant fi des besoins du terrain, pensent d'abord à leurs intérêts en imposant, sous couvert de solidarité, des programmes éloignés des attentes des populations. De telles divergences de perceptions entre les aspirations du terrain et les stratégies des experts sont souvent sources d'incompréhension.

«Certains ici disent: l'aide doit durer car les partenaires ont besoin de nous. Les partenaires qui nous donnent de l'aide la demandent chez eux à d'autres sources, mais en notre nom. En effet, il arrive qu'on négocie un financement et qu'on en obtienne le 1/3 alors que les 2/3 sont retenus par le partenaire pour des raisons de fonctionnement ou d'autres raisons que nous ignorons. Ce sont des réalités qui sont là, que les gens ont vécues, même si on ne le crie pas sur les toits. Sans nous, ils ne recevraient pas cette aide, à travers des collectes, des dons. Et s'il n'y a pas de structures paysannes, ils n'auront plus de raisons pour dire à leurs propres bailleurs: Nous voulons tant pour assister tel». **Malick Sow,** paysan éleveur, secrétaire général de la FAPAL, Fédération des associations paysannes de la région de Louga, Sénégal.

Cette demande de transparence porte donc tout à la fois sur les motivations des donateurs, la clarification des politiques qui déterminent la mise en œuvre des projets et les procédures propres à chaque bailleur. Le pilotage de la coopération fondé sur des motivations externes aux bénéficiaires, est perçu comme une attitude de dédain envers le potentiel et la volonté d'initiative du Sud, qui récuse cette conception du développement basée sur l'imposition de modèles rigides où les bénéficiaires ne sont qu'exécutants.

Quelques stratégies de bailleurs de fonds vis-à-vis d'ONG du Sud

Selon une typologie définie par Jean Bossuyt et Patrick Develtère (cités par David Naudet) différentes approches coexistent dans la relation bailleurs de fonds — utilisateurs de l'aide: *l'approche programme*, où le donateur finance les activités d'une organisation; *l'approche projet*, où le donateur choisit parmi des projets présentés par les ONG; *l'approche fenêtre*, où le donateur précise le type ou le domaine d'action qu'il veut se voir soumettre et *l'approche «Quango»* pour «quasi autonomous ONG» — où le donateur est commanditaire et l'ONG opérateur.

▼ Des critères nécessaires face à une forte demande

Tributaires des contribuables du Nord, nombre de bailleurs de fonds ont tendance à prédéfinir ce qu'ils souhaitent appuyer. Dans ce cas, ils recherchent des intermédiaires susceptibles de concevoir et d'exécuter des projets dans un cadre contractuel de termes de références et d'appels d'offres. Même si les bénéficiaires participent à l'élaboration du projet, pour ces derniers, l'édiction de critères contraignants paraît difficilement compatible avec l'idée qu'ils se font du partenariat. D'où un sentiment de frustration qui les pousse à réclamer un dialogue direct avec les bailleurs afin que les choix retenus traduisent mieux leurs attentes.

«Quand on a reçu les fonds, on s'est dit: Voilà d'une part ce que l'on a écrit dans le projet; d'autre part on sait que la rentabilité de beaucoup d'activités (comme les boutiques) peut nous permettre de financer des activités jusqu'ici financées par l'ONG belge avec qui on travaillait, ou refusées par elle. Donc on a pris cet argent et on a installé des boutiques alimentaires. Le bénéfice de ces boutiques nous permettait de financer tous les volets qui étaient prévus dans le projet. Quand le bailleur de fonds belge a vu cet acte, il nous a écrit: «Le reste des fonds, on préfère ne pas vous le verser parce que vous n'êtes pas en train de mener les activités prévues dans le projet». Alors, là on s'attendait à expliquer pourquoi on avait utilisé ces fonds pour installer des boutiques mais il n'a pas du tout tenté de comprendre pourquoi l'association avait cessé le travail». **Pascal Mané**, paysan, responsable de la communication de l'Entente de Diouloulou, Sénégal.

«Un organisme d'envoi de volontaires vient vers nous et dit: "Nous voyons qu'au niveau du Centre et avec les communautés villageoises, vous menez beaucoup d'activités; cela nous intéresse; on peut vous aider financièrement et vous envoyer un volontaire". Nous leur avons répondu: "Constatez ce que nous faisons. Est-ce que nous avons des lacunes techniques? Si oui, formez-nous sur tel point plutôt que de payer un volontaire. Et si nous n'avons pas de lacune, alors envoyez-nous l'argent sans volontaire". Ils n'ont envoyé personne et ne nous ont pas appuyés!». **Nicolas Biao,** fonctionnaire, conseiller de l'association MORITZ, Mouvement régional de soutien aux initiatives des travailleuses en zone rurale, Kouandé, Bénin.

Autre constat pointé du doigt: les effets de mode, souvent liés à la promotion de valeurs universelles en vogue dans le Nord et qui modifient les priorités régissant l'octroi de l'aide. Au gré des mots d'ordre, les bailleurs se montrent tantôt plus réceptifs aux projets de femmes, tantôt à l'environnement, la pauvreté, ou l'appui aux organisations paysannes.

«Il y a deux catégories de partenaires...»

«Nous avons connu deux sortes de partenaires. D'abord sont venus ceux qui viennent à un moment donné pour essayer d'appuyer des actions ponctuelles, un projet bien déterminé. Ils ont de l'argent pour faire juste cela, puis ils disparaissent. Les projets pour lesquels nous avons eu des partenaires qui sont venus, ont financé et par la suite sont partis, laissent un pourcentage d'échec assez considérable. Puis nous avons connu la deuxième catégorie de partenaires qui viennent, appuient financièrement et assurent un suivi plus logique. L'appui commence lors de la formulation des besoins et continue jusqu'au moment où nous pouvons avoir besoin de l'argent. Ces partenaires reviennent pour essayer d'accompagner le processus. C'est surtout avec ces partenaires que nous avons connu des résultats aujourd'hui, apprécié et qui font que l'association Jig-Jam est connue, même au niveau régional».

Sara Diouf, Sénégal.

Les demandeurs n'entrant pas dans ces tendances sont priés de revoir leur copie. Le risque d'une offre d'aide qui impose son contenu est de pousser les gens à ne s'adonner qu'à des actions soutenues pour les abandonner une fois le financement épuisé, accentuant ainsi la dépendance à l'aide

«Les donateurs viennent et disent: "On a de l'argent pour tel ou tel domaine et c'est tout". À nous, les ONG, ils demandent si on connaît des organisations paysannes qui peuvent rentrer dans leur cadre. Si on en a, on les conseille et on leur donne des adresses. Mais il y en a aussi beaucoup qui repartent comme cela, car souvent leurs domaines sont des domaines qui n'existent pas ou bien leurs conditions ne sont pas accessibles aux gens». Mme **Aminé Miantoloum**, responsable de la formation à l'ONG ASSAILD (Association d'appui aux initiatives locales de développement), Moundou, Tchad.

«Les financeurs disent par exemple: "Si vous ne mettez pas tel aspect dans vos projets, on ne vous finance pas". Puisque les financeurs exigent que tel ou tel aspect ressorte dans les projets, les gens sont obligés de les mettre dans les dossiers. Par exemple, un des projets fréquents est la construction de magasins communautaires. On

construit des magasins comme cela dans les villages alors que les gens n'arrivent même pas à produire. On construit des magasins de 600 000 à 800 000 F CFA (8 000 FF) et souvent ce sont des animaux que les paysans vont mettre dans ces bâtiments. À l'époque des groupements communautaires, il «fallait» construire des magasins. Pourtant les gens ont un système de stockage traditionnel efficace, mais on ne cherche même pas à voir si ce système de stockage existe ou pas». **Zambo Djeralar Miankeol**, cadre de l'ONG ASSAILD, Moundou, Tchad.

▼ Respecter l'autonomie des organisations locales

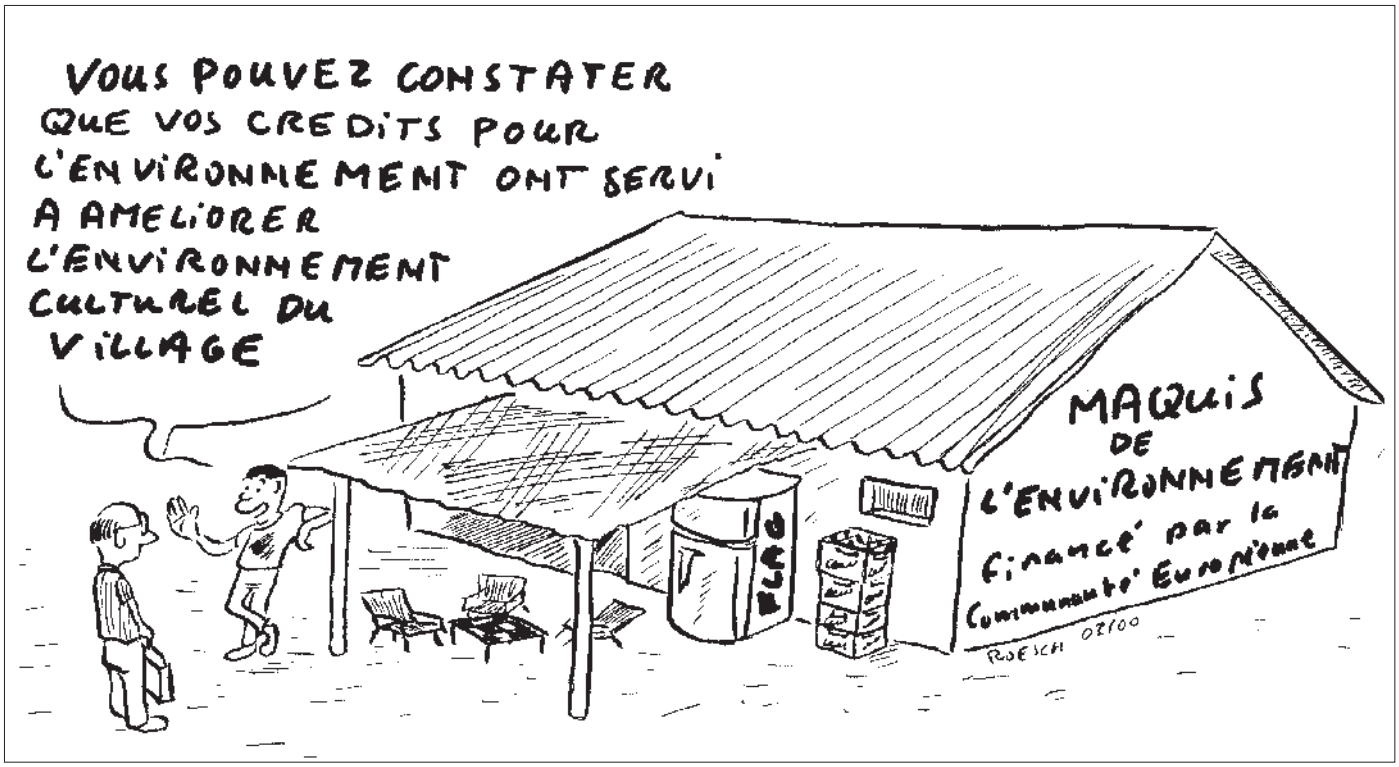
Fort heureusement, le monde de l'aide au développement n'est pas que dispersion et confusion, même si les problèmes soulevés sont réels. Les partenariats basés sur le respect de l'autonomie des organisations locales et attentifs à leur capacité d'innovation ont fait leurs preuves. Quand bien même les approches sont différentes dans l'accompagnement des activités. ONG ou coopérations bilatérales, riches d'une expérience de volontaires déployés sur le terrain, elles ont su, par un travail en profondeur, tisser des relations de confiance avec les populations de base.

«J'ai suivi, depuis le premier jour, tous ces projets, toutes ces actions des bailleurs et je pense que sans ces appuis-là, peut-être que l'Entente aurait pu «partir», mais il est intéressant d'avoir des appuis pour pouvoir progresser. Toutes les activités que les bailleurs ont faites ont été marquantes. Pour l'hydraulique, dans chacun des villages de la zone l'eau est maintenant sur place. Pour l'environnement, il y a une évolution: la sécheresse avançait mais avec les bailleurs, on a pu faire des parcelles de reboisement satisfaisantes. Pour les femmes aussi, il y a eu une évolution: au début, les maris ne voulaient pas laisser partir leur femme, même pour un ou deux jours. Maintenant il y a des activités féminines, les tables villageoises et l'embouche qu'elles sont en train de mener». **Ndeye Top**, animatrice de l'Entente de Koungheul, Sénégal.

«Certaines associations progressent grâce à la négociation de leurs propres programmes. L'un des intérêts du financement par «fonds de programme» est qu'il intègre un certain nombre d'éléments importants: la planification, la nécessité de faire des évaluations, de tenir une comptabilité qui permette de sortir des bilans et des comptes de résultats, la mesure de la progression des ressources propres, l'intérêt de banques de données à exploiter. Ces partenaires qui raisonnent en programme se préoccupent ainsi des possibilités de pérenniser l'institution». **El Hadj Ndong**, responsable de l'ONG apco (Appui-Conseil), Thiès, Sénégal.

«Avec OXFAM l'aide ne s'est pas imposée d'en haut, il a soutenu notre projet de banque de céréales pour lequel nous avions déjà cotisé. C'était juste pour grossir les stocks car c'était notre banque, pas celle d'OXFAM. OXFAM a également aidé à agrandir le magasin mais c'est la population qui l'a construit». **Amadou Togo,** animateur d'association, Mali.

«Nos rapports avec SOS-Faim sont au beau fixe. Le partenariat entre eux et nous paraît positif pour plusieurs raisons. SOS-Faim n'a pas voulu nous suivre dans nos ambitions de départ: leur soumettre un gros programme et qu'ils mettent de grosses sommes à notre disposition. Ils ont préféré être francs avec nous, nous tenir un langage de vérité. Ils nous ont fait comprendre que nous ne nous connaissions pas et qu'avant de mettre des montants à notre disposition, nous devions nous connaître. Même si cela devait prendre du temps, c'est comme cela qu'ils comptaient travailler avec nous. Sur le plan de la gestion, ils n'hésitent pas à nous faire les critiques indispensables permettant de nous améliorer. Ils auraient pu, ayant constaté des failles dans notre gestion ou dans nos types d'organisations, tirer une croix sur nos relations. mais cela n'a pas eu lieu. Devant telle difficulté, ils essayent de nous comprendre pour nous orienter dans un sens plus indiqué». **Malick Sow,** Sénégal.



IRD

«Les agents de l'ONG courent derrière nous, en brousse, pour nous donner des conseils»

«Nous les paysans, dans cette zone, nous sommes sept personnes qui travaillons avec ASSAILD. Leur manière de faire nous plaît; leurs agents viennent souvent chez nous; ils courent derrière nous en brousse, dans nos champs pour nous donner des conseils. Quelquefois, on passe tout notre temps dans la brousse, ils nous montrent comment nettoyer le terrain et cela nous aide beaucoup. Si Dieu le veut, nous allons changer notre vie parce que sans les conseils qu'ils nous donnent aujourd'hui, nous ne serions pas dans le village, nous serions ailleurs, en ville, pour faire des "ambiances" et autres. Mais ce sont les conseils, les formations qu'ils nous donnent qui nous aident vraiment à rester sur place et à travailler normalement en tant que ce que nous sommes».

«Avant, il y a eu des ONG et il y a l'Office national du développement rural qui est là. Tous nous orientent directement vers les engrais et autres. C'est une dépense! ASSAILD nous oriente sur le fumier, le compost et d'autres choses. On dépense notre énergie, mais en ce qui concerne l'argent, on n'a rien dépensé. Nous sommes vraiment contents du travail avec l'ASSAILD parce qu'elle veut que nous réussissions dans notre vie avec tous les produits que nous possédons dans le village. Avant, nous avions déjà les produits, nous avions le fumier et autres dans le village, mais nous courions ailleurs pour prendre à crédit les engrais des autres. Et cela nous réduit! Pourquoi je dis que ça nous réduit? Si je prends de l'engrais et si je travaille mal dans mon champ, je ne gagne rien et je serai obligé de ramasser les biens qui sont dans ma maison pour les vendre et payer ma dette à l'ONDR».

Barmbaye Guelmian, trésorier du CODEB, Comité d'organisation pour le développement.

▼ Réduire la distance entre financements et bénéficiaires finaux

Dénonciation souvent entendue dans les opinions publiques du Nord comme du Sud: seule une part infime des ressources mobilisées par l'aide bénéficie réellement aux populations les plus pauvres. La nécessité de réduire la distance entre financements et bénéficiaires finaux apparaît de ce fait comme une préoccupation partagée par les bailleurs et par la base. Ce qui explique l'intérêt de deux nouveaux types d'acteurs plus récents sur le terrain des intermédiaires du Sud: les collectivités territoriales qui disposent d'une expérience d'administration de programmes publics et parviennent à obtenir des financements au travers de jumelages avec des localités du Nord, et les organisations misant sur un renforcement de leurs compétences pour une gestion plus performante des projets.

«Les programmes sont destinés à des structures suffisamment organisées, ayant une dimension assez importante, et qui ont vraiment de l'expérience dans les activités qu'elles veulent mener. Parce qu'il y a beaucoup d'exigences, des évaluations, ce n'est pas n'importe quelle association qui peut réussir à négocier puis à conduire un programme. Selon le diagnostic qu'on a essayé de faire, en 1996-1997, au niveau de l'ensemble des associations, membres de la fédération FONGS, on a vu que bon nombre d'associations voulaient se jeter sur les programmes mais n'avaient pas les capacités matérielles, organisationnelles pour les conduire. Certaines associations, si elles se lancent dans des programmes maintenant, vont être finies». **Mathieu Diouf,** paysan, président de l'ARAF, Association régionale des agriculteurs de Fatick, Sénégal.

«Les ONG doivent chercher la complicité des États dans lesquels ils interviennent pour éviter des situations conflictuelles pouvant survenir par manque d'information. Mais elles doivent également travailler en étroite collaboration avec les services administratifs décentralisés des États et des collectivités locales. Elles le font difficilement et les fonctionnaires "déconcentrés" les voient comme des concurrents dont la supériorité ne vient pas des compétences, mais des moyens». **Sara Diouf,** Sénégal.

▼ Ne pas contourner les institutions existantes

Les velléités de certaines structures donatrices à contourner les institutions existantes pour coopter leurs propres interlocuteurs, ne sont guère appréciées. Il est vrai que du temps où les États représentaient les uniques relais de l'aide, les contraintes n'en étaient pas moindres pour les bailleurs de fonds. Ainsi, au prétexte d'être trop peu représentatives, des organisations villageoises sont ignorées par certains systèmes d'aide qui choisissent d'en créer d'autres, formatées à leurs critères. Cette multiplication de petits acteurs locaux et donc des démarches d'accès à l'aide, liée à la multiplicité des donateurs est partout ressentie comme une source de confusion ou de tensions à l'intérieur du tissu social et entre les acteurs de l'aide.

«Les villageois responsables de l'exécution du projet d'une ONG reçoivent des informations qu'ils ne transmettent pas toujours. Il y a des choses qu'on amène et que les autres villageois, ne voient pas. Il y a des détournements qu'on observe mais que nous ne dénonçons pas. De telle sorte qu'on démissionne purement et simplement et on ne s'intéresse plus à ce que les uns et les autres font. Mais lorsque l'ONG qui avait fourni l'aide convoque tout le village en cas de problème, nous, membres de FAPAL, alors nous sommes là! On dit crûment ce que nous pensons: "Vous avez dit que vous amenez tel appui, nous n'avons jamais vu cela. Donc, s'il y a un remboursement à faire, adressez-vous à ceux qui sont concer-

Lorsque la confiance régit les rapports bailleurs-bénéficiaires

Selon le représentant d'une agence d'aide, «*lorsque les bailleurs ont confiance, ils peuvent mettre leurs fonds en commun et le bénéficiaire, qui a su témoigner d'une certaine maturité, met en œuvre ses propres priorités*». C'est **l'approche programme** dont bénéficie le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel qui regroupe neuf États (Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal, Tchad). Depuis sa création après la grande sécheresse de 1973, cet organisme est soutenu par plusieurs bailleurs de fonds qui choisissaient les activités qu'ils souhaitaient financer dans le programme de développement rural présenté par le CILLS.

Devant la lourdeur des procédures (chaque bailleur choisissant ses priorités) et les problèmes de gestion de financements multiples, les cinq principaux bailleurs du CILSS (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Pays-Bas) ont décidé d'harmoniser leurs pratiques et de faire un fonds dont la responsabilité a été transférée au CILSS. Pour bénéficier de cette expérience, conduite pour la première fois avec un organisme africain, le CILSS a dû souscrire à trois conditions:

– l'obligation d'une gestion efficace et transparente des fonds,
– la définition de priorités dans son programme d'action,
– la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation interne (actuellement en cours).

S. TOSTAIN, IRD

nés". Et cela amène des discussions houleuses à l'intérieur du village.» **Malick Sow,** Sénégal.

Cet interventionnisme désordonné dans le jeu local appelle un besoin de coordination et de régulation, si possible avec un pilotage des gouvernements. Ce qui contribuerait sans doute à atténuer la méfiance envers des opérateurs accusés d'imposer des schémas clés en mains avec des logiques dont les différences peuvent entraîner une déperdition d'efforts.

«*Il y a des cas où l'aide est intervenue sans une réflexion profonde et cela perturbe le travail en cours. Par exemple, une caisse collecte des épargnes et donne des crédits aux individus ou aux groupes dans le village; un 'financeur' est intervenu directement auprès des villageois sans consulter les promoteurs de la caisse, ni les formateurs et cela a fait tomber la caisse*». **Fidèle Djetodjide Kanayo,** Secrétaire général de l'ASSAILD, Moundou, Tchad.

En réponse, certains bailleurs ont tenté d'améliorer leur approche du terrain, avec l'idée que les producteurs participent à la définition de leurs priorités. La France, par exemple, a privilégié à partir des années 80, **l'approche filière** visant à regrouper les producteurs en associations professionnelles. Au Sénégal où l'organisation des filières est bien avancée (riz, coton, arachide, élevage), plusieurs projets de renforcement des capacités ont été mis en œuvre: *Appui spécifique au programme d'ajustement structurels agricole*, ASPAS), *Projet d'appui à la concertation État/profession agricole* (PACEPA) visant à institutionnaliser le partenariat entre les organisations de producteurs et l'État, ainsi qu'une animation à l'intérieur des fédérations pour susciter une réelle participation de la base.

L'approche gestion de terroir a été également expérimentée pour tenir compte de la diversification des activités du producteur. Cette stratégie procède d'un bilan global de l'environnement d'un terroir, au niveau écologique, social, économique, cartographique; un bilan qui fait l'objet de discussions avec les populations pour déterminer les projets à soutenir. Mais cette approche pluridisciplinaire, donc coûteuse, nécessite beaucoup de gens sur le terrain.

Bien qu'elle apparaisse comme ambitieuse, l'articulation des politiques d'aide pourrait sans doute favoriser la mise en place d'instruments d'analyse et de financement communs. Il n'est pas certain cependant que ce schéma rencontre l'adhésion de tous les bailleurs, dont certains s'intéressent surtout à leurs priorités, tandis que d'autres préfèrent agir librement sur le terrain, histoire d'affirmer leur identité. A leur décharge, mobiliser plusieurs sources de financement aux moyens et aux procédures différents, peut relever de la quadrature du cercle, quand on sait que les actions en solitaire sont plus souples à gérer.

Contre les partenariats directifs, les programmations rigides et les projets sans pérennité, des instruments plus adaptés au financement de petits projets, sont présentés comme alternatives intéressantes: fonds de développement local, fonds d'appui aux initiatives de base, microcrédit, caisses d'épargne. Mais la prudence reste de mise chez les bailleurs pour qui les expériences de transfert de responsabilités aux bénéficiaires, sans garanties suffisantes, donnent souvent des résultats décevants. D'où leur frilosité à affecter des fonds à des programmes dont ils ne contrôleraient ni le contenu, ni la gestion.

L'exemple du FONDAOR (Fonds d'appui aux organisations rurales) est cité comme un échec patent. Financé par un guichet Union européenne/Coopération française, ce programme avait été mis à la disposition du Cameroun pour appuyer la mise en place de la réforme sur les groupements d'intérêt coopératif (GIC) et aider les petites associations à se structurer. Mais le projet a capoté en raison des nombreux abus opérés sur le financement. Les faillites spectaculaires des banques de développement rural en Afrique viennent également en renfort de cette argumentation. Lancées avec le concours de coopérations extérieures, elles ont été coulées par une gestion clientéliste, sans avoir profité aux paysans.

▼ Proportionner l'aide aux efforts des bénéficiaires

Les bénéficiaires de l'aide en sont conscients, on ne peut bâtir un développement durable sur des ressources extérieures destinées à se tarir. Dans un système où la fourniture de services publics est déconnectée des ressources propres du pays, les activités appuyées sont rarement auto-reproductibles, ne générant pas suffisamment de ressources propres pour survivre à l'aide. Outre le risque de dépendance, ce phénomène est susceptible de déresponsabiliser les États en matière d'investissements publics. La priorité doit donc tendre vers une réduction progressive de la gratuité des actions pour accroître la participation des populations au financement des projets.

Une fois que l'État aura retrouvé ses marques dans la recomposition du paysage des acteurs du développement, le premier défi sera de mobiliser et de consolider des sources de financement permanentes au sein de la société civile, afin que les actions soutenues puissent être poursuivies au delà de la période d'appui. Le second défi reposera sur une prise en compte, par les finances publiques, des actions menées avec le concours des partenaires extérieurs.

Proportionner le niveau d'aide aux efforts et aux ressources des bénéficiaires? Les ONG et agences d'aide bilatérale y sont généralement favorables et elles sont nombreuses à disposer pour cela de mécanismes adaptés. C'est par exemple le profil du Fonds social de développement lancé par le Fonds d'Aide et de Coopération et des Fonds décentralisés d'appui aux initiatives productrices de base (AIPB) qui requièrent la participation des bénéficiaires à hauteur de 20 à 30%.

«Certains bailleurs nous ont obligés à mettre notre propre apport; c'est-à-dire que quand on voulait monter un projet, certains nous disaient qu'il fallait obligatoirement mettre notre participation propre. Cela a été une sensibilisation qui nous a vraiment permis de mesurer notre degré de motivation. Car si on te donne une bouteille d'eau et que tu ne sais pas combien elle coûte, tu la négligeras». **Mme Ndeye Top,** Sénégal.

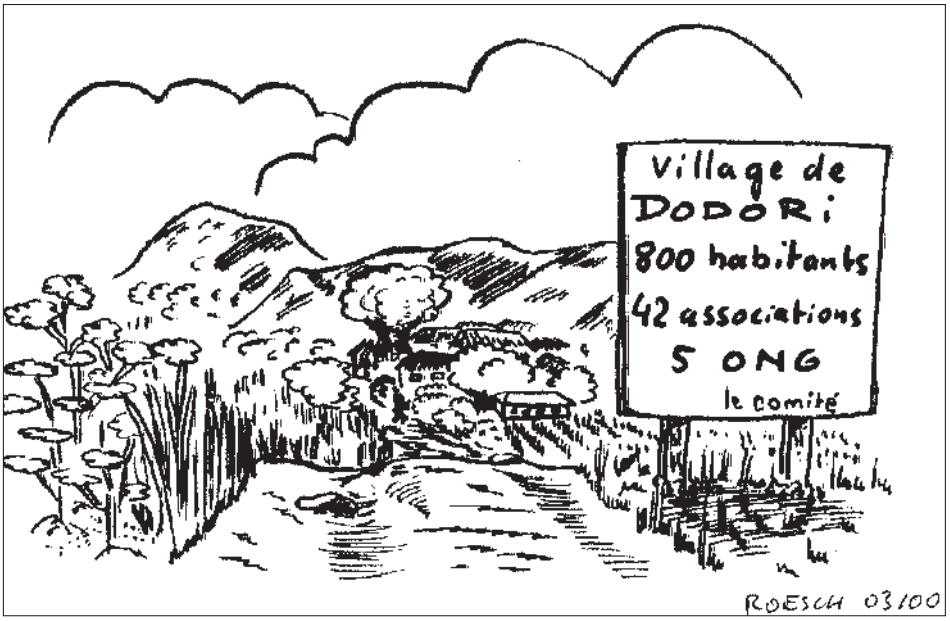
Finalement, on se rend compte à la lecture de ces dires d'acteurs que l'aide suscite encore des réactions bien passionnelles. Comment faire alors converger les attentes des bénéficiaires et les impératifs des bailleurs? Il semble en effet que plus qu'une activité, la coopération est vécue comme une véritable relation par les populations bénéficiaires. Mais lorsque les utilisateurs parlent de participation aux choix, d'implication dans la mise en œuvre, les bailleurs de fonds répondent efficacité de l'action. On serait tenté de se demander si les populations ayant vocation à être appuyées, en particulier celles du monde rural où se concentre la plus grande pauvreté, n'ont pas tendance à reporter sur l'aide les frustrations qui ne peuvent s'exprimer à l'encontre de gouvernants incapables de leur assurer des conditions de vie décentes. Ce ressentiment envers certaines pratiques de l'aide est d'autant plus fort que les projets demandeurs restent très nombreux alors que les possibilités de soutiens extérieurs se réduisent. D'où forcément un choix des bailleurs vers les actions s'intégrant le mieux à leurs critères de gestion, de clarté, de pertinence.

Les stratégies globales, les conditionnalités, les modèles, imposés parfois sans adaptation à l'environnement local, sont perçus comme des contraintes unilatérales qui peuvent dénaturer la relation de l'aide. Or pour les bailleurs, qui malgré tout font office de banquiers, ces critères restent incontournables pour justifier l'utilisation des fonds mis à leur disposition et préserver la continuité des approvisionnement en ressources, par des contribuables du Nord prompts à se trouver de nouveaux chevaux de bataille.

▼ Changer la relation de l'aide

Aussi, pour sortir des relations de sujétion, éloigner le spectre des projets mal conçus et des réformes inadaptées, réduire la distance entre financements et populations de base, de plus en plus d'associations misent sur la formation et la valorisation de leurs compétences pour créer des conditions plus favorables à un partenariat acquis au respect de l'identité des acteurs locaux. Or le déséquilibre de la relation commence par l'inégalité des niveaux d'informations: d'un côté, les bailleurs informent peu les populations sur leurs motivations, leurs contraintes et leurs procédures; de l'autre, ces populations ne sont pas suffisamment armées pour comprendre les logiques des bailleurs. Le défi majeur repose donc sur l'amélioration des capacités. Capacités à comprendre les enjeux liés à leurs activités, à s'imposer dans la négociation, à définir des priorités crédibles et à accepter une gestion transparente des fonds qui leurs sont confiés. La réappropriation par les communautés locales des actions temporairement prises en charge par la coopération extérieure est à ce prix ■

Sylvia Serbin



Quelle place pour l'exploitation familiale dans une économie libéralisée?

G. Dagnon

Le paysannat sera-t-il marginalisé au profit d'un entreprenariat agricole? Cette interrogation mobilise la réflexion de nombreux responsables paysans africains.

Largement impliqué dans la réflexion sur le renforcement des capacités du monde rural face aux défis de la libéralisation, le *Conseil national de concertation et de coopération des ruraux* du Sénégal (CNCR), a chargé un de ses membres, la FONGS[1], d'une étude prospective sur l'agriculture familiale en économie libéralisée. L'évaluation de ce travail piloté par Jacques Faye et réalisé avec le soutien de la FAO, a fait l'objet d'un séminaire organisé en octobre dernier à Mbour. À partir d'enquêtes menées sur le terrain, le document préparatoire à cette rencontre soulève quelques questions fondamentales sur l'évolution de l'agriculture familiale

L'agriculture sénégalaise est dominée par un mode d'exploitation familial dont l'organisation est restée pratiquement inchangée plus d'un siècle après l'introduction de l'arachide comme culture de rente: la production se fait autour du groupe familial même quand l'exploitation est intégrée à l'économie de marché. Selon les régions agro-écologiques, les situations socio-économiques, l'histoire de l'occupation des terroirs, cette agriculture se caractérise par une grande diversité, perceptible dans la taille des exploitations, les systèmes de culture et d'élevage, les niveaux d'équipement et les performances économiques.

Plusieurs facteurs ont une incidence importante sur la vie de ces exploitations. La croissance démographique, qui impose une intensification de la production par actif et par unité de surface, les paysans devant produire plus pour se nourrir et approvisionner des populations urbaines en constante augmentation; la libéralisation mettant nos agricultures en concurrence avec celles des pays du Nord; le progrès technologique, élément de maîtrise du savoir et moteur de la compétition; enfin les politiques de l'État qui détiennent une responsabilité sur leur capacité à survivre et se développer.

▼ Déclin de l'exploitation familiale

Dans le village wolof de Diama Thiène, au nord du bassin arachidier, les exploitations sont trop petites pour faire vivre correctement les familles et le terroir planté de mil, d'arachide, de manioc et d'un peu de niébé, ne dispose pas de pâturage permanent. Depuis l'arrêt des programmes publics de soutien à l'agriculture, les paysans n'utilisent pratiquement plus d'engrais et n'ont pas renouvelé leur matériel agricole par manque de crédit, ou parce que certains ont dû mettre leur matériel en gage sans avoir pu le reprendre. Aussi les travaux des champs sont-ils réalisés collectivement pour optimiser l'utilisation du matériel agricole. Le peu de fumier disponible est épandu sur les parcelles de mil mais les paysans ne peuvent pas améliorer la fabrication du fumier ni faire du compost à cause des difficultés d'arrosage et du manque de charrette pour transporter le fumier vers les champs.

Ces systèmes de cultures sans intrants, très peu mécanisés, sur des sols pauvres donnent des rendements très faibles: de 200 à 500 kg/ha. L'essentiel de la main d'œuvre agricole provient des vieux, des femmes et des enfants, les jeunes gens étant souvent obligés de migrer pour s'employer comme manœuvres dans les villages de pêcheurs avoisinants, ou comme saisonniers dans le bassin arachidier.

Le non accès aux intrants depuis

1. FONGS, Fédération des ONG sénégalaises, chargée en particulier de formation et de communication.

plus d'une vingtaine d'années a dramatiquement aggravé l'insécurité alimentaire. Les groupes familiaux n'arrivent pas à produire la moitié de leurs besoins alimentaires: la plupart ne disposent que d'à peine trois mois de consommation, même en tenant compte de la vente d'une partie de cette production. D'où une précarité permanente, dont la seule parade est de préparer la nourriture en commun afin que tout le village puisse manger.

Les paysans de Diama Thiène vivent surtout d'activités non agricoles dont ils tirent de modestes revenus: produits de vannerie réalisés par des femmes et vendus en ville ou au bord des routes, petit commerce dans les villes voisines, vente de couscous, de poisson séché ou autres produits de première nécessité. Pourtant il serait possible d'améliorer la production dans cette zone avec des intrants et des semences de bonne qualité, ainsi qu'un élevage intensif bien intégré à l'agriculture. Un accès plus facile au crédit pourrait aussi aider les exploitations à renouveler leur matériel. Ici, il ne s'agirait pas d'intensifier, mais d'améliorer des activités agricoles qui, de plus en plus, représenteront une activité secondaire.

L'évolution du village sérère de Telleyargouye, dans la région de Fatick, semble pour sa part annoncer la fin du système agro-pastoral en zone de forte densité. La pratique de l'assolement triennal collectif y a été abandonnée depuis de nombreuses années. Les surfaces en arachide ont régressé depuis la suppression du programme de distribution de semences à crédit et, faute de moyens, plus personne n'utilise d'engrais dans le village. La disparition des pâturages et des jachères, la sécheresse et l'état nutritionnel des animaux ont entraîné une décimation des bœufs de trait qui existaient du temps de la société de développement de l'élevage: seules trois concessions possèdent encore un troupeau de bovins de moins d'une trentaine de têtes, mais les animaux connaissent une forte mortalité en fin de saison sèche.

M. M'Bengue

Pour compléter les revenus de l'agriculture, fabrication de produits d'artisanat en sachets plastique recyclés

Les activités non agricoles concernent surtout ceux qui peuvent partir: les fillettes employées comme domestiques à Dakar dès l'âge de douze ou treize ans et les jeunes saisonniers. D'où une importante destructuration des familles.

▼ «Se débrouiller sans l'État»

Tous ces effets découlent directement des politiques agricoles menées au Sénégal depuis 20 ans. Le Programme de redressement économique et social de 1979, consécutif au Plan d'ajustement structurel, s'est traduit par une chute brutale de l'utilisation des intrants après la suppression des approvisionnements subventionnés et du crédit. D'où ce constat des paysans: «L'État nous a abandonnés».

Seuls les producteurs de coton et à un degré moindre les riziculteurs du delta du fleuve Sénégal y ont échappé, grâce en particulier aux politiques d'approvisionnement en intrants de la SODEFITEX[2] et de la SAED. Depuis, toutes les mesures prises pour relancer la consommation d'engrais et les investissements en matériel agricole n'ont pas eu de résultats significatifs.

Au sein des petites exploitations, l'entraide et les prestations payantes ont permis de compenser partiellement le non renouvellement d'un matériel agricole vieux de vingt ans et entretenu grâce à l'ingéniosité des forgerons. Mais cela n'a pas suffit à freiner la régression des techniques culturales: face à l'obsolescence de leurs outils, de plus en plus de paysans reviennent à l'agriculture manuelle. Baisse de la production et des rendements, baisse de la fertilité des sols, diminution des revenus, déficit vivrier: le développement des activités non agricoles est devenu une nécessité vitale pour satisfaire les besoins de ces populations.

Avec la nouvelle politique agricole (NPA) qui, à partir de 1984 a accéléré le désengagement de l'État et le début du processus de libéralisation et de privatisation, l'accès aux in-

2. SODEFITEX, Société de développement des fibres textiles.
SAED, Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta.

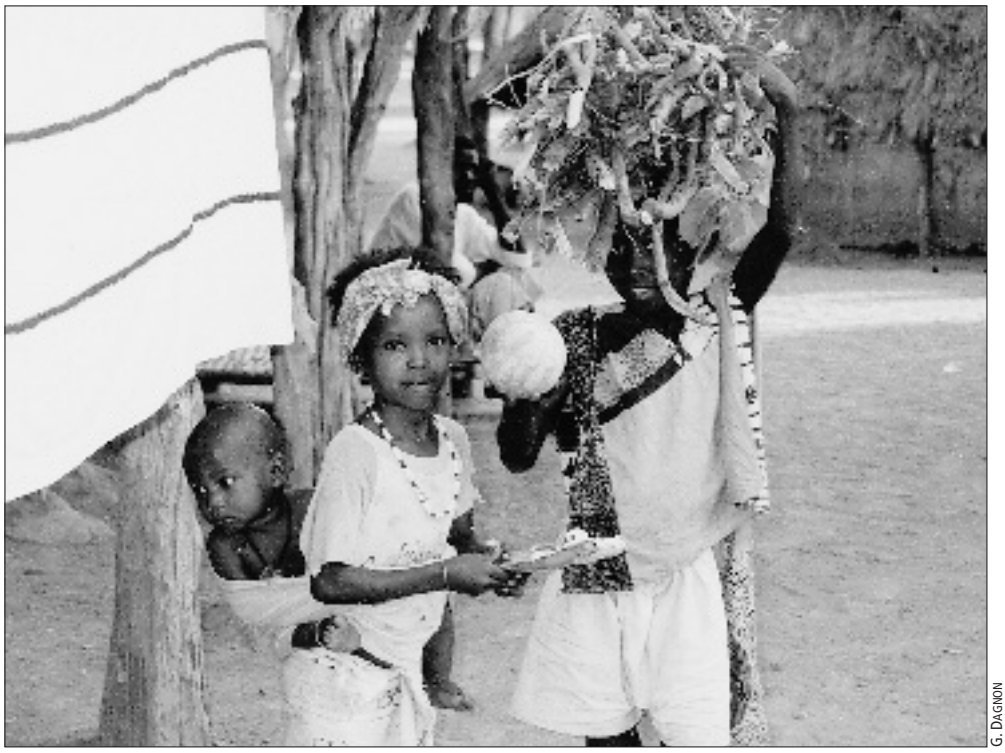
trants agricoles est devenu encore plus difficile avec la suppression du crédit et des subventions aux engrais. La création de la Caisse nationale de crédit agricole, aux conditions plus contraignantes, n'a pas été non plus d'un grand secours. Enfin, avec la disparition de l'encadrement assuré par les anciennes sociétés de développement, les paysans n'ont plus accès à l'information, aux conseils et à la formation.

Premier changement notable: une baisse de l'activité agricole au profit des revenus non agricoles. Cette situation a également favorisé le développement des organisations de producteurs et la mutation des ONG, de l'aide alimentaire au développement agricole, même si l'engagement de ces nouveaux acteurs ne pourra combler le vide laissé par les institutions publiques. Ne touchant qu'une minorité de paysans, elles ne peuvent mobiliser des moyens et des compétences comparables. Autre changement: le développement du microcrédit vers les petites exploitations et les activités non agricoles exercées par les femmes.

En 1994, la situation du paysannat connaît une brusque aggravation avec la dévaluation du FCFA. L'État n'a pas soutenu les produits agricoles et les sociétés privées ont intégralement répercuté les augmentations de prix sur les intrants.

Le Plan d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA), mis en place en 1995 se situe dans la droite ligne de la politique de privatisation des sociétés en aval de la production. La traduction opérationnelle des nouvelles orientations est inscrite dans le Programme d'investissement du secteur agricole (PISA) en cours d'élaboration au Sénégal. Visant en gros à la mise en place d'un nouveau système d'information et d'appui-conseil au monde rural, en remplacement de l'ancien système d'encadrement, le PASA manque toutefois d'une vision diagnostique et prospective de l'agriculture familiale qui permettrait d'aider ces exploitations à saisir les opportunités offertes par le marché.

Depuis 1997, le Programme de relance agricole renégocié chaque année entre le gouvernement et des organisations paysannes représentant l'agriculture familiale, traduit pour la première fois depuis vingt ans, une volonté concrète d'améliorer l'accès des paysans aux intrants agricoles (bonification des taux d'intérêts du crédit agricole, exonération de taxes d'importation des intrants, moratoires sur les dettes des groupements de producteurs). Mais, même si la remontée des prix d'achat du coton, de l'arachide, du riz et des tomates industrielles a représenté un véritable ballon d'oxygène pour les paysans, on ne constate toujours pas, après deux ans d'expérimentation, de relance de la consommation d'intrants, sauf pour les semences. Est-ce une question de temps, les paysans ayant besoin de quelques années pour assainir leur situation avant de se remettre à investir? Les enquêtes menées semblent plutôt indiquer que les mesures visant à améliorer le rapport coût des intrants/prix d'achat des produits, sont encore insuffisantes pour les inciter à relancer la production agricole.


G. DAGNON

▼ Quelle place pour le petit paysan?

Les politiques agricoles ne sont pas les seules à avoir une influence sur l'agriculture familiale. Les politiques d'ajustement en milieu urbain ont eu un impact important sur les ruraux qui ont perdu beaucoup d'opportunités de revenus en ville avec les faillites d'entreprises et les déflations de personnel. Or, même précaires, ces emplois constituaient un complément indispensable. Aujourd'hui, les ruraux ne pouvant plus rester au village où l'agriculture ne nourrit plus, ni s'insérer en ville, se tournent de plus en plus vers de nouvelles activités (pêche, petit commerce, transformation), comme l'illustre l'essor des marchés hebdomadaires en zone arachidière.

Mais, l'idée se développe que l'agriculture familiale n'est pas capable de faire face aux défis de la compétitivité. En effet, il se dégage actuellement au Sénégal, une tendance à favoriser l'entrepreneuriat agricole au détriment des exploitations familiales. Ainsi en est-il de la réflexion relative à une modification de la loi sur le domaine national, qui privilégie l'accès au foncier des détenteurs de capitaux. De ce fait, les investisseurs urbains risquent de déposséder les ruraux de leurs terres en acquérant les parcelles que l'État songe à privatiser. La nécessité de modifier la législation foncière en vue d'accroître la taille des exploitations familiales n'est pas prise en compte, pas plus qu'un droit de préemption pour le paysan.

La priorité donnée aux approches par filières (arachide jusqu'en 1970, coton et riz depuis les années 80) s'est traduite par une concentration des investissements sur quelques zones au détriment des autres ré-

gions. On constate aussi que toutes les écoles d'agriculture du pays se sont donné comme objectif de préparer des jeunes diplômés à l'entreprenariat agricole.

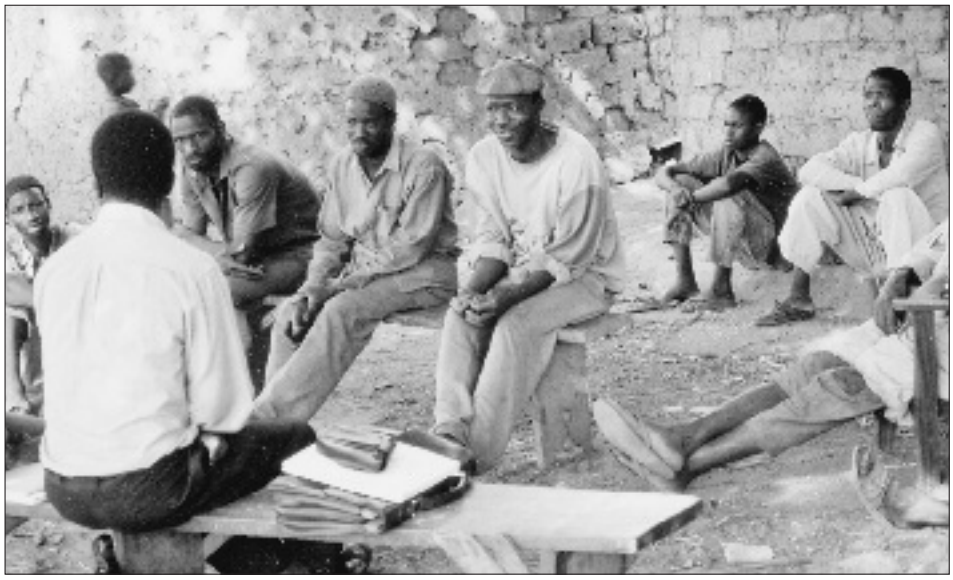
▼ La production familiale : seul rempart contre la pauvreté

Or, les raisons qui militent en faveur d'une priorité de l'agriculture familiale sont pourtant pertinentes : équité, gestion durable des ressources naturelles, efficacité économique. En effet, l'économie urbaine n'étant plus capable d'absorber de nouveaux migrants, il n'existe pas d'autre alternative que de fixer les populations rurales, sachant qu'elles ne pourront pas être maintenues uniquement dans des activités agricoles. L'importante croissance qu'exige la couverture des besoins alimentaires du pays ne peut être non plus obtenue par l'agriculture à base de capitaux. Seule une proportion infime de paysans aisés, disposant de revenus non agricoles, pourra accéder à ce mode de production qui, tout en ayant sa place dans le développement du Sénégal, ne résoudra pas le problème d'une population rurale importante.

Autre raisonnement en faveur de l'agriculture familiale : elle constitue le seul rempart contre la pauvreté, en remettant à la production le maximum de gens qui en ont été exclus et en permettant à ceux dont la production est trop faible, de l'accroître. En fait, toute la question est de savoir que faire pour les ruraux qui doivent abandonner l'agriculture ou en faire une activité complémentaire ? Comme la plupart des pays subsahariens, le défi qui se pose aujourd'hui au Sénégal est de réussir la transformation de son agriculture et de développer des activités non agricoles en milieu rural, dans un contexte de libéralisation, de mondialisation et de forte croissance démographique, tout en disposant de peu de ressources.

Premier enjeu : investir dans les zones où il y a des paysans pauvres (aujourd'hui, la carte de la pauvreté en milieu rural est en opposition avec celle de la répartition des investissements publics) ;

– privilégier les cultures pluviales intégrées à l'élevage en concentrant les investissements sur des cultures comme le mil, le maïs, le niébé, l'arachide et le coton ;



G. Dagnon

– améliorer l'accès aux intrants par une politique plus volontariste de crédit agricole (étalement et réduction des dettes, bonification des prêts),

– veiller à ce que les prix des intrants ne soient pas exagérément élevés du fait de monopoles ;

– conforter, par le biais du microcrédit, les activités non agricoles qui jouent un rôle croissant dans les revenus des plus pauvres.

▼ Investir d'abord pour les paysans pauvres

La petite irrigation est aussi une option à explorer, tout comme le développement de l'élevage d'embouche, la foresterie rurale ainsi que la lutte phyto-sanitaire pour réduire les pertes après récolte. Des mesures spécifiques devront être également imaginées pour les zones pastorales et de grande irrigation qui ont aussi besoin d'une diversification des productions.

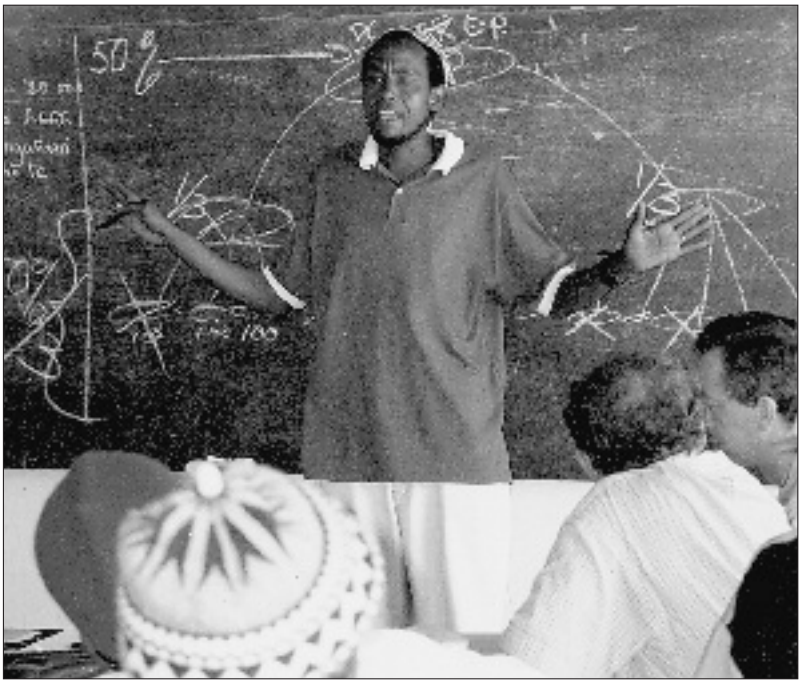
C'est pourquoi il devient indispensable d'investir dans la valorisation des énergies locales et la garantie des services publics en milieu rural. Tout en prolongeant les actions à court terme, la politique de moyen terme s'attachera à renforcer les institutions liées à une économie agricole libéralisée et soumise à la compétition internationale. Il s'agira en particulier de renforcer les capacités de l'État en matière de politique agricole, de mettre en place un système d'information, de formation, de recherche et d'appui-conseil aux ruraux afin de réussir la politique de décentralisation et renforcer les capacités des organisations paysannes.

Le Sénégal doit viser une croissance agricole supérieure à 4% et même plus si nous voulons stopper puis résorber le développement de la pauvreté. Ce qui implique des exploitations moins exiguës et des agriculteurs capables de maîtriser les techniques modernes de production.

Cette transformation profonde suppose une politique foncière qui prendra en compte la sortie de l'agriculture d'un nombre croissant de paysans. Elle devra s'accompagner de mesures d'appui à la création d'activités économiques en milieu rural, étant donné que la majorité des ruraux ne fera plus que de l'agriculture à mi-temps pour subvenir à ses besoins. La formation professionnelle des agriculteurs et une politique d'aménagement du territoire équilibrée, à travers le développement de bourgs ruraux bien équipés, constituent, avec l'intégration sous-régionale, des composantes importantes du succès de cette ambition.

Aujourd'hui, la mondialisation pose clairement le problème de la coexistence de plusieurs modèles d'agriculture de compétitivités différentes. Il convient maintenant de définir des règles du jeu pour éviter que le marché soit le seul arbitre entre une agriculture capitaliste recourant à des technologies de pointe et une agriculture familiale. Il ne s'agit pas d'être contre l'agriculture à base de capitaux, bien que les conséquences humaines en seraient très graves pour le Sénégal, mais de se battre pour que d'autres formes d'agriculture soient possibles ■

Assurer la sécurité alimentaire, augmenter le revenu des agriculteurs et améliorer la compétitivité des productions agricoles en préservant les ressources naturelles: telles sont les orientations de l'aide française[1] au monde rural sub-saharien qui absorbe annuellement, 11% des crédits du Fonds d'aide et de coopération, 24% des concours de l'Agence française de développement et bénéficie des ressources humaines de l'assistance technique.



L'engagement de la Coopération française

Dans un contexte où mondialisation et accélération des échanges sont devenus des mots d'ordre planétaires, comment conjurer le risque d'une marginalisation de l'Afrique dont la pression démographique fragilise les disponibilités foncières et la sécurité alimentaire et dont les populations rurales sont particulièrement touchées par la pauvreté? S'inscrivant dans une perspective de développement à long terme, les actions de la coopération française se déclinent en trois axes: accompagnement des acteurs, définition des politiques agricoles et investissements durables.

1. L'accompagnement des acteurs

La valorisation des ressources humaines constitue un enjeu important pour les agricultures sub-sahariennes intégrées à un environnement économique et commercial international. L'émergence d'organisations paysannes et la constitution de collectivités territoriales consécutives au désengagement des États a en effet représenté une véritable 'révolution culturelle' pour les acteurs du monde rural, devenus directement responsables de leur développement. Appelées à exercer des fonctions économiques, en matière notamment de gestion des filières agricoles, les organisations professionnelles sont aussi présentes dans la négociation sur des questions d'intérêt collectif telles que l'approvisionnement en intrants, la collecte, la transformation et la commercialisation des produits, l'épargne crédit ou les prix agricoles. D'où l'intérêt de formations appropriées et d'une expertise nationale pour leur permettre d'intervenir dans ces enjeux.

Dans son rôle d'arbitre, l'État trouvera dans l'aide française, un appui à la mise en œuvre de stratégies de développement, d'aménagement du territoire, de concertation avec les organisations socioprofessionnelles ou avec les bailleurs de fonds. Ce qui nécessite des capacités à fixer des orientations, à identifier les ressources, à discerner les blocages et à définir des modes opératoires où l'initiative privée a sa place. Dans l'élaboration de cadres juridique et réglementaire comme dans l'appui aux services publics de base ou aux canaux de micro-finance, l'aide française favorise la promotion d'une gestion responsabilisée où la garantie de réglementations transparentes sur les échanges et les transactions est de la première importance.

Elle intervient également au niveau de l'approche régionale qui s'appuie sur des espaces de gouvernance supranationaux tel l'UEOMA[2]) pour rechercher des solutions communes à des questions aussi essentielles que la sécurité des approvisionnements entre zones excédentaires et déficitaires, la réalisation d'investissements et d'infrastructures communs, la diffusion d'innovations technologiques ou encore l'harmonisation des normes. En ce

1. Cette politique est présentée dans une récente brochure du ministère des Affaires étrangères *Le développement des agriculteurs d'Afrique subsaharienne*. MAE-DGCID.
2. UEOMA, Union économique et monétaire Ouest africaine.

domaine, son offre porte sur la circulation de l'information, l'échanges d'expériences, la formation et enfin la recherche développement entre différentes zones géographiques ou réseaux d'experts nationaux.

2. Les politiques agricoles

Ces politiques visent en premier lieu à sécuriser la production en régulant l'accès aux ressources naturelles. Mais elles doivent également garantir des services de qualité aux utilisateurs (circuits de commercialisation des produits, fourniture d'intrants, crédit agricole, vulgarisation et conseil technique, services vétérinaires, recherche agronomique etc.), par une offre pluraliste autant que faire se peut.

L'organisation des marchés et des filières agricoles représente un autre défi pour les agricultures sub-sahariennes qui connaissent de profondes mutations du fait de la libéralisation économique. Certaines réformes n'ayant pas donné les résultats escomptés, de nombreux agents économiques sont à la recherche de nouvelles formes d'organisation et de fonctionnement. Ici, la démarche est de privilégier les filières où existent des petits producteurs: café, cacao, coton, caoutchouc, produits vivriers, élevage. Sachant qu'une agriculture familiale peu structurée ne peut guère se développer à partir du seul marché, il convient d'imaginer de nouveaux modes de régulation qui permettraient de réduire l'instabilité de ce secteur. L'exemple des importations alimentaires issues de marchés internationaux fortement subventionnés est à cet effet significatif, car elles peuvent ruiner les tentatives de développement des cultures vivrières locales, même si elles sont, dans bien des cas, nécessaires. On pourrait sans doute trouver une réponse à ce problème dans l'application d'une tarification douanière flexible sur ces produits importés, dont une part pourrait servir à améliorer la compétitivité des produits locaux.

La concertation entre agents économiques peut jouer un rôle moteur dans l'élaboration de stratégies commerciales et favoriser la conquête de nouveaux marchés. En effet, la persistance d'antagonismes non résolus entre producteurs, commerçants, entreprises de transformation, exportateurs, banques et l'État lui-même, est plus préjudiciable à l'activité économique qu'il n'y paraît. L'instauration de cadres de concertation à caractère interprofessionnel peut donc favoriser l'amélioration de la compétitivité en réduisant les coûts de transaction et dynamiser la production.

3. Les investissements durables

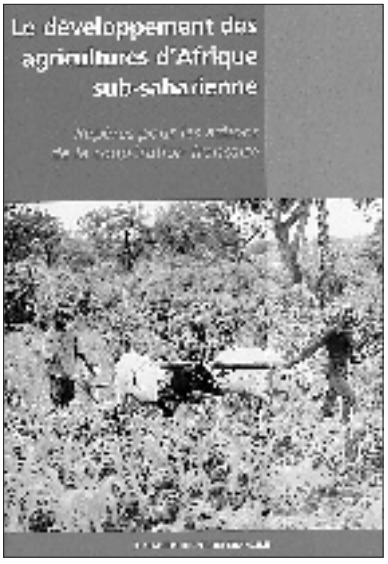
L'investissement dans les hommes et les femmes vise à répondre aux besoins de formation occasionnés par l'évolution du métier d'agriculteur, en renforçant les capacités des ruraux pour faciliter la structuration de la profession agricole.La redynamisation de la recherche agronomique, délaissée pour cause de crise économique, est également à classer au rang des investissements prioritaires de l'aide française. Le défi est d'aller vers une seconde 'révolution verte' qui adjoindrait aux objectifs d'accroissement de la productivité, ceux d'une gestion durable des ressources naturelles. Enfin, facteur clé de la croissance agricole, l'accès au crédit bénéficie d'un soutien particulier, par le biais notamment de systèmes financiers décentralisés sur lesquels intervient l'Agence française de développement par trois approches complémentaires: système mutualiste, crédit solidaire et caisses villageoises d'épargne-crédit autogéré, touchant des zones rurales et péri-urbaines.

A ces produits s'ajoutent des financements spécifiques liés aux infrastructures rurales. Des appuis portant sur: les aménagements hydro-agricoles (réfection des canaux de drainage, réalisation de digues et d'équipements collectifs), les routes et pistes rurales; l'hydraulique rurale et villageoise (forages, aménagements de puits et sources), la gestion des terroirs et les aménagements fonciers (travaux anti-érosifs, récupération de jachères, équipements agro-pastoraux), la relance des filières productives avec des soutiens à l'équipement, au crédit, à la formation technique et à la structuration du milieu paysan et enfin, l'aménagement forestier. Des action spécifiques au secteur agro-forestier (reboisement, cartographie, pistes forestières, appui à la gestion des ressources), viennent compléter cette palette d'offres.

L'ensemble de ces orientations ne sauraient toutefois se démarquer du contexte d'interdépendance qui régit le monde d'aujourd'hui. Le besoin d'aide au développement n'est plus à démontrer pour des secteurs peu à même d'attirer des capitaux privés, tels que les infrastructures rurales ou la recherche agronomique. Mais avec des budgets d'aide tendanciellement en baisse, il faut apprendre à faire mieux avec les moyens donnés, plutôt que de tabler sur des moyens accrus, totalement incertains. La tendance qui s'observe actuellement est une évolution de la coopération fondée sur l'aide (soutien à des projets de développement) vers une relation basée sur l'échange (d'idées, d'informations, de biens).

Ce nouveau partenariat implique donc de nouvelles exigences pour la France, qui doit rechercher une plus grande cohérence entre sa politique de coopération et ses autres politiques sectorielles, en particulier commerciale. Pour créer des synergies au profit de ses partenaires du Sud, dont on attend par ailleurs une meilleure implication dans la définition de leurs programmes de développement, elle doit aboutir à une coordination de ses actions avec les autres coopérations, qu'elles soient bilatérales, multilatérales, ou qu'elles concernent les acteurs associatifs et collectivités locales engagés dans la coopération internationale ■

Bruno Vindel
Chef du Bureau des politiques
et de la sécurité alimentaire,
ministère des Affaires étrangères



Jeunes paysans malgaches

Une aide européenne décalée de la réalité

Pierre Calame[1]

Dans un système en constant bouleversement, l'évolution des réalités est plus rapide que celle des idéologies et des institutions. D'où un fréquent décalage qui conduit à penser les problèmes de demain avec les idées d'hier et à les gérer avec les procédures et les institutions d'avant-hier.

La Fondation Charles Léopold Meyer pour le progrès de l'Homme qui œuvre pour une réforme de l'aide européenne vers les ACP, plaide pour une mise en débat des politiques internationales d'aide. Pour la simple raison que ni les dispositifs institutionnels actuels, ni les ressources humaines, ni la culture du financement de projets, ne sont adaptés au contexte de mondialisation dans lequel évoluent les sociétés du Nord et du Sud. La coopération, toujours tributaire d'un découpage «problèmes du Nord, problèmes du Sud», n'a pas suffisamment pris la mesure de cette évolution. D'où un constat de blocage déploré par de nombreux acteurs et bénéficiaires de l'aide.

▼ Sortir du face à face donateur/bénéficiaires

Après avoir contribué au moment des indépendances à la construction des États, puis dans un second temps, orienté son discours sur la société civile et la coopération décentralisée, il serait temps que la politique d'aide sorte du face à face donateurs/bénéficiaires, afin d'encourager une meilleure structuration des réseaux transversaux capitalisant les expériences d'acteurs du développement, pour affronter les défis communs. Des défis qui ont pour noms: exclusion sociale, mutations de la démocratie, commerce mondial, impacts de la globalisation économique, environnement, énergie, maîtrise des sciences et technologies etc.

Ainsi en est-il de la notion de bonne gouvernance, conditionnalité très en vogue pour l'octroi d'aides. Or, dans un contexte de mondialisation, les États africains, enfermés dans leurs frontières, soumis aux règles du commerce international, massivement dépendants de l'aide étrangère, sans marchés suffisants pour développer des activités économiques autonomes, sans réelle capacité de négociation avec les investisseurs étrangers, n'ont plus rien de souverain.

Aucun problème de notre époque ne peut se traiter à un seul niveau, mais à différents niveaux de gouvernance: local, régional, et bien souvent mondial. La clé de la gouvernance tient donc à la relation entre ces différents niveaux. En outre, la pratique du partenariat constitue une des composantes décisives de la gouvernance actuelle: or on en est bien souvent à opposer autorités publiques et sociétés civiles et à confondre société civile et organisations non gouvernementales.

Dans le même ordre d'idée, la coopération internationale actuelle est trop dominée par une culture de projet prédéfini, supposant des plans élaborés en haut et exécutés aux échelons inférieurs et qui à l'expérience, peut se trouver en total déphasage avec un environnement complexe. Conclusion de ce bilan critique: la pensée sur le management public semble en retard sur les réalités du terrain ; et pour diverses raisons. Ce peut être le manque de vision partagée sur les projets ou sur des méthodes de travail adaptées aux objectifs poursuivis, mais aussi l'absence d'autonomie à la base ou l'insuffisance de processus auto-organisés. Autant d'éléments qui traduisent une attitude de défiance peu propice au partenariat. Ainsi on appelle de ses voeux une réforme de l'aide, en réalité impossible à pratiquer si l'on se réfère aux injonctions contradictoires adressées aux échelons d'exécution et qui visent à appuyer des processus ou à respecter des règles de contrôle a priori incompatibles avec un tel appui.

1. Pierre Calame, Directeur général de la Fondation Charles Léopold Meyer pour le progrès de l'Homme.

▼ Une aide brouillée par des pratiques contradictoires

Cette dissymétrie des relations entre donateurs et bénéficiaires pèse sur l'évolution des institutions d'aide internationale selon un schéma quasi immuable : un petit nombre de clients riches (les donateurs), sensibles aux effets de mode et une multitude de bénéficiaires devant sans cesse s'adapter aux changements imposés. Une dépendance qui renvoie les pays du Sud à une spécificité présumée, alors qu'il faudrait au contraire désenclaver le Sud et lui permettre d'être partenaire d'alliances mondiales associant des homologues du Nord et du Sud.

Au niveau de la Coopération européenne, les obstacles classiques à une pertinence de l'action publique se trouvent aggravés par l'inadaptation des rapports entre États membres du Parlement, Commission de Bruxelles, ONG du Nord et sociétés du Sud.

Deux principes devraient guider l'évolution de cette conception pour aboutir à une transparence effective des flux d'aide :

• Sortir les procédures de coopération de leur semi-clandestinité en développant une évaluation collective sur la base d'études de cas, au sein d'un espace de débat indépendant inter-agences d'aide communiquant via Internet.

• Rééquilibrer le regard que se portent le Nord et le Sud en favorisant les échanges d'expériences, afin de nourrir les acteurs du développement du Nord, de références du Sahel et d'ailleurs.

▼ Appliquer à la coopération les principes de bonne gouvernance

Ce qui suppose des changements à plusieurs niveaux :

Le contrôle • Remplacer le contrôle en amont par un contrôle social en aval ; ambition réalisable si l'information financière est disponible à la base. Pour cela, il faudrait que la clause de transparence financière soit respectée par les bailleurs et que des pôles d'information accessibles aux populations, soient créés sur un réseau de consultation Internet regroupant les villes africaines disposant d'informations chiffrées sur les actions de l'aide internationale. Dispositif qui permettrait, dans un second temps, de promouvoir une démarche locale plus transparente.

La cohérence du discours • Construire au niveau des ministères de la coopération un discours politique clair sur les objectifs et moyens de la réforme de l'aide. Faute de quoi, les intentions se heurtent à des obstacles insurmontables au niveau des systèmes de contrôle et de procédures. Indiquer également quelles procédures concrètes sont mises en place pour acter ces priorités. Accepter enfin dans un cadre contractuel, un système d'audits croisés et d'évaluation des progrès réalisés. En un mot, appliquer à la gestion de la coopération publique du Nord, les principes de 'bonne gouvernance' que l'on prétend imposer aux pouvoirs publics du Sud et interafricains.

L'appui aux acteurs du Sud • Favoriser la construction au niveau national, de réseaux d'acteurs représentant des habitants de quartiers populaires, des paysans, des petites entreprises, des artisans, des jeunes, des commerçants, etc. Promouvoir également la formation d'élites émergentes de différents milieux sociaux, en soutenant la création de centres régionaux de formation reliés entre eux et jouant un rôle de pépinière de leaders sociaux enracinés dans la réalité locale.

Les axes de formation pourraient être les suivants : gestion, échanges d'expériences, fonctionnement en réseau, gouvernance, l'Afrique et le monde, la négociation, etc.

Une démarche de décentralisation et d'intégration régionale non par les États et le marché, mais par les peuples et les milieux sociaux, en soutenant un partenariat public/privé.

La capitalisation d'expériences pour sortir d'un « apprentissage jetable ». En particulier, avoir une démarche inter-agences de constitution d'un vivier d'experts du Sud. Soutenir les échanges d'expériences entre réseaux et concéder un statut public et contradictoire aux évaluations, même celles portant sur les procédures d'aide.

L'harmonisation des procédures • Le foisonnement d'instruments propres à chaque agence de coopération et la diversité des exigences des bailleurs ne favorisent guère la clarification des procédures. D'où la nécessité de simplifier les instruments et de décentraliser les décisions au sein des agences pour permettre une adaptation aux réalités locales. Donner enfin aux centres de décision décentralisés, une obligation de pertinence et non une obligation de conformité à un ensemble de règles définies de façon uniforme.

La cohérence de l'aide a un prix : traquer les double emplois, les actions contradictoires, l'imposition par les différentes agences de leur propre vision. Lorsqu'on en arrivera à une démarche de publicité des actions, à l'organisation de tables-rondes informelles, à la création de banques de données sur les actions de coopération, au soutien d'opérations partenariales situant explicitement chaque nouvelle action dans le panorama des programmes en cours, alors la coopération aura acquis une nouvelle configuration prenant en compte les aspirations à la réforme ■

Des procédures paralysantes

• On se dit prêt à aider à la structuration des acteurs, alors que les procédures exigent que les acteurs soient déjà structurés pour bénéficier de l'aide.

• Il est difficile d'organiser dans un système centralisé, la transformation de grandes masses d'argent en actions pertinentes à l'échelle locale.

• Dissymétrie des relations et règles unilatérales font que l'offre détermine la demande.

• Les savoirs acquis dans l'action sont souvent perdus pour la société où ils ont pris naissance.

• La tradition qui pousse à juger les exécutants à leur rapidité à décaisser l'argent, alors que ce critère est sans rapport avec la pertinence réelle de l'action financée.

De nouvelles orientations pour l'appui européen

Depuis un an, la Commission européenne s'est engagée dans la définition de sa nouvelle coopération vers le secteur rural. Si le développement rural procède d'une politique sectorielle prioritaire, spécialement pour ce qui est des pays les moins avancés, elle reste particulièrement complexe à formuler. Un éclairage de Luc Lefèbvre[1], au cœur de ce processus.

Cela fait plus de quarante ans que les pays européens font de l'aide au développement. Les trente premières années ont été dominées, d'une part par les conceptions ost coloniales qui guidaient le discours et, d'autre part, par la protection des zones d'influence, avec en toile de fonds la guerre froide, qui conditionnaient l'allocation effective des ressources. L'aide constituait alors un investissement temporaire (financier, technique et humain) destiné à assister les processus d'indépendance, donc la construction de nations 'souveraines' dans un monde bipolaire.

Les premières conventions de Lomé s'inscrivaient typiquement dans cet esprit. L'aide communautaire bénéficiait cependant d'une certaine virginité, compte tenu de l'absence de relations historiques et de relais moins étroits entre divers groupes d'intérêts tant en Europe que dans les pays bénéficiaires. Cependant, l'histoire comme les évaluations réalisées par la Commission Européenne, ont démontré que ce discours reposait sur des hypothèses fragiles. La Convention de Lomé, qui fut longtemps, et de loin, le principal cadre institutionnel de l'aide communautaire, tenait pour acquis, dans ses premières versions, que les gouvernements «partenaires» (essentiellement africains) avaient la légitimité, la volonté et la capacité nécessaires pour établir le cadre politique des projets de développement dans lequel devaient s'inscrire les investissements supportés par l'aide.

Les limites des États africains furent assez rapidement identifiées et l'on tenta d'y remédier par une assistance technique de plus en plus proche des centres de décision, veillant notamment à inscrire les politiques suivies dans des cadres macroéconomiques et financiers perçus comme plus viables. Le rôle des États comme acteurs principaux du développement est contesté depuis le milieu des années 80, d'abord à travers un discours soutenant la privatisation des activités à caractère commercial ou productif, mais également, plus récemment, par une tendance à s'appuyer sur des acteurs non gouvernementaux pour l'exécution de missions dites de service public.

La volonté des gouvernements de promouvoir le développement économique, et surtout leur légitimité en tant que représentants de l'intérêt général, ne furent mises en cause que dans les années 90, après la chute du mur de Berlin. C'est le temps de la «bonne gouvernance» et surtout, du soutien à la démocratie, très explicite dans le mandat donné à Maastricht aux Communautés européennes. L'analyse des conventions internationales récentes signées dans le cadre des Nations Unies ou de l'OCDE, suggère que cette évolution est loin d'être terminée. D'un appui temporaire à la construction de nouvelles nations souveraines, l'aide s'inscrit de plus en plus étroitement dans le contexte de la globalisation des enjeux. On parle d'aide directe aux personnes, véhiculée par des acteurs privés (ONG) et visant des objectifs globaux tels que la réduction de la pauvreté, la prise en charge d'enjeux sanitaires et environnementaux, la promotion de valeurs telles que l'égalité des droits entre hommes et femmes, etc.

▼ Rendre compte aux citoyens contribuables du Nord

Cette évolution profonde n'émane pas des gouvernements des pays en développement, qui tentent fréquemment d'y résister, mais bien des organisations publiques et non gouvernementales, qui gèrent le flux d'aide, elles-mêmes poussées par leurs opinions publiques. La globalisation des marchés sert de toile de fond, mais il est intéressant de noter que si les capitaux se déplacent instantanément, la mobilité des biens rencontre déjà plus de difficultés et celle des personnes est encore extrêmement réglementée, les réticences étant, dans ces derniers cas, du côté des pays développés. La question de la cohérence entre les politiques d'aide et les autres politiques des pays développés est donc plus incontournable que jamais.

Quarante ans d'aide, que l'on peut diviser un peu brutalement en trente ans de relative stagnation et dix d'évolution rapide du discours et de la nature des engagements internationaux, dont les conséquences pratiques sont loin d'être perçues par tous les acteurs: tel est le contexte dans lequel doivent se situer aujourd'hui la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds. Bien entendu, sur le terrain, l'allocation de ressources ne suit pas une évolution aussi rapide. La traduction des engagements passe obligatoirement par la formulation de politiques générales et de politiques sectorielles qui restent pour une large part à concevoir.

En conséquence, contrairement à une approche plus ancienne où la responsabilité des choix politiques était laissée aux États bénéficiaires, les bailleurs de fonds doivent maintenant concevoir, présenter et défendre leur propre politique. Ils doivent en négocier l'application dans chaque pays ou région d'intervention, tirer les leçons de leur expérience et s'adapter en permanence. De

plus en plus enfin, ils auront à assumer la responsabilité des performances de ces politiques et en rendre compte aux citoyens-contribuables qui les financent.

La négociation avec les bénéficiaires (représentés ou non par des institutions gouvernementales) est fondamentale, mais n'est saine que si chaque partie arrive avec une approche claire et connue de l'autre, chaque partenaire rendant compte (idéalement) à sa propre base démocratique. Cette négociation se situera à plusieurs niveaux: au niveau de la politique générale dès sa publication; puis au niveau de l'application de cette politique dans un pays donné; au niveau de chaque intervention; enfin au niveau de l'évaluation et de l'analyse critique des performances.

▼ Vers une politique plus exigeante

Les contraintes de l'exercice sont strictes car cette nouvelle politique doit:
– intégrer toutes les dimensions du développement rural;
– couvrir l'ensemble des zones d'intervention de l'aide européenne, à l'exclusion des pays d'Europe Centrale et de l'Est;
– être conforme aux engagements pris par les instances politiques de l'Union;
– être élaborée avec le personnel de la Commission et les représentants des États Membres;
– être exposée à la critique publique;
– proposer les instruments de sa mise en application dans les différents contextes régionaux et sous-sectoriel (éducation, agriculture, élevage, communication, etc.)
– déboucher enfin sur un processus de réflexion ouvert, permettant son adaptation régulière.

Ainsi, la démarche comporte plusieurs phases, chacune d'entre elles étant discutée par un groupe de travail composé de membres de la Commission européenne et des administrations des États-membres chargées de l'aide au développement[2]. Un premier diagnostic a été produit en avril 1999. Après plusieurs ateliers de discussion, un texte d'orientation politique a été diffusé en septembre 1999; il est régulièrement adapté en fonction des commentaires reçus. Pour l'heure, les orientations retenues, qui s'appuieront sur six niveaux d'intervention (voir encadré) impliquent des choix politiques relativement exigeants, tant de la part des pays bénéficiaires qu'au niveau de l'UE. Ce premier projet a été discuté et accepté par le groupe de travail, sans pour autant qu'il puisse être considéré comme une base doctrinaire intangible.

La priorité consiste maintenant à démontrer qu'une telle politique est applicable, notamment au niveau des programmes nationaux. C'est l'objet des travaux des prochains mois, au cours desquels nous allons tenter d'appliquer les principes évoqués plus haut, dans quatre pays sur lesquels intervient la Commission européenne. L'expérience fournie par la discussion avec les autorités et les différents acteurs économiques et sociaux de ces pays, nous permettra de publier un document plus opérationnel, destiné à traduire en actions concrètes, les orientations proposées ■

1. Responsable de l'équipe d'experts (ADE, bureau d'étude belge et ODI, Institut de recherche britannique, en charge de la définition de la stratégie UE d'aide au développement rural. Email: luc.lefebvre@ade.be
2. Les documents correspondants sont disponibles sur le site internet: www.rurpol.org

Six axes d'intervention

La coopération de l'Union européenne en faveur du développement rural poursuit quatre finalités, inscrites dans le Traité de Maastricht (1992): **lutte contre la pauvreté, soutien de la croissance économique, consolidation de la démocratie et des droits de l'Homme et promotion d'un développement basé sur une gestion durable des ressources naturelles.** La réalisation de ces objectifs repose sur l'existence d'une volonté de dialogue dans les pays du Sud, avec la société civile, et sur la mise en œuvre de politiques constructives.

Dans le passé, les contributions européennes concernaient aussi bien la production agricole que la réalisation d'infrastructures (routes, écoles, etc.). Or, le développement rural suppose une prise en compte des dimensions politique, économique, institutionnelle ou environnementale qui conditionnent le devenir des populations ; mais aussi une cohérence entre les politiques européennes (agricole, commerciale, environnementale, etc.) influant sur ces pays du Sud.

Pour atteindre ces finalités, l'Union européenne se définit six niveaux d'intervention:

1. Promouvoir la paix, la démocratie et l'égalité de droits pour tous.
2. Inciter à une organisation plus efficace et transparente des institutions publiques, locales comme nationales.
3. Encourager l'établissement de politiques économiques visant à améliorer la productivité du travail et à favoriser les investissements et le bon fonctionnement des marchés de produits agricoles, ainsi que les services aux ruraux. Des politiques permettant de réduire les inégalités d'accès aux services de base entre zones rurales et urbaines.
4. Défendre un meilleur partage des richesses afin que la croissance contribue réellement à la lutte contre la pauvreté et que les plus démunis accèdent aux ressources, à la santé, à l'éducation.
5. Favoriser une bonne gestion des ressources renouvelables en améliorant l'impact des actions menées et des techniques utilisées et en répartissant les coûts de cette amélioration entre les différents bénéficiaires.
6. Assurer une meilleure cohérence des politiques européennes vers les zones rurales du Sud.

Les organisations paysannes sur la scène du développement

Jacques Berthomé[1]

Si l'appui aux organisations paysannes africaines fait l'objet d'un consensus, il recouvre des approches différenciées qui ne sont pas sans incidence sur ce qui se passe sur le terrain. Ces OP devenant un enjeu (quelle politique d'appui va prévaloir dans tel ou tel site ?), puis un marché (quels opérateurs vont être «élus» pour mettre en œuvre cette politique ?). À travers opportunités et compromis, les organisations paysannes s'efforcent de se frayer un chemin vers l'autonomie.

Depuis les Indépendances, les projets de développement ont souvent favorisé la mise en place d'organisations de producteurs. Quels que soient leur statut et leur appellation (coopérative, groupement de producteurs, groupement villageois, associations villageoises), la démarche et les buts poursuivis sont les mêmes : amener les producteurs à adopter un schéma préétabli par la société d'encadrement (vulgarisation d'un «paquet technique», accès aux intrants et au crédit). Ces formes d'organisations répondent essentiellement aux exigences de l'aval (augmentation de la production, sécurisation des approvisionnements au moindre coût). Les encadreurs sont investis du pouvoir de contrôler et de réprimer les groupements s'ils ne respectent pas les normes édictées («détournements» d'intrants, de produits, mauvaise gestion). Des formes d'organisation qui avaient peu de chances d'évoluer de façon endogène.

L'essor du mouvement associatif paysan est concomitant à l'ajustement structurel et au désengagement de l'État, qui non seulement suspend ses opérations de développement, mais abandonne aussi les services sociaux de base. Dès lors, les populations rurales ont été amenées à développer des activités économiques et sociales, afin de résoudre les problèmes cruciaux auxquels elles étaient confrontées.

À l'époque, deux pays illustrent particulièrement la montée en puissance des associations paysannes dans le développement local : le Burkina Faso avec les Naams et le Sénégal avec différents pôles : *Foyer des Jeunes du Walo, Entente de Bamba Thialène, Association des jeunes agriculteurs de Casamance*. Ces mouvements sont soutenus par des ONG du Nord qui servent d'interface avec les coopérations plus officielles. La Coopération Suisse par exemple, se distingue par sa doctrine en matière d'appui : investir sur l'information et la formation des leaders, mettre à la disposition des OP des moyens techniques et financiers, mettre en réseau des dirigeants de différents pays avec notamment l'organisation 6S (*Se servir de la saison sèche en savane et au Sahel*).

L'approche développée par ces leaders paysans est éminemment politique, puisqu'il s'agit de mobiliser les campagnes, de construire un mouvement national et de parler au nom de la paysannerie. Si le processus s'arrête en chemin au Burkina Faso où se dessine depuis lors un paysage polycentrique, il est couronné de succès au Sénégal. En effet, les associations paysannes, regroupées dans la FONGS, ont eu l'intelligence d'accueillir à leurs côtés, toutes les autres composantes du mouvement paysan (Union Nationale des coopératives, Fédération des groupements féminins, Fédération des groupements d'éleveurs, etc.) pour constituer, en 1993, le CNCR, *Conseil national de concertation des ruraux*, représentant officiellement la paysannerie sénégalaise. Unique cas où une OP est amenée à cogérer la politique de développement rural, le Sénégal demeure une référence qui mérite d'être suivie avec attention. Toutefois, si le CNCR réussit à négocier des mesures générales en faveur de l'agriculture (réduction des coûts du crédit agricole, programme d'investissement du secteur agricole avec l'État et la Banque mondiale), il a plus de mal, semble-t-il, à renforcer les capacités des organisations membres qui, au niveau local et régional, doivent apporter des réponses techniques et économiques concrètes aux problèmes des agriculteurs.

▼ L'émergence de l'approche filière

Les mouvements «anarchiques», foisonnants, «peu professionnels» sont considérés avec circonspection par la coopération française et notamment par l'Agence française de développement (AFD) qui, après quelques tentatives jugées peu satisfaisantes d'appui à des associations paysannes (notamment le Projet recherche développement CADEF au Sénégal), décident de s'investir dans la construction d'organisations professionnelles dans les filières où la France est particulièrement engagée. Il s'agit alors d'assurer le sauvetage d'appareils de production qui offrent un certain potentiel de croissance : en fait un recentrage sur ce que l'on peut appeler «l'agriculture utile». Avec en arrière plan, l'ambition de couper court aux actions prédatrices des États, de «muscler» les sociétés agro-industrielles ou d'aménagement pour qu'elles améliorent leurs performances, et de transférer un certain nombre de fonctions aux organisations de producteurs moyennant quelques contreparties techniques et financières.

Les groupements de producteurs sont appelés à prendre des responsabilités plus ou moins étendues vers l'amont et l'aval (dans la gestion des

1. Secrétaire exécutif du CIEPAC, Centre international pour l'éducation permanente et l'aménagement concerté.
Email : ciepac@softel.fr

approvisionnements, des crédits, de la commercialisation) selon le degré de libéralisation de la filière (limitées pour le coton, larges dans le cas du riz, du café et du cacao). Un effort particulier est porté sur l'appui en gestion, notamment au niveau des groupements de base, car c'est du bon fonctionnement de ce niveau d'organisation (risques de détournements, surendettement) que dépendent la rémunération des producteurs, la pérennité des systèmes de crédit, la croissance régulière de la production mais aussi la possibilité de dégager les ressources indispensables au renforcement de leurs activités (formation des responsables, équipements en commun, infrastructures, etc.).

Cette approche de l'organisation professionnelle spécialisée sur la base de filières marchandes a pour mérite (si elle réussit) de bâtir des organisations économiquement solides. C'est notamment le cas de la *Fédération des paysans du Fouta Djallon* en Guinée, qui s'est structurée autour des filières pomme de terre et oignon. La faiblesse d'un tel schéma tient cependant à une certaine subordination aux intérêts supérieurs de la filière, dans sa conception et ses modes d'action. Ce qui lui confère une logique (récupérer les crédits, équilibrer les comptes, indemniser ses agents…) pouvant diverger avec les intérêts individuels des paysans, soucieux de la pérennité de leur exploitation et de l'amélioration de leurs conditions de vie. L'appui en gestion aux groupements de producteurs n'aide en rien les exploitants agricoles à clarifier leurs choix.

▼ Le duel OP/sociétés cotonnières

Les OP des filières cotonnières ont un pouvoir de gestion limité au cadre étroit qui leur est imparti mais n'ont pas de droit de regard sur la politique générale de la filière et la répartition des résultats qui relèvent de la société agro-industrielle.

C'est pour accéder à ce niveau de pouvoir que des mouvements paysans ont émergé dans un certain nombre de pays: au Mali avec la naissance du SYCOV en 1991-1992, au Bénin avec la création des UDP et de la FUPRO en 1995, au Burkina Faso avec la création de la FENOP en 1995, en Côte d'Ivoire avec la montée en puissance de l'URECOSCI et de la COOPAGCI*. Pour devancer ce mouvement, les sociétés cotonnières des autres pays se sont empressées de promouvoir des fédérations de producteurs de coton (au Cameroun, au Sénégal…). Depuis lors une sourde lutte est engagée par les sociétés cotonnières pour amoindrir les capacités des organisations fédératives autonomes. On considère en effet que face aux enjeux de la période (privatisation des sociétés cotonnières africaines, libéralisation de la filière) et aux «menaces» qui pèsent sur l'avenir des filières coton (position principalement défendue par l'AFD et la *Compagnie française de développement des textiles*) en raison de la position de la Banque mondiale qui pousse au démantèlement du monopole des sociétés cotonnières, il y a urgence à promouvoir des organisations professionnelles spécialisées, acquises au principe de l'intégration de la filière.

Cette stratégie emprunte actuellement la voie de la restructuration des groupements villageois qui sont alors rebaptisés groupements de producteurs de coton: il s'agit de constituer des groupes plus restreints et plus homogènes, d'assainir la gestion, de doter ces groupements d'un statut, de les recentrer sur des activités professionnelles liées à la filière et de les affranchir de toute responsabilité dans le développement communautaire, désormais du ressort des collectivités locales. De nouvelles Unions sont constituées à partir de ces nouveaux groupements: elles bénéficient du label «professionnel», et contribuent à écarter du partenariat les fédérations paysannes autonomes. C'est le scénario qui a été mis en œuvre au Burkina Faso, avec l'émergence d'une *Union nationale des producteurs de coton du Burkina* qui se substitue à la FENOP comme organe de représentation des producteurs. C'est le scénario qui se profile également au Mali où le SYCOV est menacé de marginalisation. Ces organisations restructurées, acquises au modèle interprofessionnel, dans le cadre d'une filière intégrée et qui bénéficient de programmes d'appui, peuvent se prévaloir d'un certain nombre de résultats. On a pu noter par exemple que l'accord interprofessionnel signé en 1999 au Burkina Faso a permis de résister, mieux qu'ailleurs, à la baisse des cours du coton. De façon générale, on enregistre des progrès dans l'assainissement de la gestion des groupements.

La période actuelle est donc caractérisée par un partenariat ambigu entre les sociétés cotonnières et les organisations paysannes. Il est en effet jugé nécessaire de les associer plus étroitement à la gestion de la filière pour aborder un processus de privatisation de la société cotonnière dans lequel le caractère intégré de la filière doit être sauvegardé, mais il est également souhaité que les producteurs soient représentés par des organisations acquises à la logique des acteurs dominants.

Les programmes d'appui à la professionnalisation, mis en œuvre par le ministère français des Affaires étrangères depuis une dizaine d'années, procèdent des deux approches précédentes. Fortement inspirée par le modèle de cogestion à la française qui place les agriculteurs au centre de leur développement, cette option met l'accent sur le développement des filières marchandes pour générer des revenus et stimuler la modernisation des exploitations, ainsi que sur l'utilité des organisations professionnelles pour représenter les paysans vis-à-vis de l'État et négocier avec lui des orientations de politique agricole.

Mis en œuvre avec l'appui de l'AFDI (ONG agricole française) dans certains pays (Côte d'Ivoire, Mali, Bénin, Burkina Faso, Madagascar) ou par des assistants techniques français (Guinée, Cameroun), ces programmes connaissent des trajectoires diverses où domine tantôt une approche filière, tantôt une approche syndicale. Relativement souples ils sont plus ou moins reconnus par les pouvoirs publics, ce qui leur confère une audience variable dans les dé-

bats relatifs aux dispositifs d'appui à l'agriculture. Certains de ces programmes (Guinée, Mali) ont obtenu des résultats significatifs en matière de reconnaissance institutionnelle des OP et dans le montage, de partenariats efficaces entre OP, projets et services agricoles.

La Banque mondiale constitue enfin le dernier opérateur de poids dans les politiques d'appui aux organisations professionnelles agricoles. Après les coupes sombres de l'ajustement structurel dans le fouillis inextricable des dispositifs de développement rural, la Banque mondiale a eu pour ambition de reconstruire des services agricoles nationaux pour répondre aux besoins de l'ensemble des paysans. C'est ainsi qu'elle s'est attaquée à la restructuration de la recherche agronomique, de la vulgarisation, ou encore de la formation agricole, en prenant soin d'associer les utilisateurs (c'est-à-dire des représentants des producteurs) à la définition des programmes de ces institutions. Elle a longtemps cultivé une certaine méfiance (d'ordre idéologique) envers les organisations de producteurs, considérant que ces structures intermédiaires étaient avant tout des groupes de pression qui captaient les aides et freinaient les initiatives individuelles des producteurs.

Ce n'est que tardivement que la Banque mondiale a reconnu ces organisations. Dans l'espace laissé libre par le désengagement de l'État, les opérateurs économiques privés sont loin d'avoir reconstitué un environnement économique stimulant pour la production agricole: les organisations paysannes jouent, tant bien que mal ce rôle et sont, à ce titre, représentatives de la petite agriculture familiale qui demeure le mode de production dominant. Depuis lors, tous ses programmes de restructuration des services agricoles prévoient un volet autonome d'appui aux OP, et ne dédaignent pas de collaborer avec certains programmes d'appui à la professionnalisation. Mais la Banque mondiale est une institution «lourde» qui a du mal à se départir des options qu'elle a prises. Cependant, n'ayant pas de doctrine bien arrêtée en la matière, elle semble privilégier pour l'instant le renforcement institutionnel et l'autonomie des OP.

▼ Une inclinaison à façonner la paysannerie africaine

Il ressort de ce tour d'horizon que derrière une unanimité de façade se cachent des conceptions différentes, des objectifs différents, des intérêts parfois divergents. En conséquence, il serait naïf de croire que tous les partenaires au développement œuvrent pareillement pour l'émancipation de la «petite paysannerie». On observe une propension dominante chez la plupart des intervenants à instrumentaliser les organisations paysannes, à les refuser telles qu'elles sont et à vouloir les refaçonner en permanence en fonction de leurs normes (le financement des programmes d'appui constituant en la matière, une arme absolue).

On peut se demander en second lieu, si l'engouement pour les OP n'est pas un phénomène de mode relativement conjoncturel, correspondant à un créneau d'une quinzaine d'années d'ajustement structurel où, pour des raisons historiques, elles ont occupé le devant de la scène. Et si, par exemple, les multiples cadres de concertation auxquels elles participent ne sont pas un leurre où l'on débat de questions sans enjeux réels, alors que l'essentiel se passe ailleurs. Le grand enjeu de la période est sans doute de savoir à qui profite la libéralisation de l'économie. Actuellement les échanges de marchandises se développent et se diversifient, redessinant les nouveaux contours des espaces économiques, sous-régionaux. Les firmes agro-industrielles développent des stratégies transnationales et des fortunes se constituent dans l'import-export et le commerce régional… Les OP semblent très mal outillées pour maîtriser ces phénomènes et en tirer parti.

La focalisation sur ces organisations attachées à des filières plus ou moins porteuses masque une réalité beaucoup plus vaste: celle d'une petite agriculture d'auto subsistance qui reste en marge des circuits commerciaux, ou qui s'intègre à l'économie marchande dans des conditions désastreuses, au risque d'y perdre la maîtrise du foncier. L'approche filière qui intervient là où c'est «rentable» voue une majorité des paysans à l'abandon et à la marginalité. Elle est également porteuse d'une discrimination interne entre agriculteurs pratiquant la culture commerciale, car dans la course perpétuelle à l'amélioration de la productivité, les exploitants les plus faibles sont forcément éliminés. Ceci ne veut pas dire que l'agriculture africaine pourra éviter des mutations profondes qui conduiront une partie des ruraux à abandonner l'activité agricole, mais tout dépend de la façon dont s'opèrent ces choix: aujourd'hui ils sont implicites et le fait de quelques acteurs dominants.

À l'évidence, dans la conjoncture actuelle, il y a carence de politiques publiques de développement rural qui seraient pourtant nécessaires pour mobiliser les paysans et leurs organisations et donner plus de cohérence aux coopérations internationales. On peut penser aussi que des recompositions seront nécessaires pour que les mouvements paysans pèsent sur les orientations de l'agriculture : ce repositionnement stratégique dans le contexte de mondialisation leur incombe avant tout ■

SYCOV, Syndicat des cotonniers et vivriers du Mali. UDP, Union départementale des producteurs. FUPRO, Fédération des unions de producteurs. FENOP, Fédération nationale des organisations paysannes. URECOSCI, Union régionale des entreprises coopératives de la zone de savane de Côte d'Ivoire. COOPAGCI, Coopérative agricole de Côte d'Ivoire.

BANQUE MONDIALE

Lutte contre la pauvreté et réhabilitation de l'État coordonnateur

«Les récessions et les baisses d'activité accentuées se répercutent sur pratiquement tous les éléments de la stratégie de développement: la santé de la population se détériore, la scolarité est interrompue et la pauvreté s'aggrave. […] *La santé de la population se détériore, la scolarité est interrompue et la pauvreté s'aggrave.* […] *Aujourd'hui, trois milliards de personnes ont moins de deux dollars par jour pour vivre, 130 millions d'enfants ne sont toujours pas scolarisés, 1,5 milliard de personnes est toujours privé d'eau salubre et n'a pas accès à des systèmes d'assainissement. Nous (la Banque) sommes responsables des aspects structurels, sociaux et humains du développement.* […] *Nous ne pouvons plus adopter un système dans lequel le macro-économique et le financier seraient envisagés indépendamment des aspects structurels sociaux et humains.* […]

Nous avons besoin de flexibilité pour nous adapter à la situation particulière de chaque pays. […] *Les pays doivent être aux commandes et indiquer le cap à suivre. Ils doivent fixer les objectifs ainsi que l'ordre, l'échelonnement et le calendrier des programmes. Les programmes sociaux revêtent une importance capitale pour la paix et la stabilité à long terme d'un pays quel qu'il soit, et doivent figurer en bonne place dans les programmes des organismes internationaux d'aide et de développement qui collaborent avec les gouvernements».*

Telle est la tonalité générale du nouveau discours de la Banque mondiale, baptisé *Cadre de développement intégré* et présenté par son président, James Wolfensohn. Ces orientations semblent en tout cas annoncer une mise en bémol des théories du tout économique au nom du rétablissement des équilibres macroéconomiques, qui avaient naguère les faveurs des bailleurs de fonds. Très en vogue ces dernières années, la lutte contre la pauvreté s'affirme maintenant comme la priorité. L'heure est donc à la relativisation des Plans d'ajustement structurels dirigistes qui avaient fragilisé nombre de pays en développement, en les confrontant brutalement au marché international. Silence également sur les politiques de désengagement des États, de secteurs vitaux comme l'agriculture, la santé, l'éducation et sur les démantèlements de sociétés parapubliques pourvoyeuses d'emplois, qui avaient plongé des populations entières dans la précarité.

L'Aide: une arme à double tranchant

En cherchant à réhabiliter l'autorité des gouvernements dans de nouvelles fonctions (régulation économique et sociale, stratégies à long terme) et dans une plus grande transparence, en redécouvrant la société civile dont elle n'avait pas toujours pris la mesure des aspirations, en soutenant le retour à une planification qui «*prendrait en compte tous les paramètres du développement humain et non plus strictement économiques*», la Banque annonce vouloir désormais reposer son action sur «*une vision plus globale du développement*».

Reste maintenant à savoir dans quelle mesure des institutions aussi puissantes que la Banque mondiale et le FMI, dont l'existence est légitimée par leurs interventions au cœur des économies des pays en développement, accepteront de rétrocéder le premier rôle aux États et aux populations.

Autre évolution notable, le discours sur la lutte contre la pauvreté s'ouvre dorénavant à la prise en compte d'un facteur jusqu'alors occulté: les inégalités. C'est ce qui ressort du dernier rapport de la Banque sur *La pauvreté dans le monde*, dix ans après le lancement de la première campagne sur ce thème. Il y est clairement inscrit qu'il ne s'agit plus seulement de soulager la misère des peuples, mais de lutter contre les inégalités en donnant plus de pouvoir aux exclus et en favorisant le renforcement des capacités des communautés locales.

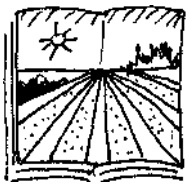
Le discours sur l'aide est par contre plus critique, si l'on se réfère au discours du vice-président de la Banque pour la région Afrique, lors du Sommet de Libreville tenu en janvier dernier sur 'Croissance et réduction de la pauvreté. Agenda pour l'Afrique à l'orée du 3e millénaire'. « *L'aide a été une arme à double tranchant pour l'Afrique. Elle a bien sûr fourni des ressources supplémentaires indispensables. Mais dans plusieurs pays, l'aide a aussi contribué à diminuer le sens d'appropriation et à déresponsabiliser les dirigeants, à affaiblir les institutions locales et à éroder les capacités par une utilisation peu efficace de l'assistance technique. Par ailleurs l'aide n'a pas toujours atteint les plus pauvres. À titre d'exemple, sur 100 dollars dépensés dans la santé, 12 dollars seulement arrivent effectivement au niveau des 20% des gens les plus démunis»* ■

Un cri d'alarme: SOS eau!

L'Association des Mains unies de Pella Baraboulé (AMUP), au Burkina Faso, est une association qui regroupe en son sein des hommes, des femmes, des jeunes et des enfants en difficulté. Elle œuvre pour le développement à travers différentes activités (agriculture, élevage, sensibilisation en matière de développement). Parmi les difficultés qui minent le développement, nous évoquerons le manque d'eau. Par exemple à Baraboulé, la saison hivernale s'étale de juillet à novembre, qui marque la fin des récoltes. Tous les autres mois sont consacrés uniquement à la recherche d'eau. Pour abreuver un troupeau de 20 bœufs, on a toute une journée de marche. Pour trouver l'équivalent d'un seau d'eau, on a deux à trois heures de recherche. Des réalisations de retenue d'eau sont entamées par les populations, mais elles n'ont jamais été appuyées. Ce problème pourrait-il trouver une solution un jour?

Moussa Badini, *coordonnateur, AMUP BP 208, Djibo, Burkina Faso.*

Je me forme grâce à l'Inter-Réseaux



Les documents de l'Inter-Réseaux, quelle immense richesse! Au Sud il y a très peu de sources d'information crédibles. C'est d'ailleurs la raison fondamentale de mon intégration à l'Inter-Réseaux. En ce qui concerne les jeunes, la crise économique ayant dérouté plusieurs de leurs ambitions, ils cherchent de nouveaux repères et le développement rural est plus ouvert à les accueillir. Ainsi je me forme personnellement dans l'agro-économie à travers la documentation de l'Inter-Réseaux. Je regrette beaucoup que lorsqu'on parle de formation dans le monde rural, on ne pense qu'aux formations de niveau élémentaire. Certes les paysans en on vraiment besoin, mais il y a aussi leurs fils qui aspirent aux formations de cadres techniques du développement rural…

Olinga Ayissi Olivier, *BP 2972 Yaoundé, Cameroun.*

L'absence de Grain de sel a failli rendre notre sauce sans goût

Vous trouverez ici l'expression de ma très grande satisfaction suite à la réapparition du Grain de sel *après un bon moment d'absence. En effet cette absence a failli rendre notre sauce sans goût et sans saveur.* Grain de sel *est ce cadre où se rencontrent les expériences diverses et où nous les jeunes et futurs acteurs du développement, pouvons partager avec nos aînés leurs richesses et leur savoir-faire.*

Laoualli Abdoulhadri *SIC Oumarou Mahaman Rabiou, conseiller pédagogique au ministère de l'Éducation nationale, BP 557, Niamey, Niger.*
Email: laouali2@caramail.com

Qui va oser financer l'agriculture?

Je voudrai apporter mon «grain de sel» à un problème complexe et délicat qu'est le développement des exploitations agricoles dans les pays en développement. Après analyse de la situation, je suis arrivé aux constats que voici. En Afrique, les paysans représentent plus de 80% de la population; tous les paysans africains ont besoin d'aide. L'agriculture est perçue comme un moyen de subsistance et elle est toujours tributaire des aléas climatiques et de l'invasion des sauterelles.

Les cultures dites industrielles comme le coton, le café, l'arachide, et le riz sont sujettes à des fluctuations; le coût des intrants est exorbitant; l'effort consenti n'est pas rémunéré à sa juste valeur: l'agriculture africaine n'est pas compétitive et l'autosuffisance alimentaire n'est même pas assurée dans bon nombre de pays. Tout manque au paysan (l'éducation, la formation, la gestion, etc.). À la lumière de tous ces facteurs, qui va oser financer l'agriculture? […] Comparaison n'est pas raison, mais aujourd'hui un petit pays comme Israël compétit avec le monde. Au départ ils étaient tous agriculteurs mais aujourd'hui, c'est 3% seulement de la population qui s'occupent d'agriculture et d'élevage.

Salif Diakité, *CAP-INPS, BP 53, Bamako, Mali.*

Une source de revenu pour les écoles villageoises

Un programme de vergers scolaires, baptisé 'Telefood TFD' a été mis en place avec succès dans certains villages du Congo avec le soutien de la FAO. Dans le cadre de ce programme qui se veut un exemple de gestion participative des ressources naturelles, plusieurs espèces ont été plantées sur des terrains concédés aux écoles par les villageois de Yangi, Bambou et Imvouba. L'entretien, la protection phytosanitaire et tous les aspects techniques sont gérés par les écoles et les associations de parents sous la conduite d'un encadreur de l'ONG qui suit le projet. Les produits récoltés par les élèves sont vendus par le Comité du village constitué d'un représentant de l'association des parents d'élèves, d'un représentant du village et du directeur d'école. L'argent récolté est utilisé pour l'équipement des écoles, l'assurance des élèves, des aides aux élèves orphelins et le reliquat représente une épargne pour l'école. À long terme, ces vergers serviront à la protection de l'environnement, de l'écosystème et de la biodiversité.

Ombango Giscard Rolland, *Technicien du Génie rural, BP 5189 Brazzaville, Congo.*

Comment améliorer l'aide?

Pour corriger les relations déséquilibrées des aides, il faut une large information, une sensibilisation, un choix réel des groupes ou des associations qui doivent en bénéficier. Un contact bailleurs de fonds et bénéficiaires doit avoir lieu avant l'arrivée des fonds, de même qu'une étude judicieuse des documents de demande d'aide

qui doivent traduire les réalités des zones dans les actions à mener. Il faut aussi éviter les transferts systématiques d'idées: une large diffusion des innovations doit être faite et c'est le devoir de Grain de sel, *des médias, des agents de terrain. L'aide doit être gérée en totalité par les bénéficiaires au lieu de la gérer au sommet des associations ou par les grands directeurs ou les présidents de fédérations d'associations.*
L'aide doit être demandée uniquement par les nécessiteux (groupes ou associations). Un diagnostic sera fait pour connaître les différents acteurs et institutions demandeurs d'aide, de même qu'un diagnostic thématique pour connaître la vraie destinée des fonds demandés. Le suivi-évaluation doit se faire par les donateurs afin que les utilisateurs ne dévient pas les objectifs des fonds. Enfin, il faut développer une franche concertation entre les acteurs du développement et les secoureurs. Cela pour ne pas orienter tout le monde vers l'aide.
***Mamary Sanogo**, chef ZAER CMDT Secteur Bla Wakoro, Mali.*

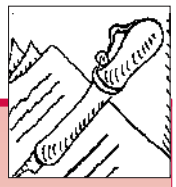
Une réaction à «l'échec de l'ancien banquier»

J'ai lu avec beaucoup de pincement au cœur l'histoire racontée dans le numéro 13 de Grain de sel *par Fadjigui Sinaba du Mali: celle de M. Nabi Issa qui, voulant aider les paysans de Niono avec toute la bonne volonté du monde a fini par s'endetter et sombrer dans un échec total. Je compatis avec ce courageux ancien banquier, mais j'ai l'impression que beaucoup de choses ne sont pas abordées dans l'analyse de sa situation. Beaucoup de questions sont sans réponses, entre autres pourquoi le tracteur n'était pas assuré? Y avait-il un compte d'exploitation prévisionnel conjointement conçu par monsieur Nabi et les techniciens de l'Office du Niger lors de l'octroi des 30 ha de parcelle? Pourquoi les rendements étaient moins élevés même avec l'utilisation d'engrais? Ce qui me préoccupe à la lecture de l'article, c'est que vous avez (sinon monsieur Nabi) tendance à généraliser son cas pour expliquer le non remboursement des prêts.*
Je pense que c'est d'un crédit intégré d'exploitation à moyen terme que le paysan a besoin (labour, semences, engrais, pesticides, abris pour animaux domestiques, etc.). Si vous voulez, c'est en quelque sorte un crédit d'ajustement structurel au niveau de l'exploitation: il commence à s'endetter pour le riz, mais ne rembourse son prêt qu'à la vente des produits de l'élevage ou à la contre saison (d'où le délai de moyen terme). Disons que ceci pourrait constituer la corde que Monsieur Nabi voulait qu'on envoie à quelqu'un tombé dans un puits.
Si tel pourrait être un élément de solution aux problèmes du développement rural, la nouvelle question qu'on se pose est de savoir où trouver une banque disposée à accorder pareil crédit aux exploitations. La Mutuelle d'épargne et de crédit (MEC) pourrait constituer une solution mais vu la vitesse à laquelle le mouvement se développe, je crains fort que la pauvreté ait le temps de faire beaucoup de dégâts avant que la MEC arrive dans les exploitations.
Je vous prie de bien vouloir transmettre à M. Sinaba le présent article avec mon adresse Email au cas où il/ou un groupe de réflexion voudrait bien échanger avec ma personne.
***Randriamisaina Wull Vernier**, Directeur de la Vulgarisation agricole, Ministère de l'agriculture, BP 255 Antananarivo 101, Madagascar.*
Email: dirpnva@dts.mg

MESSAGES

• J'aimerais correspondre avec une filière de commercialisation de graines de Karité, en Afrique ou ailleurs. Dans ma localité, les graines et l'huile sont vendues aux marchés locaux et j'aimerais canaliser cette filière vers l'exportation.
***Keinani Yaiba Pierre**, régisseur Mairie de Bere, BP G 4, Moundou, Tchad.*

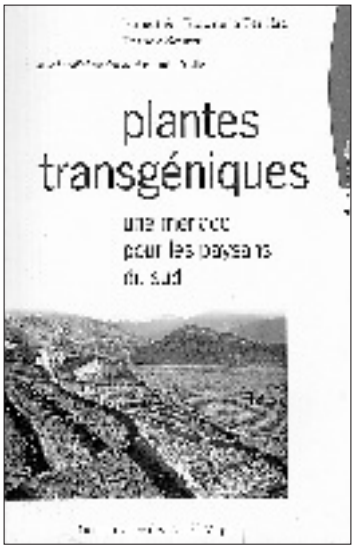
• Nous sommes un groupe de jeunes Camerounais intéressés par le business agricole, et nous souhaitons avoir des contacts avec de jeunes Indonésiens d'une trentaine d'années, agronomes ou techniciens d'agriculture ou diplômés d'agribusiness, qui ont une expérience dans les productions de palmier à huile, bananes, ananas, agrumes ainsi que dans la filière de commercialisation de ces produits. Nous sommes en train de mettre sur pied une affaire qui couvre ces domaines. Ceux qui sont intéressés peuvent nous communiquer leur adresse postale et Internet.
***Dzifack Zangue Paul François**, responsable du projet, BP 13287 Yaoundé Cameroun, Tél. 23 85 32.* ■



Pour mieux contribuer à Grain de sel

Vous avez une expérience ou des idées à nous transmettre ? Cette petite marche à suivre vous facilitera les choses.
Une première chose à savoir : votre expérience peut intéresser les autres. Grain de sel se voulant un cadre d'échanges, vous pouvez participer à cet échange.
Vous craignez de ne pas savoir bien rédiger en français ? Que cela ne vous freine surtout pas. Nous sommes là pour vous aider et nous chercherons à traduire au mieux, ce que vous aurez exprimé.
Lorsque vous voulez raconter une histoire, pensez toujours à cette règle très simple que l'on apprend dans les écoles de journalisme afin que le récit soit le plus complet et le plus concret possible ; c'est la règle des 5 W (traductions en anglais des adverbes 'où, quand, comment, pourquoi' et du pronom 'qui').
• **Où** se passe l'action, dans quelle région, quelle communauté ou organisation, dans quel cadre ?
• **Quand** a-t-elle démarré ? Quel était le problème ou la situation de départ ?
• **Comment** avez-vous réalisé l'action ? Ou résolu le problème ? Ou trouvé des solutions ?
• **Pourquoi** cette situation ? Pourquoi avez-vous fait tel choix ? Pourquoi telle réussite ou tel échec ? Comment l'expliquez-vous ? Quels étaient vos objectifs de départ ? Quelles sont vos perspectives pour l'avenir ?
• **Qui** conduit l'action ou le projet ? Quelle est sa qualité, son expérience ? Avec qui l'action est-elle menée (autres partenaires, autres paysans etc.). Enfin, n'oubliez pas de nous livrer vos sentiments ou votre analyse sur la manière dont vous avez réussi ou non l'expérience que vous décrivez.
Vous voyez, ce n'est pas compliqué. Disciplinez-vous à faire des phrases courtes, à mettre un titre pour cadrer votre thème d'article, à vous appuyer sur des exemples de terrain pour illustrer votre réflexion et vous pouvez vous lancer ! Attention, pas plus de deux à trois pages sinon, on est obligé de réduire le texte et c'est très frustrant pour nous comme pour vous. Alors, à bientôt de vous lire dans Grain de sel ?

Plantes transgéniques, une menace pour les paysans du Sud



Pour ou contre les OGM? Alors que le débat fait rage dans les pays industrialisés, une voix manque, celle des pays du Sud, dont les paysans ignorent tout des organismes génétiquement modifiés. Et pourtant ce sont eux qui ont le plus à craindre des semences Terminator, génétiquement stérilisées et du maïs résistant aux herbicides. Car si le développement des OGM, reposant sur un modèle agricole industriel, menace les structures traditionnelles, il risque également d'aboutir à un remplacement progressif d'innombrables variétés locales sur lesquelles repose la sécurité alimentaire de ces communautés. Retentissant comme une sirène d'alarme, ce livre dresse un tableau des implications qu'engendrerait l'introduction d'OGM dans les agricultures du Sud.

Robert A. Brac de la Perrière, Franck Seuret, 50 FF, Ed. Charles Léopold Mayer, 38 rue Saint Sabin, 75011 Paris. Tél. 01 48 06 48 86.

L'aide complice?

Comment le Rwanda, alors cité comme un pays modèle par les développeurs, a-t-il sombré dans un génocide de plus de 500 000 morts? Pourquoi les institutions de développement, si nombreuses sur place, n'ont-elles apparemment rien vu venir et n'ont-elles pas réagi à la radicalisation raciste du régime, visible dès les années 90?

Un livre qu'il faut lire et méditer parce ce questionnement sur l'aide nous interroge tous, ONG, experts, acteurs internationaux et nationaux, dans une Afrique où de nombreux pays sombrent dans une violence structurelle.

Les éléments de réponse apportés par Peter Uvin sont à la fois clairs et nuancés. Il décrit les différentes interprétations du génocide, remettant les différents facteurs à leur juste place: l'histoire, le durcissement ethnique provoqué par la colonisation, le renversement de pouvoir en faveur des Hutus, l'exclusion des Tutsis tenus en boucs émissaires et enfin le développement de l'État au service d'une élite bureaucratique vivant de l'aide internationale, sur fond de crise économique et de paupérisation de la paysannerie.

Ajouté à cela, des inégalités foncières qu'aggravent le rachat des terres par les élites urbaines, les attaques du PFR et les accords d'Arusha qui radicalisent la clique au pouvoir et attisent la haine ethnique. Ce livre raconte aussi l'oppression des petits paysans par l'appareil bureaucratique et un encadrement agricole répressif, ainsi que le ressentiment envers cette élite éduquée, pleine de mépris pour les paysans, qui circule dans les 4x4 des projets.

Face à cela, coupés des ruraux par la langue et la façon de travailler, les développeurs ont évacué toute dimension politique: ils ont fait semblant de ne pas voir, se consacrant à leurs projets, voyant un idéal de développement communautaire là où il y avait une «participation populaire» coercitive. Lorsque les messages racistes et les pogroms orchestrés par l'armée se sont multipliés, le système d'aide n'a guère réagi. Ni pour faire pression sur le régime, ni pour réorienter l'aide. Et en ce sens, sa responsabilité est accablante, même si elle n'a pas cautionné cette crise: l'aide a augmenté alors même que le régime se durcissait, apportant au gouvernement des ressources qui renforcèrent l'armée et les milices.

L'aveuglement du système d'aide sur ces enjeux, l'irresponsabilité des bailleurs qui financent des projets dont on sait qu'ils ne serviront en rien les 'bénéficiaires' théoriques: autant de choses qui ne sont pas spécifiques au Rwanda, mais dont Uvin nous oblige à voir les conséquences dramatiques, qui interpellent la soi-disant «neutralité politique» du développement. Une interpellation qui vaut aussi pour nous, praticiens du Nord ou du Sud, responsables d'organisations paysannes, «aspirés» dans le système d'aide: que produisons-nous avec nos projets, nos voitures, nos discours sur « la participation », nos monceaux d'enquêtes (répétitives et de promesses non tenues?). Ne sommes-nous pas aussi en train de créer un légitime ressentiment des paysans contre un système qui tourne pour lui-même, incapable de se donner une exigence de rigueur et d'efficacité?

Peter Uvin, L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda. Ed. L'Harmattan, 1999.

Compte rendu de Philippe Lavigne Delville

Vingt ans d'aide au Sahel Trouver des problèmes aux solutions

Fatigue de l'aide au développement rural ? Après avoir bénéficié des attentions des bailleurs de fonds pendant des décennies, les pays sahéliens voient avec inquiétude se rétrécir les flux d'aide, dont l'utilisation a été, il faut le reconnaître, plus ou moins heureuse. Lucide et constructif, l'économiste Jean-David Naudet passe en revue les stratégies les plus élaborées qui ont été construites autour de l'aide (programmes de développement, plans d'ajustement, renforcement des capacités, gestion des terroirs, etc.), pour constater qu'à l'arrivée, il y a toujours de forts sentiments de frustration quant à leur impact sur les cibles visées. Cet ouvrage, bien documenté, ne s'arrête cependant pas aux constats et privilégie une démarche de propositions basée sur des exemples concrets. L'écriture claire et agréable traduit un souci de vulgarisation appréciable qui le met à la portée du plus grand nombre.

Jean-David Naudet, Ed. Club du Sahel-OCDE, 1999

Financer autrement le développement rural

Les agriculteurs, les femmes, les jeunes ruraux sans terre sont souvent démunis face à l'aide. Particulièrement lorsqu'ils œuvrent dans la production et la commercialisation de vivriers. Les grands projets censés appuyer le développement (banques, caisses de développement, crédit agricole) n'ont pas toujours atteint leurs objectifs; aussi de nouveaux instruments comme les investissements directs étrangers, visent-ils les petits producteurs. Dans la collection *les Dossiers développement Agripromo*, l'INADES vient de publier un excellent travail pédagogique sur ce problème de financement du milieu rural en s'attachant à décortiquer de façon très claire, les dispositifs existant aux échelons nationaux comme au plan international.

INADES, 08 BP 8, Abidjan 08. ■