



EN POINT DE MIRE

**Politiques et cadres
institutionnels pour
le développement rural
en Afrique**

Moïse Mensah

Politiques et cadres institutionnels pour le développement rural en Afrique

Moïse Mensah

Ancien ministre du Développement rural du Bénin et ancien vice-président du FIDA

Au cours des vingt dernières années, les dirigeants africains ont multiplié les déclarations sur le rôle fondamental de l'agriculture dans le développement économique et social du continent, et les décideurs africains se sont accordés à reconnaître que la voie du développement agricole passe par le développement rural. En fait, dans les programmes et projets de développement du secteur agricole, l'on se réfère souvent au développement agricole et au développement rural comme à deux concepts interchangeables. Pourtant, il existe des différences significatives entre ces deux approches du développement. Les programmes de développement agricole visent en général à accroître la production et sont donc essentiellement orientés vers la croissance, étant entendu que cette croissance doit induire le développement. Quant aux programmes de développement rural, ils visent à lever de manière globale les principales contraintes s'opposant à l'amélioration des conditions de vie des communautés rurales. En d'autres termes, le développement rural part de l'appréhension d'un système rural comme un tout dont les systèmes de production ne sont qu'un élément.

D'un point de vue qualitatif, les programmes de développement rural apparaissent comme le moyen le plus efficace pour faire reculer la pauvreté. Par exemple, la construction d'une route d'accès peut être un excellent projet de développement rural. Cette route peut suffire à stimuler la production agricole, en améliorant les flux des intrants et des produits. Simultanément, elle exercera un effet bénéfique sur la situation sanitaire en facilitant l'accès aux soins médicaux et autres services de santé. Néanmoins, la plupart des programmes de développement rural n'ont pas véritablement réussi à remplir l'objectif qui leur était assigné, à savoir l'accroissement de la productivité agricole et l'amélioration des conditions de vie des communautés rurales.

La plupart des nations africaines ont hérité de l'époque coloniale des structures économiques qui reposaient essentiellement sur l'agriculture et mettaient au premier plan les cultures d'exportation. Certains pays ont cru trouver dans une industrialisation rapide un raccourci sur la voie du développement économique et social. Ils se sont lancés avec enthousiasme dans des projets ambitieux de construction d'usines modernes dont la plupart font en définitive figure d'"éléphants blancs". Tirant les leçons des erreurs passées et de la dure réalité des sécheresses récurrentes, et confrontés à une croissance démographique accélérée, les dirigeants africains en sont venus à reconnaître que l'agriculture et le développement rural doivent constituer le fondement du progrès économique et social de leurs nations. Le Plan d'action de Lagos se situe dans cette perspective. Lors du Sommet de l'OUA de 1985, les dirigeants africains se sont engagés collectivement à porter progressivement à 25% la part des ressources financières nationales consacrée au secteur rural. Bien que cet objectif ne puisse probablement pas être atteint à brève échéance parce que les budgets nationaux doivent simultanément faire face à d'autres nécessités tout aussi pressantes, il ne fait aucun doute qu'une volonté politique est présente.

L'engagement politique, qu'il faut distinguer de la volonté politique, implique de prendre les décisions indispensables à la mise en oeuvre des programmes de développement rural. Si le régime foncier représente une entrave pour le développement rural, un gouvernement réellement engagé veillera à mettre en place une législation appropriée pour lever cet obstacle. Une fois que l'engagement politique est là, d'autres types d'engagements suivront, comme celui de fournir des ressources financières, un appui institutionnel et des infrastructures adéquates. En bref, un gouvernement engagé se doit de s'acquitter de toutes ses obligations pour assurer la bonne marche des programmes.

En cette période de crise économique et financière où la définition de priorités pour l'affectation des ressources est particulièrement malaisée, l'engagement politique des gouvernements africains vis-à-vis des programmes de développement rural implique certaines conditions. L'une de ces conditions est que les pouvoirs publics procèdent à des choix politiques clairs en faisant des pauvres ruraux la cible prioritaire du développement économique et social. Les gouvernements doivent aussi être animés de la conviction que, pour faire reculer la pauvreté, le développement rural est une meilleure approche que le développement de produits de base offrant l'apparence de la simplicité et de résultats rapides. Le problème réside dans le fait que les programmes de développement rural exigent plus d'efforts de dialogue avec les populations rurales. Pour aboutir à des résultats probants, un programme de développement rural doit être assuré non seulement de l'engagement politique des pouvoirs publics, mais aussi du concours actif des communautés rurales concernées. D'où la nécessité de faire appel à une démarche participative pour la conception et la mise en oeuvre de ces programmes.

Une approche participative du développement rural soulève inévitablement la question du mode de gouvernement, c'est-à-dire de la nature des relations entre les autorités centrales et les communautés locales. Un processus participatif de développement rural peut-il être opérant si les décisions politiques et administratives demeurent centralisées dans la capitale ? Dans les premiers temps de l'indépendance, la plupart des dirigeants africains ont craint qu'une décentralisation du processus de décision porte atteinte à l'unité nationale. De fait, des forces centrifuges tendaient souvent à contrecarrer la volonté de cohésion nationale. Il en est résulté la prédominance d'un mode de gouvernement fortement centralisé, régi dans la majorité des cas par le système du parti unique, et dont les dirigeants n'admettaient généralement aucun partage du pouvoir. Dans ces conditions, la promotion d'initiatives "à la base" était perçue comme subversive, à moins qu'elle n'émane du parti unique et ne jouisse de la bénédiction des autorités centrales. L'évolution politique récente de l'Afrique et la libéralisation économique qui l'accompagne ont ouvert la voie à un style de gouvernement différent. Les communautés locales sont désormais encouragées à prendre en main leur développement dans toute la mesure de leurs capacités, ne serait-ce qu'en raison des sévères restrictions budgétaires qui pèsent sur les pouvoirs publics. Les bailleurs de fonds oeuvrent aussi dans ce sens en favorisant l'intervention des organisations non gouvernementales (ONG) dans le développement rural. Dans beaucoup de pays africains, les élites nationales s'engagent de plus en plus dans des actions de développement locales au sein d'organisations telles que les "associations villageoises de développement". Les chances de succès d'un processus de développement participatif s'en trouvent très sensiblement accrues.

Cadre économique

Le but de tout programme de développement rural consiste, en dernière analyse, à induire un progrès social. Cependant, le progrès social ne saurait être durable en l'absence de bases économiques solides. La formulation de programmes de développement rural est souvent malaisée, car la nécessité d'une justification économique n'est pas toujours manifeste dans la façon dont les communautés concernées perçoivent

les priorités. Il n'est pas rare que les communautés rurales privilégient des objectifs sociaux plutôt que des objectifs de production, et l'on se trouve en présence de vues divergentes pour déterminer la place que les composantes sociales doivent occuper dans un programme de développement rural.

La clé de l'accroissement de la productivité en milieu rural, et notamment de la productivité agricole, peut résider dans des composantes sociales comme la santé ou l'éducation. Il importe donc de fonder les programmes de développement rural sur les besoins ressentis, tels qu'ils sont définis par les communautés concernées, tout en veillant à ce que celles-ci identifient aussi un ensemble viable d'activités productives qui permettront de répondre à ces besoins de manière durable.

En Afrique, il est essentiel de cibler les interventions sur les petits paysans, car ceux-ci constituent la majorité des producteurs ruraux. Cependant, le souci d'efficacité financière exige de toucher les petits paysans en nombre suffisamment important pour minimiser les frais généraux. L'expérience démontre que, dans des zones à faible densité de population et donc mal dotées en infrastructure routière, les activités de vulgarisation sont à la fois coûteuses et moins rentables, tandis que des difficultés se posent pour assurer l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits. De même, le coût par habitant d'infrastructures sociales dans des domaines comme la santé ou l'éducation devient rapidement prohibitif.

L'objectif principal assigné aux programmes de développement rural mis en oeuvre en Afrique est, invariablement, l'amélioration des revenus ruraux. Toutefois, si l'on regarde attentivement les composantes de ces programmes, force est de constater l'absence d'appréciation adéquate de la problématique des revenus ruraux.

Un aspect qui fait souvent défaut est l'analyse de ce que l'on peut appeler la "dynamique des revenus". Dans cette optique, quel est le seuil de revenu permettant à un paysan et aux membres actifs de sa famille de demeurer sur l'exploitation au lieu de migrer vers la ville voisine à la recherche d'un emploi ? Les petits paysans éprouvent de plus en plus de difficultés à pourvoir à leur subsistance exclusivement par l'agriculture. Aussi est-il indispensable qu'ils puissent se livrer à des activités non agricoles pour s'assurer un revenu. Il convient d'identifier de telles activités en fonction des possibilités offertes par le marché, et d'étudier attentivement les conséquences de l'addition de tâches supplémentaires aux activités déjà pratiquées. Ainsi, il se peut que la main-d'oeuvre soit une contrainte majeure. Les disponibilités en main-d'oeuvre jouent un rôle prépondérant dans l'adoption des technologies nouvelles par les paysans. Plusieurs facteurs déterminants sont à considérer : rendement des activités nouvelles par journée de travail ; dimension et structure du ménage, en tenant compte de la division interne du travail (entre hommes et femmes, et entre adultes et enfants) ; et complémentarité entre activités agricoles et non agricoles sur le plan du calendrier d'utilisation de la main-d'oeuvre.

Il va de soi qu'il existe des liens entre les systèmes ruraux et le reste de l'économie nationale, et que ces liens ne sauraient être ignorés. Ainsi, des facteurs macroéconomiques tels que les politiques de prix et de commercialisation peuvent déterminer le succès ou l'échec des programmes de développement rural. Les politiques de prix sont un domaine de préoccupation pour les nombreux pays qui pratiquent des prix administrés dans des secteurs de production entièrement contrôlés par l'Etat,

Le bas niveau des prix au producteur est un problème important pour les programmes de développement rural. Tout en créant une démotivation pour la production, il peut introduire des distorsions indésirables dans les systèmes de production et détourner une partie de la population de l'agriculture. En effet, le bas niveau des prix au producteur est le reflet de plusieurs éléments :

- discrimination à l'encontre de l'ensemble des produits agricoles
- faiblesse des prix contrôlés par le gouvernement par rapport aux prix du marché libre ou non contrôlé
- niveau trop bas des prix au producteur par rapport au coût des intrants
- faiblesse des prix de certains produits agricoles par rapport aux prix de produits concurrents
- faiblesse des prix au producteur par rapport aux prix à l'exportation.

La commercialisation est un autre domaine de préoccupation pour les programmes de développement rural, dont beaucoup sous-estiment l'importance de l'existence d'un dispositif adéquat pour assurer l'écoulement de la production supplémentaire. Cette négligence n'apparaît pas toujours clairement lorsque les programmes demeurent loin en deçà de leurs objectifs de production. Sinon, les déficiences du dispositif de commercialisation risquent de porter les coûts de commercialisation et de transformation des produits à un niveau prohibitif, entraînant un amenuisement des incitations par les prix et, ici encore, l'impossibilité d'atteindre les objectifs de production.

Au cours des dernières décennies, les décideurs africains se sont efforcés d'améliorer la commercialisation par des moyens divers, notamment par le recours à des mesures institutionnelles telles que l'établissement d'offices publics de commercialisation. Dans le contexte actuel où l'accent est mis sur l'initiative privée et sur le désengagement de l'Etat, l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'une politique gouvernementale pour régir la commercialisation, voire les prix.

Il est possible d'établir un système de commercialisation efficace en consacrant des investissements publics à des éléments cruciaux comme l'infrastructure routière. Il convient d'encourager les commerçants à développer leurs opérations en milieu rural en leur donnant accès à des crédits pour l'acquisition d'équipements et la constitution d'un fonds de roulement. L'on peut instaurer des mesures de nature à stimuler l'émergence d'organisations paysannes qui assumeront l'approvisionnement en intrants ou la commercialisation des produits. Afin de protéger la production nationale, le principe peut être adopté d'empêcher l'importation de denrées alimentaires concurrentes à des prix de dumping. Outre les mesures réglementaires, l'Etat peut aussi, lorsqu'il s'agit de produits particulièrement sensibles, jouer le rôle d'acheteur et vendeur en dernier ressort. Cette option apparaît particulièrement justifiée lors de la reconversion d'un système de commercialisation essentiellement contrôlé par l'Etat à une libéralisation des échanges.

Cadre institutionnel

La nature pluridisciplinaire des programmes de développement rural engendre souvent de sérieux problèmes lorsqu'il s'agit de déterminer le cadre institutionnel dans lequel ces programmes doivent s'insérer. Au niveau des autorités nationales ou centrales, les programmes de développement rural sont placés sous la tutelle, ou sous le joug, de diverses instances incluant le cabinet du Premier ministre, le ministère des Collectivités locales, le ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles, et le ministère du Développement rural lui-même. La formulation des programmes et leur mise en oeuvre font généralement intervenir plusieurs ministères d'exécution chargés de composantes telles que la pêche, la production animale, la foresterie, les travaux publics et la coordination des programmes. Les ministères des Finances et du Plan ont aussi leur rôle à jouer.

Bien que le contenu des recommandations émanant des différents ministères fasse fréquemment l'objet de révisions et d'amendements destinés à ajuster les programmes en fonction du niveau escompté des ressources, il est rare que des organismes régionaux et locaux soient associés à la formulation de ces politiques.

La structure verticale du processus de décision au sein des ministères d'exécution conduit souvent à une compartimentation de leurs opérations aux niveaux régional et local. Cela affecte négativement la mise en

oeuvre des programmes de développement rural qui, par définition, s'efforcent de tirer parti des synergies entre les différents acteurs. Pendant des années, les gouvernements africains et les bailleurs de fonds ont répondu à ce problème en s'abstenant d'établir des traditions de développement rural au sein de l'appareil administratif national. L'on a assisté, à la place, à la création de divers types d'organismes autonomes qui ont assumé les fonctions d'exécution des programmes et projets de développement rural. Ces organismes ont bénéficié de prêts et subventions extérieurs qui leur ont permis de se doter de solides capacités de mise en oeuvre : personnel qualifié (prélevé chez les ministères d'exécution ou recruté au titre de l'assistance technique), équipements, etc. Ils ont fait preuve d'une meilleure performance que les agences d'exécution. Néanmoins, certaines faiblesses sont discernables. Ces organismes n'étant pas vraiment acceptés par le personnel des ministères d'exécution, la coopération entre agences s'est révélée difficile et, en cas de restrictions budgétaires, ils ont été les premiers sacrifiés. En outre, leur dépendance excessive des financements extérieurs n'a pas favorisé l'émergence d'une vision à long terme. Mais surtout, en créant ces organismes d'exécution autonomes, les pouvoirs publics ont privé les ministères d'exécution de chances décisives pour opérer un renforcement institutionnel, ainsi que de la capacité de contribuer à la formulation de politiques de développement rural grâce aux enseignements tirés d'une expérience multi-sectorielle en milieu rural.

Contraintes marquant la formulation et la mise en oeuvre des politiques

Les décideurs, s'ils sont également des politiciens, tendent à privilégier les acquis à court terme plutôt que les objectifs à long terme. Dès lors, des programmes de développement de produits de base simples et bien circonscrits ou des opérations d'aménagement d'un réseau routier offrant l'avantage d'une grande visibilité peuvent apparaître plus séduisants qu'un programme de développement rural qui nécessite un déploiement d'"ingénierie sociale". Les agences d'aide extérieures, de leur côté, se laissent plus aisément convaincre par des projets économiques qui peuvent démontrer une bonne rentabilité sur une période relativement courte. Cela explique que les programmes de développement rural sont souvent un assemblage de composantes à rendement rapide et d'activités dont les résultats se situent à plus longue échéance. Cela explique aussi l'emploi du terme de développement rural pour désigner toutes sortes de programmes qui ont pour seul point commun de se situer en milieu rural.

Notons que l'un des problèmes qui se posent aux responsables, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions relatives à des programmes de développement rural, réside dans l'absence d'indicateurs probants pour mesurer le succès de ceux-ci. Les outils traditionnels de l'analyse coûts-avantages ne sont pas applicables en toutes circonstances, car certains des bénéfices à long terme des programmes de développement rural ne se prêtent pas à la quantification. Dès lors, le choix d'allouer des ressources à des activités de développement rural plutôt qu'à d'autres investissements ruraux procède essentiellement d'un engagement politique en faveur de la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

D'autres écueils dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques naissent de l'insuffisance de dialogue avec les communautés rurales. Il est arrivé que des composantes essentielles de programmes de développement rural — par exemple, l'introduction d'une technique améliorée ou de nouveaux modes de commercialisation — soient rejetées par les groupes cibles censés en bénéficier.

La définition de priorités de la part des populations ciblées par les programmes de développement rural n'est pas toujours simple. Si les responsables nationaux de l'agriculture proposent une technologie à haut niveau d'intrants dont ils escomptent un accroissement de rendement, mais que les communautés paysannes la rejettent parce qu'une technologie à faible apport d'intrants et à faible rendement leur semble préférable pour minimiser les risques, l'on se trouve face à un sérieux problème. Peut-être cela signifie-t-il

qu'à un certain stade, le dialogue entre les communautés paysannes, les agents de la recherche et de la vulgarisation agricole et les décideurs n'a pas atteint la qualité requise pour permettre d'identifier les besoins de recherche et les programmes à mettre en oeuvre afin de générer des technologies nouvelles.

Si le contenu d'un programme et les plans devant en assurer l'exécution prennent correctement en compte les préoccupations des participants et leur conception de la résolution des problèmes, l'on aura plus de chances de voir ceux-ci s'impliquer dans le programme, surtout s'ils sont associés au processus de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, le système de mise en oeuvre ne saurait être crédible que si les pouvoirs publics s'acquittent dûment et en temps opportun de leurs obligations vis-à-vis du programme. Cela suppose un personnel d'exécution conséquent (qualitativement et numériquement), des moyens financiers permettant d'exécuter sans retard les plans de travail, et des mesures promptes pour mettre en place des lois ou réglementations destinées à lever des contraintes majeures telles que l'insécurité foncière.

A moins que le gouvernement n'ait pour politique d'octroyer aux communautés locales suffisamment d'autonomie dans la gestion de leurs propres affaires, un développement de nature participative demeure impossible. D'où l'importance cruciale de la décentralisation du processus de décision au profit des collectivités locales. Un nombre croissant de pays africains engagent de sérieux efforts dans ce sens. L'on peut citer, à titre d'exemple, l'approche du développement au niveau du district, qui consiste à conférer aux représentants de l'Etat au sein d'un district l'autorité requise pour mobiliser les ressources humaines qui y sont affectées par les divers ministères d'exécution. Ils sont aussi habilités à coordonner les activités en veillant à ce que celles-ci soient conformes au programme de développement arrêté de concert avec les communautés concernées. Dans d'autres cas, de nouvelles lois sont instaurées pour permettre aux communautés rurales de s'organiser au niveau du village afin d'assumer une plus grande part de responsabilité dans la gestion de la vie communautaire. Cela implique comme corollaire que les communautés locales doivent prendre en charge au moins une partie des coûts résultant de leurs décisions.

Les ONG apportent une contribution des plus utiles aux communautés locales par des moyens tels que l'alphabétisation fonctionnelle, qui favorisent le développement participatif. L'on note avec satisfaction qu'un nombre croissant d'ONG opérant en milieu rural sont africaines, et que les ONG étrangères ont de plus en plus recours à des partenariats avec leurs homologues africaines pour promouvoir le développement rural.

Impact des forces externes

Des forces externes affectent de multiples manières les politiques de développement rural. Les forces du marché extérieur sont l'un des facteurs les plus visibles. Les fluctuations des prix de certains produits sur le marché international peuvent rendre très difficiles les choix en matière de politique de production. De fait, le succès ou l'échec de certains programmes de développement rural a été déterminé pour une large part par le comportement des prix internationaux de grands produits d'exportation tels que le coton. Une augmentation des prix internationaux des intrants peut avoir un effet négatif sur les décisions politiques et sur l'attitude des paysans. Il n'est pas inhabituel en Afrique qu'une évolution en baisse des prix des produits exportés se conjugue à une évolution en hausse des prix des intrants importés, ce qui ne manque pas de constituer un sérieux handicap pour la réalisation de gains de productivité et pour l'accroissement de la production. La pression sur les monnaies nationales et les fluctuations des taux de change ne font qu'ajouter aux difficultés.

Il est bien connu que l'aide au développement rural en Afrique est essentiellement destinée à l'alimentation et à l'agriculture. L'on sait aussi qu'en comparaison avec les régions en développement de l'Asie et de

l'Amérique latine, où le transfert de ressources financières et techniques vers l'agriculture est allé en décroissant depuis 1980, l'appui à l'agriculture en Afrique se maintient sur une courbe ascendante. Cela peut tenir au fait que l'agriculture demeure, bien que fragile, le principal secteur de l'économie africaine, ce que l'assistance des bailleurs de fonds ne peut ignorer au profit des autres secteurs. Néanmoins, la tendance à la baisse des transferts d'aide extérieure à l'agriculture risque d'affecter également l'Afrique, bien que cette région ait besoin de plus d'investissements à long terme pour pouvoir réaliser la transformation indispensable de son agriculture et de son secteur rural.

La coopération internationale au développement étant un acte politique, il se peut que l'aide extérieure en faveur de l'agriculture africaine continue de bénéficier d'une évolution positive. Mais les décideurs africains auraient tout intérêt à concevoir les programmes de développement rural comme des initiatives véritablement nationales. Cela signifie que les programmes et projets de développement rural devront sans doute être de dimension modeste au départ, et qu'il leur faudra miser sur la participation des populations locales pour leur expansion ultérieure.

Parmi les forces externes de nature à influencer sur les politiques de développement rural, les programmes d'ajustement structurel sont souvent perçus comme particulièrement néfastes. L'un des arguments avancés est que ces programmes, en mettant excessivement l'accent sur les produits exportables en vue d'assurer le service de la dette, tendent à négliger les besoins vitaux des communautés rurales. Cette vision n'est pas forcément justifiée. En fait, les programmes de développement rural sont eux-mêmes, par essence, des programmes d'ajustement, puisqu'ils visent à concilier la consommation avec une exploitation durable des ressources rurales.

Considérations sur l'amélioration des mécanismes de formulation de politiques

L'amélioration des mécanismes de formulation de politiques, qui doit permettre aux programmes de développement rural d'atteindre de meilleurs résultats, appelle deux catégories de mesures. En premier lieu, il convient d'approfondir la connaissance du processus de développement rural et des principaux facteurs qui y sont mis en jeu. En second lieu, des modalités institutionnelles doivent être instaurées afin d'assurer que les parties prenantes des programmes de développement rural puissent contribuer effectivement au processus de formulation de politiques.

La formulation de politiques de développement ne peut ignorer le fait que "l'homme ne vit pas seulement de pain". En dépit de leur complexité, les programmes de développement rural doivent être poursuivis car ils constituent la meilleure approche pour lutter contre la pauvreté en milieu rural. Leur complexité reflète essentiellement les difficultés inhérentes à tout effort visant à transformer le comportement humain. D'après les leçons de l'expérience, le comportement humain peut être amené à changer si cela doit contribuer à atteindre des objectifs de développement établis, à condition que ces objectifs soient perçus comme pertinents. La question fondamentale est la suivante : à qui appartiennent les programmes de développement rural ? S'il apparaît que l'appartenance en revient aux communautés rurales concernées, le succès se trouve peut-être au bout du chemin.

Note: Cet article est la synthèse d'un exposé présenté lors du séminaire sur les programmes de développement rural en Afrique, organisé par le CTA, CIRDAFRICA, la FAO et la GTZ en janvier 1994 en Tanzanie.