



HAL
open science

Livre Blanc : Les appuis français à l'organisation du monde rural en Afrique

Marianne Canal, Philippe Rémy, Jean Claude Devèze, Denis Pesche, François Ader, Étienne Beaudoux, Jean-Jacques Boutrou, Jean-Claude Chartier, Jean-Pierre Chauveau, Hervé Cogné, et al.

► **To cite this version:**

Marianne Canal, Philippe Rémy, Jean Claude Devèze, Denis Pesche, François Ader, et al.. Livre Blanc : Les appuis français à l'organisation du monde rural en Afrique. 1998. hal-01958735

HAL Id: hal-01958735

<https://hal.science/hal-01958735>

Submitted on 17 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LIVRE BLANC

Les appuis français

à

l'organisation

du monde rural

en Afrique

Ce Livre Blanc est le résultat du travail d'un groupe "Accompagnement de l'organisation du monde rural en Afrique", composé de :

- Marianne CANAL, Ministère des Affaires Étrangères
- Philippe RÉMY, Ministère des Affaires Étrangères - Coopération et Francophonie
- Jean-Claude DEVÈZE, Agence Française de Développement
- François ADER, AFVP
- Étienne BEAUDOUX, IRAM
- Jean-Jacques BOUTROU, CICDA
- Jean-Claude CHARTIER, BDPA
- Jean-Pierre CHAUVEAU, ORSTOM
- Hervé COGNÉ, AFDI
- Gaudens DAGNON, consultant indépendant
- Daouda DIAGNE, Inter-Réseaux
- Dominique GENTIL, IRAM
- Jacques GIRI, Sociétés et Développements
- Claude GUIBERT, SOFRECO
- Yvonnick HUET, Agrisud International
- Marie-Rose MERCOIRET, CIRAD-TERA
- Michel MOLLARD, FERT
- Anne LE NAËLOU, IEDES
- Daniel NEU, GRET
- Michel PERNOT DU BREUIL, CIDR
- Denis PESCHE, Inter-Réseaux
- François ROSSIN, Ministère de l'Agriculture
- Serge SNRECH, Club du Sahel

I

Le groupe de travail

Accompagnement de l'organisation du monde rural en Afrique

Le groupe de travail "Accompagnement de l'organisation du monde rural" s'est réuni pendant près d'un an et demi, de janvier 1997 à juin 1998.

Il s'est constitué à l'initiative du Ministère des Affaires Étrangères, du Ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie et de la Caisse Française de Développement (selon les dénominations de l'époque), suite à un bilan interne de la coopération française dans le domaine de l'appui à l'organisation du monde agricole* .

Il a rassemblé une vingtaine de représentants d'organismes français acteurs de l'accompagnement de l'organisation du monde agricole au Sud.

Les objectifs du travail du groupe étaient :

- de passer en revue les actions d'accompagnement de l'organisation du monde agricole menées par les acteurs français, publics et privés (les actions d'appui au développement local et aux systèmes de financement décentralisés n'ont pas été prises en compte) ;
- de tenter de mieux structurer l'offre française dans ce domaine ;
- de proposer de nouvelles approches opérationnelles afin de rendre plus efficaces les actions engagées et à venir.

Il s'agissait donc essentiellement d'**objectifs d'ordre opérationnel** : améliorer l'offre française et accroître son efficacité.

* L'appui à l'organisation du monde agricole - Bilan interne de la coopération française. Secrétariat

d'État à la Coopération et Caisse Française de Développement, 1997.

Le travail du groupe s'est concrétisé dans un dossier qui est intitulé "L'accompagnement de l'organisation du monde rural en Afrique au sud du Sahara et au Maghreb - Situation actuelle et perspectives" et qui comporte trois parties :

- A Les dynamiques à l'œuvre en Afrique au sud du Sahara et au Maghreb**
- B Les actions d'accompagnement françaises**
- C Propositions opérationnelles**

Il a été décidé de rédiger en outre un **Livre Blanc** faisant l'objet d'un large consensus et qui puisse servir de référence à l'ensemble des opérateurs pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions d'accompagnement de l'organisation du monde rural au cours des prochaines années.

II

Les constats du groupe de travail

En Afrique : des dynamiques nouvelles et complexes

Le groupe a d'abord fait le constat qu'une organisation du monde rural se superposant aux structures sociales traditionnelles avait toujours existé en Afrique mais que **le mouvement** avait pris **une dimension nouvelle** depuis une quinzaine d'années. En Afrique au sud du Sahara notamment, dans un contexte de libéralisation des économies et de désengagement des États, on a assisté à une croissance rapide du nombre des associations et à leur diversification et à l'émergence d'un mouvement de fédération des initiatives locales, en un premier temps au niveau régional, puis dans certains cas, au niveau national. Les vieilles organisations coutumières n'ont pas disparu, beaucoup se sont adaptées aux temps nouveaux et jouent un rôle parfois important. Les anciennes organisations induites par les États et les projets de développement perdurent, parfois affaiblies, souvent nettement plus "appropriées" par leurs membres que par le passé. Et un nombre, parfois prodigieux d'initiatives nouvelles, autonomes, est venu s'ajouter aux

structures anciennes.

Il n'est pas facile de voir clair dans cette dynamique nouvelle qui est à l'image de sociétés en pleine mutation où les normes et les institutions d'hier subsistent mais ne dictent plus nécessairement les comportements les mieux adaptés, où chacun doit inventer la stratégie qui lui permettra de survivre ou d'améliorer sa position tout en rendant acceptables les risques qui pèsent sur lui.

Ce mouvement associatif présente des aspects très divers : les objectifs y couvrent une gamme étendue où le social et l'économique sont généralement étroitement imbriqués, des groupements efficaces et pérennes y côtoient des initiatives opportunistes et sans lendemain. Mais tel qu'il est et bien que, dans les meilleurs cas, il ne représente encore qu'un début de force socio-économique, **il est devenu un élément essentiel dans le paysage rural africain.**

Il doit non seulement conforter sa place dans les sociétés africaines mais il a à faire face à des problèmes : vieillissement pour les groupements les plus anciens, amélioration de la gestion, équilibre à trouver avec des collectivités locales qui commencent à prendre leur essor, politisation.

En France : un appui croissant et diversifié

Les enquêtes menées auprès des acteurs français, agences d'aide et opérateurs de terrain, ont montré que l'intérêt pour appuyer l'organisation du monde rural en Afrique avait crû au cours des dix ou quinze dernières années à peu près parallèlement avec la montée de cette nouvelle dynamique africaine.

Des acteurs qui intervenaient depuis longtemps dans ce domaine, comme les ONG et les bureaux d'études, ont vu leur nombre s'accroître et ont essayé d'adapter leurs actions aux changements survenus chez leurs partenaires africains et chez les donateurs. **De nouveaux acteurs**, notamment les organisations professionnelles agricoles et les associations qui leur sont liées, mais aussi des ONG nouvelles et des institutions de recherche, sont apparus.

En même temps que se diversifiaient les intervenants, **les pratiques se sont aussi diversifiées.** Le type de relations qui s'établit entre l'opérateur français et l'organisation paysanne africaine a paru le critère le plus pertinent pour établir une classification des actions. On a recensé ainsi :

- des actions essentiellement centrées sur la production, sur l'amélioration des conditions techniques et économiques dans lesquelles celle-ci se fait ;
- des actions beaucoup plus globales où les composantes de la vie sociale autres que la production sont prises en considération, voire jugées essentielles. Certains opérateurs, tout en se défendant de vouloir imposer leur projet de société à leurs partenaires africains, exercent de fait une influence pour promouvoir leurs vues alors que d'autres sont plus neutres et/ou essaient de remettre en cause régulièrement leurs convictions ;
- entre ces deux types d'approche se situent tout une gamme d'interventions que l'on peut dire hybrides en ce sens qu'elles vont chercher des éléments dans les deux logiques précédentes et qu'elles les combinent en fonction des contraintes propres à chaque partenariat ;

et on a souligné qu'un même acteur pouvait entreprendre des actions de types différents et qu'une même action pouvait évoluer et passer d'une catégorie à une autre.

A côté des appuis apportés aux organisations rurales elles-mêmes, les agences d'aide ont entrepris, parfois avec la collaboration d'opérateurs, d'apporter un appui aux administrations africaines pour les aider à **créer des conditions favorables à l'organisation du monde rural**, et d'apporter un appui aux organisations de producteurs pour renforcer leur capacité à participer à la régulation des filières de production.

Le constat a aussi été fait que les actions mises en œuvre par les différentes catégories d'acteurs dans un même pays restaient généralement cloisonnées et qu'elles donnaient lieu à relativement peu de synergies.

Enfin, les enquêtes montrent un sentiment général des acteurs, tant publics que privés, concernant la qualité des actions entreprises : ils considèrent que, instruits par l'expérience, ils tiennent mieux compte des caractères propres au milieu dans lequel ils interviennent et que **leurs actions ont gagné en efficacité**.

Et un décalage notable entre la vision que le Nord et le Sud ont de l'appui apporté

Les enquêtes menées dans trois pays africains (Sénégal, Cameroun, Ouganda), recoupées avec un certain nombre de données recueillies ou disponibles par ailleurs, ont

amené à faire le constat d'un décalage, parfois considérable, entre la perception qu'ont les acteurs français, publics et privés, de la qualité de leurs actions avec la perception qu'en ont les acteurs du Sud.

Les acteurs du Nord pensent avoir amélioré sensiblement leur appui, mais les acteurs du Sud interrogés ont manifestement un sentiment différent. Ils constatent que l'aide a tendance à prendre plus de place et à intervenir plus en profondeur dans les sociétés africaines ; ils soulignent ses ambiguïtés : alors que les agences d'aide tiennent pour la plupart un discours néolibéral, mettant l'accent sur le rôle essentiel de la société civile, elles restent de fait très liées aux Etats ; et ils ont le sentiment, sinon d'un immobilisme des aides, du moins d'une certaine impuissance à s'adapter aux changements rapides qui sont la règle dans une grande partie de l'Afrique d'aujourd'hui.

Ils souhaitent certes que les acteurs du Nord continuent à leur apporter un appui, mais beaucoup considèrent qu'ils ont acquis une expérience en matière d'organisation, qu'ils ont désormais des capacités qui doivent être renforcées mais dont leurs partenaires du Nord ne tiennent pas assez compte. Ils souhaitent de plus en plus traiter directement avec les bailleurs de fonds et si possible devenir maîtres d'ouvrage des projets. Ils trouvent que leurs partenaires ont un peu trop tendance à apporter des réponses conçues *a priori* et non pas à élaborer avec eux des réponses aux questions qu'ils se posent réellement ; et ils trouvent désormais insupportable un certain autoritarisme de la part de ceux-ci. En un mot, ils souhaitent "être traités en adultes".

Ces critiques s'adressent à l'ensemble de leurs partenaires du Nord. Parmi ceux-ci leurs partenaires français sont autant concernés que les autres. Et même peut-être plus. Leur manque de souplesse, en particulier, est déploré.

III

Comment pourrait évoluer l'organisation du monde rural ?

Le groupe de travail a considéré qu'il ne pouvait se limiter à un constat reposant sur une analyse, si pertinente soit-elle, de la situation actuelle. L'organisation du monde rural évolue vite en Afrique et, avant de s'interroger sur de nouvelles approches pour demain, il a considéré qu'il était indispensable de donner un coup de projecteur sur le futur ou plutôt les futurs possibles de cette organisation.

Un groupe *ad hoc* constitué de personnalités françaises et africaines a été chargé de procéder à une réflexion prospective sur le futur de l'organisation du monde rural en Afrique au sud du Sahara. Il a permis de mieux comprendre où se situaient les ressorts qui commanderont les évolutions de demain. En particulier, il a permis de mieux mesurer le rôle que pourraient jouer demain dans l'organisation du monde rural les changements dans les modes de vivre ensemble, les alliances que noueront les États avec les forces sociales et les changements dans les logiques utilisées pour tirer parti des ressources disponibles.

Basés sur cette identification des facteurs de changement, plusieurs scénarios ont été esquissés. La réalité sera très probablement différente d'une région à l'autre et les schémas d'organisation évolueront sans doute vers l'un ou l'autre des scénarios proposés, avec des variantes notables selon les conditions sociales, politiques et économiques locales.

Outre une meilleure compréhension des réalités africaines actuelles, que peut-on tirer de cet essai de réflexion prospective pour la gouverne des actions de demain ? On peut, en schématisant beaucoup, distinguer deux grands cas :

- Dans **un premier groupe de scénarios, les conditions d'un développement économique soutenu ne sont pas réunies** : soit l'État est peu présent, soit il est lié à des groupes d'intérêts particuliers ; les comportements des ruraux sont inspirés par des motivations d'ordre social plus qu'économique.

Dans ces scénarios, les associations rurales auront certainement un rôle à jouer pour améliorer la vie des populations rurales (ou, au pire, éviter qu'elle ne se dégrade trop), mais, elles auront aussi un rôle important d'innovation pour préparer un avenir meilleur.

- Dans **un second groupe de scénarios, un développement soutenu advient**. Dans ces cas, les organisations rurales auront d'abord à se repositionner par rapport aux nouveaux acteurs économiques et institutionnels dominants. Mais, si cette adaptation se fait, elles auront un rôle primordial à jouer pour défendre les intérêts de leurs mandants et pour aider à leur bonne insertion dans le jeu économique.

IV

Les enjeux

Les défis auxquels le monde rural africain va avoir à faire face au cours des prochaines années sont connus.

D'une part, il va avoir à **répondre aux besoins de populations** qui, en dépit des baisses de fécondité intervenues au Maghreb et plus récemment dans plusieurs régions de l'Afrique au sud du Sahara, vont continuer à croître très rapidement. Ce défi est encore majoré par le fait que, dans une partie du continent, il n'y a plus de nouvelles terres agricoles à exploiter ou que celles-ci se font rares et que certains sols agricoles et pastoraux sont en voie de dégradation.

D'autre part, l'Afrique va avoir à défendre sa place et même à **reconquérir des parts sur des marchés mondiaux** sur lesquels d'autres parties du monde et notamment certains pays d'Asie sont devenus des compétiteurs redoutables.

Enfin, dans sa réponse à ces défis, l'Afrique aura à prendre en compte les changements rapides qui se dessinent à l'échelle mondiale : évolution des accords de Lomé, rôle croissant de l'Organisation mondiale du Commerce, etc.

Quel que soit le scénario qui se réalisera (ou les scénarios qui se réaliseront), l'organisation du monde rural jouera un rôle, différent selon les cas, mais toujours important, pour relever ces défis.

Les enquêtes faites par le groupe montrent que les acteurs français ne manquent pas d'atouts pour aider leurs partenaires africains dans cette tâche. Nous avons une longue expérience en la matière ; nos acteurs se sont diversifiés ; même si cela est jugé insuffisant par leurs partenaires, ils ont su s'adapter à des situations rapidement changeantes.

Pour valoriser ces atouts, un large consensus sur **quatre grands principes d'action** est apparu. On peut les formuler de la façon suivante :

V

Les grandes lignes d'action proposées

Pour mettre en œuvre ces quatre principes, le groupe a fait un certain nombre de propositions opérationnelles que l'on trouvera en annexe. De l'ensemble de ces propositions, il se dégage les grandes lignes d'action suivantes.

- **Connaître et comprendre les dynamiques d'organisation du monde rural en Afrique**

Deux propositions paraissent susceptibles de favoriser une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de ces dynamiques :

- **Aider à la création d'observatoires des dynamiques d'organisation du milieu rural**

De tels observatoires seraient non seulement utiles à nos partenaires africains mais ils le seraient aussi à l'ensemble des intervenants français (et évidemment aussi aux autres intervenants ; leur création pourrait donc donner lieu à une coopération avec d'autres agences d'aide bilatérales ou multilatérales).

Ils seront d'autant plus utiles que les acteurs observés seront impliqués dans leur mise en œuvre.

- **Développer les synergies entre les institutions de recherche spécialisées, les universités, les agences d'aide et les opérateurs**

Développer les synergies, c'est faire circuler l'information entre ces différentes entités et aussi favoriser leur association dans des opérations d'appui.

- **Prendre en compte ces dynamiques telles qu'elles sont dans la négociation et la mise en oeuvre de nos appuis**

Une idée-force qui se dégage des travaux du groupe est que notre objectif doit être de nous adapter à nos partenaires et non d'obliger nos partenaires à s'adapter aux projets que nous formons à partir de notre propre expérience et aux contraintes qui résultent de nos structures ou de nos habitudes. Cela suppose que **nous négocions réellement nos appuis** avec eux. Deux lignes d'action particulières paraissent importantes pour mettre en oeuvre cette idée :

- **Adapter les interventions et les financements au rythme auquel se fait l'organisation du monde rural**

En particulier, la maturation des organisations paysannes prend du temps ; dans de nombreux cas, elle passe par des périodes de développement suivies de périodes de remise en cause, voire de crise. Les accompagner efficacement suppose de notre part un engagement de longue durée, mais cela exige aussi beaucoup de souplesse dans la mise en oeuvre : pouvoir faire alterner des moments de soutien intense et des moments de mise en veilleuse de nos actions. Cela implique notamment d'adapter nos procédures budgétaires et d'en imaginer de nouvelles

Favoriser les collaborations et les partenariats peut être aussi un moyen pour les agences d'aide d'enrichir et de prolonger les interventions des autres acteurs.

- **Repenser l'évaluation de nos actions d'accompagnement**

Un des moyens de réduire le décalage constaté entre le Nord et le Sud, de mieux prendre en compte les dynamiques d'organisation et les projets de nos partenaires et le rythme auquel ils peuvent les mettre en oeuvre et finalement d'accroître l'efficacité de nos appuis est de repenser les méthodes d'évaluation de nos actions afin de mieux les orienter et de les réorienter quand cela est nécessaire.

En particulier, il reste à innover pour trouver des indicateurs de perfor-

mance acceptés et par les intervenants du Nord et par les organisations du Sud, des indicateurs qui prennent en compte non seulement ce que les organisations font mais aussi ce qu'elles sont.

- **Coopérer avec les gouvernements africains dans la création de conditions favorables à l'organisation du monde rural**

Beaucoup de réticences subsistent en Afrique au sujet de la coopération entre l'État et les organisations paysannes. Répondre aux défis auxquels les agricultures africaines seront confrontées se fera d'autant mieux qu'il existera de bonnes synergies entre les différents acteurs en présence. Certains scénarios seront plus favorables que d'autres à l'émergence de synergies, mais, même dans les cas les plus défavorables, il sera probablement possible de les améliorer. D'où la ligne d'action suivante :

- **Travailler au développement de la synergie entre les organisations paysannes et les États**

Nous devons aider au développement de ces synergies en agissant aussi bien du côté des États que du côté des organisations rurales et, en particulier, ne perdre aucune occasion de dissiper les méfiances réciproques et de montrer les effets bénéfiques de la coopération entre acteurs publics et organisations paysannes (notamment en matière d'élaboration des politiques agricoles, de régulation entre secteur entrepreneurial et secteur coopératif).

- **Favoriser la pérennisation des activités des organisations rurales**

La pérennisation des organisations rurales ne sera assurée que si celles-ci sont un moyen d'assurer une bonne intégration des ruraux dans l'économie nationale. Pour favoriser leur pérennisation, d'une part, nous ne devons pas perdre de vue cet objectif et d'autre part, nous devons aider au renforcement de leurs capacités.

D'où les lignes d'action suivantes :

■ **Favoriser une meilleure insertion des organisations paysannes dans le tissu économique**

Même si certaines organisations paysannes au moins ont et auront un rôle économique à jouer (et sans doute un rôle différent selon les scénarios qui se réaliseront), les acteurs économiques que sont les banques, les commerçants, les entreprises de services, etc. auront un rôle incontournable et doivent donc devenir des partenaires ordinaires des organisations paysannes. Nous devons en tenir compte dans la conception, la négociation et la mise en œuvre de nos interventions.

Dans la mesure où les activités promues par les organisations paysannes sont reconnues utiles et efficaces par leurs membres, nous devons les aider à les rendre durables en leur proposant des schémas de financement adaptés et en appuyant la responsabilisation des usagers et leur évolution vers l'autonomie vis-à-vis de l'aide extérieure.

■ **Favoriser la création de centres ressources indépendants**

La création de "centres ressources" indépendants, procurant aux différents acteurs intervenant dans le monde rural et notamment aux associations paysannes la formation et l'information nécessaires pour les préparer aux futures négociations avec leurs partenaires économiques est un des moyens de favoriser une bonne insertion dans le tissu économique. L'idée mérite d'être approfondie dans le contenu, les modalités de gestion et le financement.

■ **Favoriser le recours à l'expertise locale**

Le développement de l'expertise locale de qualité au service des organisations paysannes est aussi un moyen de renforcer leurs capacités, moyen que nous devons favoriser.

Annexe

Propositions opérationnelles formulées lors du séminaire du 4 juin 1998

Quels types d'appui apporter aux organisations paysannes ?

- Contribuer à la professionnalisation des organisations paysannes dans les fonctions de gestion : le management, la gestion financière, la commercialisation des produits, etc.
- Accompagner les organisations paysannes dans leurs relations avec les opérateurs économiques privés classiques : les banques, les commerçants, les entreprises de services, etc.
- Mieux prendre en compte le rôle des acteurs économiques privés dans la conception et la mise en oeuvre de nos appuis aux organisations paysannes.
- Créer des "observatoires" des dynamiques d'organisation du milieu rural qui publient régulièrement les résultats de leurs observations, y compris les aspects socio-politiques.
- Appuyer l'existant dans la mesure où il peut répondre aux nouveaux défis, plutôt que de pousser à la création de nouvelles organisations.

Quelles méthodes d'intervention adopter ?

- Respecter les rythmes de développement et de maturation des organisations paysannes.
- Mieux comprendre les intérêts de chacun des partenaires et rechercher les complémentarités.

- Elaborer des critères d'évaluation de l'appui à l'organisation du monde rural et procéder à des évaluations-actions" (comportant un aspect formation) plutôt qu'à des "évaluations-sanctions". Expliciter ces critères.
- Evaluer autant les processus que les performances.
- Renégocier régulièrement les appuis.

Quelle politique des agences d'aide ?

- Diversifier les intervenants en matière d'appui à l'organisation du monde rural
- Mobiliser l'expertise locale.
- Diffuser largement les études financées par les agences.
- Mieux valoriser les études existantes et réaliser des études conjointes entre plusieurs agences d'aide.
- Donner aux ruraux les moyens de contracter avec des expertises indépendantes locales.
- Elaborer des mécanismes de financement plus souples.
- Associer les organisations paysannes aux commissions mixtes nationales.

Quelle politique globale des intervenants (agences d'aide et opérateurs de terrain) ?

- Rechercher une meilleure concertation au niveau des intervenants européens et valoriser l'approche française.
- Créer des synergies entre la recherche, les universités et les opérateurs de développement ou les améliorer.
- Se considérer comme un acteur du processus global de développement plutôt que comme un intervenant extérieur.
- Expliciter les critères de choix qui amènent à soutenir une organisation et en mesurer les effets, y compris les effets pervers.
- Amener l'administration et les organisations paysannes à mieux se connaître en tirant parti des occasions telles que voyages d'étude, stages de formation, etc.
- Rechercher une meilleure cohérence entre les différentes composantes de l'administration.
- Favoriser la création de lieux de concertation sur l'organisation du monde rural (forums, plates-formes, etc.)
- Organiser des "centres de ressources", des lieux d'information et de réflexion sur

des thèmes d'intérêt commun entre administrations, secteur privé et organisations paysannes afin de préparer l'ensemble des acteurs aux futures négociations.

Quelles suites donner au groupe accompagnement de l'organisation du monde rural ?

- Se retrouver chaque année pour faire le point entre opérateurs français sur l'appui à l'organisation du monde rural.
- Poursuivre et approfondir la réflexion prospective en réalisant des prospectives par pays.
- Capitaliser et faire une analyse critique de l'expérience acquise par les acteurs liés à l'agriculture française dans le domaine de l'appui à l'organisation du monde rural en Afrique.
- Rechercher des solutions méthodologiques aux problèmes pratiques rencontrés par les opérateurs.