

Peut-on faire du développement sans État ?

► Un entretien avec Roger Blein

Un développement durable de l'agriculture en Afrique de l'Ouest peut-il se faire sans État fort, sans institutions solides, sans société civile vaillante ? Et surtout, sans une vision commune partagée ? Éclairage avec Roger Blein.

Défis Sud : Comment parvenir à une vision partagée du devenir des agricultures de l'Afrique de l'Ouest ?

Roger Blein : C'est une question de légitimité des choix. Il y a 20 à 30 ans, les ONG de développement étaient réticentes à travailler avec les États, c'était l'époque de «small is beautiful» : elles travaillaient directement avec la société civile. Aujourd'hui, bien que les choses aient changé en termes de démocratie, certaines ONG, voire des organisations internationales, continuent de ne pas considérer les gouvernements et les États comme des interlocuteurs légitimes pour opérer des choix. L'arène reste en permanence ouverte : les compromis ou les consensus n'engagent que peu l'ensemble des parties prenantes et, par conséquent, des visions différentes continuent de coexister sur le terrain. De plus, les États eux-mêmes adoptent des attitudes opportunistes pour capter les ressources, plutôt que de se donner les moyens d'imposer les conséquences de leurs choix stratégiques.

DS : Une vision globale commune, c'est précisément ce dont s'est doté le Niger, en septembre 2011, avec l'initiative 3N (Initiative les Nigériens nourrissent les Nigériens) initiée par le président de la République du Niger Issoufou Mahamadou.

RB : La difficulté d'obtenir une vision globale commune réside aussi dans la nature multidimensionnelle de l'agriculture alors que de nombreux acteurs interviennent en privilégiant une seule dimension : locale, nationale ou régionale. Or, gouverner, c'est prendre en charge la complexité des choses.

L'initiative «3N» traduit un fort leadership et volontarisme des autorités. Mais de ce fait, la tentation est grande de réduire les enjeux agricoles à l'espace national sur lequel l'État peut espérer avoir prise. On sous-estime les interdépendances avec les économies voisines au profit d'une vision de l'économie nigérienne auto-centrée. Or il y a des centaines de milliers de pasteurs qui ne vivent que par la mobilité transfrontalière et par la vente de leurs animaux dans les pays ! Les importations de céréales du Nigéria, loin de constituer un danger, permettent de combler les déficits de productions liées aux chocs climatiques auxquels le Niger est très vulnérable. Les producteurs d'oignons tirent l'essentiel de leurs revenus de l'exportation de leur production vers les pays côtiers, alors que les Nigériens sont déjà les plus gros consommateurs d'oignons de la région. On estime à plus de 600 millions de dollars les exportations agro-pastorales du Niger vers les pays voisins ! Le pouvoir d'achat des pays côtiers permet des transferts de ressources considérables vers les ménages ruraux du Niger.

« On se contente d'une logique de projets multiples ».

Roger Blein

DS : Comment rendre effectifs les plans stratégiques de développement agricole, que ce soit au niveau de chaque État ou de la Cedeao (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) ?

RB : Tout d'abord, l'Ecowap (la politique agricole de la Cedeao) est présentée comme la référence pour tous les acteurs de l'agriculture en Afrique de l'Ouest. Tous les acteurs, de la Banque mondiale aux Organisations paysannes (OP), disent aujourd'hui que ce qu'ils font s'inscrit dans le cadre des principes

Suite à la page suivante ►

Roger Blein

est consultant indépendant au bureau Issala et spécialiste de l'agriculture ouest-africaine.



© Jean-Louis Brocart / SOS Faim.

Comment surmonter la pauvreté en milieu rural ouest-africain ?

> de l'Écowap. C'est un document politique consensuel qui ménage la chèvre et le chou. Le problème est dans la mise en œuvre. Les acteurs de l'aide internationale ne sont pas prêts à changer leurs pratiques, à laisser les institutions africaines au centre du dispositif et à se placer en appui, à la périphérie. Un point crucial concerne la mutualisation des ressources. Toutes les parties prenantes ont accepté la mise en place d'un fonds régional unique mais très peu de bailleurs acceptent de canaliser leur aide via ce fonds qui devrait assurer la cohérence et l'équilibre de la mise en œuvre de l'Écowap. La majorité des bailleurs définit ses priorités, dans le meilleur des cas en concertation avec la Cedeao, puis met en place ses programmes via ses canaux et procédures habituelles. On ne construit pas les institutions qui permettront dans la durée de gérer le secteur agricole et on est encore très loin d'appliquer les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Ensuite, au niveau douanier, il y a eu des avancées concrètes d'importance. Le tarif extérieur commun (TEC) résulte d'une négociation aussi concrète que complexe pour aboutir à un compromis entre 15 pays sur les droits de douane à appliquer sur 5 800 lignes tarifaires, correspondant

à autant de produits importés. Les organisations paysannes (OP) sont parvenues à imposer une tarification à 35 % pour certains produits. Par contre les tarifs douaniers sur le riz, les céréales et le lait ne sont pas suffisamment élevés, les arbitrages ont finalement été défavorables aux producteurs africains. Mais le TEC est un compromis qui dépasse les intérêts respectifs de chaque acteur. On y trouve aussi des arbitrages qui sont en décalage avec des arbitrages nationaux (par exemple le choix de privilégier la production de riz), tant il est difficile de réconcilier perspective à 20 ans et mesures de court terme.

L'arbitrage sur le riz est très révélateur de cela. Tout le monde sent bien qu'il y a un potentiel pour garantir l'autoapprovisionnement de la région et bâtir une partie de sa souveraineté alimentaire sur le riz. Mais la crainte d'émeutes urbaines et la crainte d'une production insuffisante des bassins rizicoles ont poussé les États de la Cedeao à un arbitrage défavorable à la filière riz ouest-africaine.

Enfin, au niveau des États, l'agriculture a perdu du poids au fil du temps dans les arbitrages gouvernementaux. Les dirigeants s'accrochent à la déclaration de Maputo [de juillet 2003, qui prévoit

que 10 % du budget de l'État doit être alloué au secteur agricole - ndlr], alors que, dans le même temps, on considère que l'agriculture, en Afrique de l'Ouest, représente près de 30 % du produit intérieur brut, 60 % des populations en termes d'emploi, que c'est déterminant dans les exportations, etc. En regard de ces indicateurs, l'ambition de 10 % du budget de l'État pour l'agriculture est totalement insuffisante et pourtant loin d'être respectée par tous les pays !

Les ministres de l'Agriculture se battent davantage pour obtenir des aides internationales que pour élargir le périmètre budgétaire de leur département. On se contente d'une logique de projets multiples et variés qui reposent sur des ressorts très différents selon l'intervenant. C'est une véritable mosaïque qui ne fait pas système et qui pose problème en termes d'harmonisation des approches, d'effets d'oasis, etc.

Aucun des services à l'agriculture qui nécessitent de rebâtir des institutions durables dépassant les logiques de projets n'échappe à cette analyse. Les projets, c'est utile si ça aide à construire des institutions durables pour pouvoir prendre le relais. Mais ça ne va pas tomber du ciel. Or, cette reconstruction des institutions, qui devrait être centrale, je ne la vois pas émerger : on associe encore trop souvent les institutions publiques à des organismes inefficaces, lourds, bureaucratiques, avec une faible efficacité dans la délivrance des services, etc. Il y a dès lors la croyance qu'en passant par d'autres mécanismes, on va améliorer l'efficacité du développement.

L'extrême dépendance de l'agriculture en Afrique de l'Ouest est au cœur même de la mauvaise gouvernance. Le seul moyen pour ces pays de retrouver la légitimité du point de vue du projet et de sa mise en œuvre, c'est de retravailler la question du financement des politiques agricoles et, notamment, la mobilisation des ressources nationales et régionales.

DS : Les organisations paysannes faîtières pourraient-elles être les vecteurs d'une ré-institutionnalisation ?

RB : L'enthousiasme qu'on a eu ces dix dernières années envers les organisa-

tions faïtières et les réseaux régionaux a été en grande partie lié à cette ambition-là. Aujourd'hui ceux qui ont soutenu cette approche sont dubitatifs. C'est là que l'on peut toucher à des aspects ambigus de l'aide au développement.

Tout en critiquant les effets pervers de l'aide au développement, de nombreux leaders des OP tirent une partie de leur légitimité de leur capacité à se brancher sur les canaux de l'aide. Les OP peuvent être amenées à gérer des ressources considérables et n'ont pas toujours pu mettre en place des mécanismes qui garantissent la décision collective, la transparence, la bonne gestion et la reddition des comptes. Je crains les « retours de manivelle » quand la mode des OP sera un peu passée et que les agences internationales n'auront plus autant besoin de la complicité des leaders d'OP pour refonder leur propre légitimité.

Je vois bien des plateformes nationales ou régionales se positionner comme canal pour les budgets consacrés au développement de l'agriculture. Mais la question de la reconstruction des institutions au service des agriculteurs à tous les niveaux est peu posée (crédit, assurance, appui-conseil, etc.)

DS : *Malgré tous les écueils d'une mal-gouvernance ou d'une absence de gouvernance, l'agriculture vit et se développe. Vous parlez de « révolution agricole silencieuse ». Comment la décrivez-vous ?*

RB : Ce que j'appelle « révolution agricole silencieuse », c'est principalement la différenciation à l'œuvre au sein même du monde paysan. Dans le Sahel, il y a entre 20 à 30 % des paysans qui ne sont plus dans la sphère de production et sont devenus des paysans sans terre, des éleveurs sans bétail. Il y a eu d'importantes restructurations internes au monde paysan, qui ont été accélérées en partie, paradoxalement, par la sécurisation foncière. Au Niger, lorsque des paysans ont pu faire reconnaître leurs droits sur des terres, ils sont devenus détenteurs d'un capital qui leur permet de sécuriser des crédits vivriers pour assurer la soudure entre deux récoltes. Petit à petit, certains ne peuvent plus rembourser ces crédits, leurs terres sont mises en gage. Puis, dans certains cas, elles sont cé-

dées ; pas à des businessmen, mais à des agriculteurs plus riches ou à des agriculteurs-commerçants. Les paysans déposés deviennent alors journaliers dans ces exploitations. Idem pour des éleveurs qui deviennent gardiens de troupeaux qu'ils ont possédés et ont dû céder.

Souvent aveuglés par une vision communautaire du développement, les États et les partenaires extérieurs n'ont pas vu cette montée des inégalités à l'intérieur des agricultures familiales. Résultat : les mesures n'atteignent pas leurs cibles. On dit : « Il faut subventionner les intrants pour les petits producteurs. » Certes ! Mais quand un paysan ne possède ni terre ni bétail et qu'il lui faut quand même déboursier 12 000 F pour un sac d'engrais, en fait il n'y a pas accès. Donc, ce sont les agriculteurs les plus favorisés qui bénéficient des aides aux intrants.

« On va faire comme si l'économie nigérienne était autocentrée »

Roger Blein

C'est là que je fais le lien avec la faiblesse des institutions. Quand je discute avec ces paysans-là, la solution n'est pas la subvention des intrants. Pour eux, l'enjeu c'est, par exemple, d'avoir accès à des lignes de crédit afin de s'organiser à l'avance pour obtenir des intrants de qualité et qui soient disponibles quand ils sèment. Dès qu'on est sur des programmes de subventionnement, les intrants sont souvent de mauvaise qualité, ils sont fournis en retard. Et ça coûte très cher : l'opération doit être renouvelée chaque année et ce sont des sommes colossales, alors que les engrais ont un impact très important sur le rendement vu les faibles niveaux d'utilisation, en tout cas dans des zones un peu sécurisées en termes de pluie. Avec les mêmes sommes, on pourrait bâtir un dispositif d'approvisionnement pérenne accessible à un nombre beaucoup plus important de producteurs. Si l'État consacre tout son argent à subventionner des intrants, il ne peut plus le mettre dans des fonds de garantie, dans la mise à disposition de lignes de crédit, etc. Or ce sont, à mes yeux, les éléments structurants sur lesquels les paysans pourraient s'appuyer.

On revient à la compétence de l'expertise : les OP ont sur ces aspects des positions assez ambiguës. En général, elles font comme si tous les paysans étaient pauvres et faisaient face aux mêmes contraintes. Elles ont du mal à reconnaître la différenciation des situations économiques et sociales à l'intérieur de la paysannerie familiale, tout comme elles ont du mal à reconnaître la question de la place des femmes, etc. Il y a un très grand non-dit en Afrique de l'Ouest sur l'avenir de ces agricultures familiales : va-t-on pouvoir offrir un avenir à l'ensemble des agriculteurs de la région ? Même si on sait qu'il y a une urbanisation forte, la prospective démographique montre que la population rurale va continuer à croître.

Pour moi, il est important d'acter qu'il y a toute une frange de la paysannerie qui, aujourd'hui, est marginalisée, qui ne trouvera pas de voie de sortie de crise dans la production agricole. Pour cette frange, il faut raisonner sur d'autres types d'instruments de soutien et d'insertion socio-économique que dans l'agriculture.

DS : *Une meilleure gouvernance est-elle susceptible de renforcer la position des pays africains par rapport aux autres acteurs ? Par exemple, est-ce que ça permettrait à un État comme le Niger de négocier une captation plus importante de l'exploitation d'uranium pour améliorer le financement de l'État ?*

RB : *Pour l'anecdote, Areva avait proposé de doubler le prix payé pour exploiter l'uranium suite à la menace du Niger de faire appel aux Chinois... S'ils sont capables de doubler le prix, c'est dire combien la situation était exagérément à leur avantage. Ces ressources tirées du pétrole et de l'uranium seront-elles privatisées ou serviront-elles à une redistribution au profit de la société dans son ensemble ? Voilà une vraie question de gouvernance. Pour financer l'initiative « 3N », le Niger devrait négocier avec les sociétés qui exploitent l'uranium plutôt qu'avec les bailleurs de fonds de l'Aide au développement. ■*

Propos recueillis par Emmanuel De Loeul