

PB/am

MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Direction des Politiques du Développement
Sous-Direction des Etudes du Développement

N° 104 DPL/SED

Ph. BONNEFOND

PARIS, LE 27 MARS 1986

à pointer

N O T E

à l'attention de M. NEMO

Réf. : Votre note N° 200275 DPL/PM/OIF du 26.02.86

LE PROBLEME DES INITIATIVES DE BASE
AU MALI ET DANS D'AUTRES PAYS

N°917

1. Commentaires sur la note DPL/PM/OIF du 4.2.86 concernant "le problème des initiatives de base à la table ronde sur le Mali".

Globalement on-ne peut qu'être d'accord avec le contenu de cette note qui met à juste titre l'accent sur un des nombreux points faibles de la politique malienne actuelle. Celle-ci suscite naturellement dans ce domaine un certain nombre de remarques et de questions.

1.1. Remarques d'ordre général

- Il y a lieu tout d'abord de se demander si le Mali s'intéresse vraiment aux "initiatives de base" alors même que dans le Plan 81/85 l'Etat malien n'avait pas prévu de participer à ce type d'investissement.

Fonds Documentaire IRD



010022727

Fonds Documentaire IRD
Cote : Bx 22727 Ex : 1

- On peut craindre que la "meilleure cohésion entre tous les responsables administratifs et politiques" prônée par le gouvernement malien n'aboutisse en fait à une plus forte coercition contre les paysans. De ce point de vue la notion "d'impulsion de l'administration territoriale" ne manque pas d'être inquiétante car elle amène à se poser la question de savoir qui détient véritablement "l'initiative". "La base" dont il s'agit ici est-elle paysanne ou administrative ? Par ailleurs la politique de régionalisation à laquelle il est fait référence relève-t-elle de la véritable décentralisation du pouvoir (ce qui serait étonnant) ou tout simplement d'une déconcentration administrative (ce qui est beaucoup plus conforme à la réalité) ?

- "La prise en charge croissante par la population de l'effort de développement" ne semble ni normale (démission de l'Etat), ni possible (moyens financiers des paysans insuffisants). De toute façon un tel système ne peut fonctionner correctement que s'il permet aux intéressés de bénéficier en contrepartie d'une façon croissante des fruits du développement, ce qui n'est manifestement pas le cas.

- On ne décète pas l'augmentation de la production agricole, on ne peut qu'essayer de la promouvoir en mettant en oeuvre les moyens nécessaires.

1.2. Le problème des groupements de base.

- Il y a lieu de se demander quel type "d'organisation" il convient d'exiger pour qu'un village puisse entreprendre la réalisation de projets. A ce sujet il convient de souligner l'importance de la référence au "TON" qui est une association villageoise traditionnelle ; le gouvernement malien entend faire reposer le développement des initiatives de base sur le TON villageois.

- Dans l'ensemble les associations villageoises sont assez embryonnaires ou bureaucratiques. Il se pose donc, en ce qui concerne les initiatives de base, non seulement une question de structures et de fonctionnement mais aussi de valeur des organisations paysannes sur lesquelles tout est censé reposer (au moins en théorie) ; la bureaucratisation atteint donc l'ensemble du système.

- L'idée de la mise en commun des ressources des groupements de base est une aberration ; il est bien évident que ces groupements doivent avoir le libre choix de l'affectation de leurs ressources (qui seront toujours peu importantes).

1.3. Le F.A.I.B.

- On doit souligner la très grande lourdeur des structures et de l'instruction des projets tel que cela est envisagé (et déjà en partie réalisé) dans le cadre du FAIB.

- Le système du FAIB risque plus de créer des assistés que "de former des hommes capables de gérer leurs initiatives" qui en fait le plus souvent ne seront pas vraiment les leurs ; en effet les "initiatives de base" ne sont souvent que des initiatives administratives ou (et) politiques.

- Pourquoi le FAIB ne soutiendrait-il pas des projets non directement et immédiatement productifs ? D'une manière plus générale pourquoi ne pas prendre en compte (d'une façon ou d'une autre et en les adaptant) toutes les initiatives de la population ?

1.4. Les C.V.I.B.

- Il convient de se demander pourquoi le Mali édicte des règles fixes et contraignantes en ce qui concerne les CVIB alors même que les fonds publics n'y interviennent pas. Plus fondamentalement il y a tout lieu de souhaiter que les bailleurs de fonds publics puissent intervenir dans le financement des CVIB.

- On ne peut que s'étonner de la primauté accordée au FAIB alors même qu'au niveau des prévisions financières l'importance des CVIB est beaucoup plus grande.

1.5. Les O.N.G.

- Il est exact que les ONG (du fait de leur nature même) interviennent parfois d'une manière désordonnée et qu'il leur arrive dans certains cas de faire des choix à la place des populations, mais l'Etat malien en intervenant comme il le fait (ou comme il compte le faire) risque fort de ne pas mieux réussir.

- On constate une volonté et un effort de coordination des ONG entre elles (en particulier au travers du CCAU) et avec l'administration (réunions mensuelles). Il existe une Commission Nationale d'évaluation des activités des ONG qui est chargée d'harmoniser (comme cela se révèle effectivement nécessaire) les rapports entre le gouvernement et les ONG.

- Actuellement les ONG sont très sollicitées compte tenu d'une part de la situation du Mali et de ses énormes besoins, d'autre part de leur capacité à s'adapter à des situations assez variées. Elles essayent ponctuellement de mettre en oeuvre une politique de développement en plus des aides d'urgence afin d'éviter en particulier que l'aide ne concurrence la production locale.

2. Conséquences sur notre programme de coopération

2.1. Conséquences sur les orientations à moyen terme à l'égard du Mali

- Il convient de ne pas financer (au moyen des C.L.I.) le FAIB mais les CVIB et ceci par l'intermédiaire des ONG (en particulier du CCAU) tant que les bailleurs de fonds publics n'y seront pas admis directement. Cependant il faut en même temps savoir que de toutes façons les actions de type ONG ou "initiatives de base" ne peuvent tout résoudre.

- Tout ce qui va dans le sens de l'allègement des structures d'intervention doit être favorisé.

- La France se doit de participer activement au "groupe de suivi" sur les initiatives de base (suite à la Table Ronde) et d'essayer d'y faire passer ses idées (cadre institutionnel, structures de concertation souples, mode de financement,...).

- Favoriser au profit du Mali le développement du système des bourses de projets.

- Il faut s'appuyer sur les organisations paysannes issues de la base dans les projets de développement que nous finançons. En effet notre appui à la S.A. et au développement rural ne peut aboutir qu'avec la participation active du paysannat. Cela doit permettre de contrebalancer la diminution et la transformation du rôle des ODR.

- Il est nécessaire d'essayer de répondre à la question : comment susciter le développement à la base ? et ceci en tenant compte des réalités locales. Pour ce faire " que les personnes ayant une bonne expérience de ces problèmes (agents de développement, AFVP, autres ONG, ...) se concertent pour parvenir à des vues claires sur des solutions praticables" et sur leurs conditions de mise en oeuvre.

- Il est sûr que l'amélioration de l'information et de la concertation avec le monde paysan (par exemple à travers les projets que nous finançons) est un des premiers buts à poursuivre.

- Chaque fois que cela est possible il convient à tout prix de favoriser la promotion du paysannat. Il faut donc insister sur le volet de la formation des paysans dans les opérations de développement rural. Pour rendre plus compétent les groupements villageois il est indispensable d'appuyer l'effort de formation des paysans (par exemple, mais pas uniquement, en intensifiant l'alphabétisation fonctionnelle) dans tous les domaines d'intervention et ne pas s'intéresser seulement à la formation de l'encadrement. En ce sens il convient de développer en particulier notre intervention dans des actions du même type que celles mises en oeuvre, avec l'aide du MRE-CD, par l'AFDI (formation en matière de coopération agricole).

- Il serait également souhaitable d'améliorer l'efficacité des groupements de producteurs dans le cadre de l'opération Mali-Sud II. Il faudrait essayer d'en faire un "exemple à suivre", un modèle d'intervention pour le gouvernement et l'administration malienne.

2.2. Conséquences en ce qui concerne l'application de notre P.S.A.

Compte tenu des difficultés que rencontre actuellement le Mali pour mettre en oeuvre de réelles initiatives de base il est tout à fait souhaitable pour essayer d'y porter remède de se référer au P.S.A.

Celui-ci insiste sur la nécessité d'inventer de nouveaux modèles de formation paysanne.

- Il convient d'appuyer les stratégies paysannes et de promouvoir des sociétés rurales dynamiques. L'émergence d'une paysannerie dynamique suppose que celle-ci dispose pour elle-même de la liberté d'organisation. Le but est de permettre l'émergence de producteurs qualifiés, responsables et organisés et d'avoir des méthodes d'intervention qui favorisent les initiatives décentralisées de développement. Pour y arriver les moyens suivants doivent être mis en oeuvre :

- * tenir compte des problématiques paysannes.
- * promouvoir des organisations agricoles responsables.
- * intégrer les programmes de formation de base et professionnelle au développement rural et les articuler directement à la promotion paysanne.
- * arriver à la maîtrise des techniques par les producteurs.

- Il est nécessaire d'améliorer la qualification des producteurs par un conseil adapté aux plans technique, organisationnel et de gestion (programmes pilotes). Le but est d'arriver à un renouveau de la vulgarisation. Les moyens à mettre en oeuvre sont les suivants :

- * lier formation et expression des ruraux.
- * renforcer les liens entre formation et développement
- * appuyer les efforts de réflexion pédagogique (innover sur le plan pédagogique).
- * favoriser la circulation de l'information et l'expression des ruraux.
- * tenir compte du savoir paysan et de la culture locale.

- Il faut enfin appuyer les organisations agricoles et villageoises :

- * par la mise en place et le suivi de projets liés à des initiatives paysannes (en les identifiant bien),
- * par le soutien à des structures de formation et d'aide aux organisations paysannes,
- * par le soutien à des groupes paysans de recherche et d'appropriation technique, en faisant appel au volontariat et à la créativité paysanne.

3. La position du problème dans d'autres pays.

Dans un grand nombre de PED on retrouve les mêmes problèmes que ceux qui viennent d'être évoqués dans le cas du Mali :

- Il existe toujours une grande distance entre le discours et la réalité ; les meilleures intentions (si tant est qu'elles existent) peuvent entraîner les pires résultats.

- Beaucoup de pays tolèrent plus qu'ils ne favorisent les initiatives de la base paysanne .

- Dans ces pays la centralisation administrative, la lourdeur bureaucratique et la tendance à vouloir légiférer dans tous les domaines prédominent.

- Partout le développement (ou tentative de développement) se fait pour l'essentiel "sur le dos" des paysans et à leurs dépens. Malgré son rôle et son importance le paysannat n'a pas la place qu'il mérite dans l'Etat.

- Le manque de formation technique des paysans est partout le même malgré les nombreuses années de "développement agricole".

- Le problème des structures d'intervention dans le monde paysan (du mode d'intervention de l'Etat) est bien rarement résolu d'une manière satisfaisante.

- Les ONG connaissent souvent des problèmes de coordination entre elles et avec les administrations et en tout état de cause elles ne peuvent résoudre toutes les questions qui se posent à ces pays et à leurs paysannats.

- En ce qui concerne par exemple le Sénégal, si on peut être satisfait de l'idée de créer des "sections villageoises" (N.P.A.), il y tout lieu d'être inquiet de la rapidité avec laquelle elles ont été mises en place ce qui risque de leur conférer un caractère très artificiel de structures para-administratives. Ceci laisse craindre que les causes qui ont engendré l'échec des coopératives n'ont pas été surmontées. Un nouvel échec compromettrait encore pour plusieurs années la mise en place de véritables organisations de producteurs et par voie de conséquence la remise en route du crédit agricole, comme cela se révèle effectivement être le cas.

ABREVIATIONS

A.F.D.I.	: Agriculteurs Français pour le Développement International.
A.F.V.P.	: Association Française des Volontaires du Progrès.
C.C.A.U./O.N.G.	: Comité de Coordination des Actions d'Urgence des O.N.G. au Mali.
C.L.I.	: Crédits Légers d'Intervention.
C.V.I.B.	: Caisse Villageoise d'Initiative de Base.
F.A.I.B.	: Fonds d'Assistance aux Initiatives de Base.
N.P.A.	: Nouvelle Politique Agricole (au Sénégal).
O.D.R.	: Opération de Développement Rural.
O.N.G.	: Organisation Non Gouvernementale.
P.E.D.	: Pays En Développement.
P.S.A.	: Plan Sectoriel Agricole. (coopération française).
S.A.	: Stratégie Alimentaire.