

Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain

*L'état de la coordination des interventions dans 3 pays
d'Afrique de l'Ouest*

Jean-Denis Crola

Oxfam France - Agir ici



« Les 25 dernières années ont, malheureusement, été marquées par un triple désinvestissement dans le secteur : désinvestissement de nos Etats qui sont souvent passés d'une vision administrative et dirigiste du secteur agricole à l'absence complète de vision, en s'en remettant aux forces du marché pour piloter la transformation de l'agriculture ; désinvestissement des entrepreneurs qui ont généralement préféré se positionner sur des branches plus porteuses, en privilégiant les activités commerciales d'importation, et désinvestissement de la communauté internationale, dont la part de l'aide allouée à l'agriculture a dangereusement chuté. J'ajouterai un quatrième désinvestissement : celui des producteurs, découragés et isolés, et qui ont souvent cherché l'issue en diversifiant leurs sources de revenus hors de l'activité agricole ou d'élevage. (...)

Nous ne pourrons relever les défis qui se présentent à nous sans un réinvestissement massif de chacun de ces acteurs. Que l'un de ces protagonistes manque à l'appel et nous courrons à l'échec.

[Il faut que nous sortions] d'une logique de modes successives, pour combiner dans la cohérence des politiques publiques claires et incitatives, des stratégies d'acteurs et des outils de financement adaptés à la diversité des besoins. Les partenaires au développement sont souvent impatients de voir nos stratégies traduites en actions opérationnelles. Cette recherche de cohérence d'ensemble, point de départ d'une révolution agricole, est très coûteuse en matière de concertation et de conception. Elle n'en est pas moins incontournable. (...) L'Afrique est fatiguée des colloques et des engagements internationaux sans suite.

Nos gouvernements se sont engagés à Maputo à consacrer au moins 10 % du budget des Etats à l'agriculture. Je vous invite à construire un partenariat mondial fondé sur des engagements réciproques et à définir ensemble les moyens de veiller à leur traduction dans la réalité. »

Extraits de l'allocution du Président de la Commission de la CEDEAO, **Dr Mohamed IBN CHAMBAS**, prononcée lors de l'ouverture du Forum 'Investir dans l'agriculture en Afrique subsaharienne', le 8 décembre 2008 à Paris.

Résumé

Entre juin 2008 et juillet 2009, plus de 40 milliards de dollars ont été annoncés par les principaux pays donateurs pour apporter des réponses d'urgence à la crise alimentaire et investir durablement dans l'agriculture des pays en développement. Parallèlement, les pays donateurs et bénéficiaires, les agences des Nations Unies, la Banque Mondiale et d'autres acteurs appellent à une meilleure coordination des interventions sur le terrain, ainsi qu'à un investissement accru dans les stratégies et les politiques nationales. Ces deux éléments ont été notamment retenus comme des principes d'action fondamentaux dans la déclaration commune de l'Aquila sur la sécurité alimentaire, lors du dernier sommet du G8.

Un an et demi après la 'Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale', organisée à Rome par la FAO, cette étude tente de dresser un premier bilan des engagements pris sur la scène internationale à partir de la réalité observée au Niger, au Ghana et au Burkina Faso. A travers des exemples concrets, elle tente de retracer les grandes lignes des enjeux et défis actuels, qui sont déterminants pour le développement des secteurs agricoles des 3 pays étudiés.

L'aide à l'agriculture : un système bien rodé, mais inefficace

L'étude s'attache dans un premier temps à réaliser un état des lieux de l'aide publique au développement (APD) du secteur agricole et alimentaire dans les trois pays (partie 1). Malgré la faiblesse relative de l'APD consacrée au secteur, les investissements des Partenaires techniques et financiers (PTF) représentent, souvent depuis de nombreuses années, entre 60 et 80 % des budgets du secteur rural. La coordination de leurs interventions est donc cruciale pour garantir un développement cohérent du secteur. Mais les interventions sont réalisées à travers une multitude de projets, souvent mal coordonnés et parfois déconnectés des politiques et des programmes nationaux. Au lieu de renforcer les capacités des gouvernements, la multiplication des projets conduit à un affaiblissement des ressources locales. La création d'unités de gestion parallèles concurrence les services techniques. Les ressources humaines du gouvernement sont accaparées par la gestion à court terme des projets, le suivi des procédures et les missions d'évaluation propres à chaque bailleur. Sur le terrain, la diversité des approches et des modes d'intervention des PTF rend souvent peu cohérente leur action globale. Malgré l'existence de cadres de concertation sectoriels, les PTF peinent à progresser vers une meilleure coordination de leurs interventions. Peu désireuse de remettre en question leur logique d'intervention, la majorité des PTF ne consacre pas les ressources humaines et financières nécessaires à la coordination de leurs interventions. Faute de directives claires des Etats et de programmes sectoriels capables de fédérer les actions des PTF autour d'objectifs communs, cette situation se perpétue depuis de nombreuses années. L'aide à l'agriculture est un système rodé, mais qui manque cruellement d'efficacité.

La crise, une opportunité de changement ?

A travers des illustrations concrètes, l'étude dresse un premier bilan des financements et des interventions mis en œuvre dans les trois pays en réponse à la hausse des prix alimentaires de 2008 (partie 2). Les données présentées ne sont pas exhaustives, mais permettent de tirer un certain nombre d'enseignements et d'évaluer si les engagements pris au niveau international sont en voie de se concrétiser sur le terrain. Si l'on constate un certain réengagement financier depuis 2008, il s'est agi principalement d'actions d'urgence, visant à soulager les

populations les plus vulnérables, à soutenir les mesures des gouvernements ou à assurer, à court terme, un niveau de récolte suffisant. Par ailleurs, la majorité des financements ne semble pas être le reflet d'une aide additionnelle et durable, mais plutôt d'une réallocation de financements destinés initialement à d'autres secteurs de développement. Malgré la mise en place de programmes nationaux de subventions d'engrais ou de semences au Burkina Faso et au Ghana, les Etats ne semblent pas avoir reçu le soutien financier escompté de la part des PTF pour leur mise en œuvre. Parallèlement, plusieurs PTF comme la FAO, la Banque Mondiale, le FIDA ou la Banque Africaine de Développement ont financé les mêmes types de projet, mais plus ou moins déconnectés des programmes nationaux. L'urgence dans laquelle ont été mis en œuvre les projets n'a par ailleurs pas favorisé la coordination des interventions des PTF. Sans une nouvelle approche sur le terrain, et notamment concernant les projets actuellement en cours d'élaboration, il est à craindre que ce changement dans le mode d'intervention et de soutien financier des PTF ne reste qu'un vœu pieux. L'engagement des PTF à soutenir le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en Afrique de l'Ouest donne de vraies raisons d'espérer ce changement dans les trois pays, mais les défis restent immenses.

Le renforcement des politiques nationales, enjeu majeur du développement agricole

Dans les trois pays à l'étude, l'absence de programmes agricoles sectoriels finalisés accentue la dispersion des interventions des PTF. A travers une description des processus de mise en œuvre de programmes agricoles sectoriels, processus qui restent en cours d'élaboration, l'étude tente d'en souligner l'importance des enjeux pour le développement des secteurs agricoles de ces trois pays (partie 3). Il y a aujourd'hui deux processus parallèles dans les pays étudiés. L'un est initié 'par la base'. Il s'agit des programmes agricoles sectoriels propres à chaque pays ; l'autre est initié au niveau régional : ce sont les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA), instruments nationaux de mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO. Les enjeux liés à l'aboutissement de ces deux processus sont cruciaux : les programmes définitifs seront les outils d'alignement des PTF, garants de l'articulation de leurs interventions. Cependant, les gouvernements doivent, au préalable, assurer que ces deux processus aboutissent à un seul et même programme agricole sectoriel par pays. Par ailleurs, le passage progressif de l'approche projet à l'approche programme demande une redéfinition profonde des rôles et des interventions de l'ensemble des acteurs, des PTF à l'Etat, en passant par la société civile. La mise en œuvre d'un programme agricole sectoriel demande, en effet, des compétences spécifiques de la part des PTF comme des Etats, et implique un renforcement préalable des capacités. Elle représente un processus d'apprentissage mutuel et exige dans ce cadre un investissement humain et financier spécifique, ainsi qu'une importante flexibilité de la part des PTF. Et ce, pour permettre de s'aligner sur les procédures et priorités nationales. Il est également nécessaire que les PTF se repositionnent et passent de l'exécution des projets à l'appui technique, ou au soutien à l'exécution des politiques nationales. De même, la société civile, et notamment les organisations de producteurs doivent pleinement être associées au processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. Enfin, pour entraîner les PTF dans leur sillage, il est essentiel que les Etats démontrent activement leur volonté à mettre en œuvre ces programmes en faisant du secteur agricole et alimentaire une véritable priorité budgétaire.

Recommandations

Aux Partenaires Techniques et Financiers :

- ❖ Investir concrètement dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sectoriels ;
- ❖ Utiliser et renforcer les cadres et procédures existants, et s'appuyer sur la priorité des acteurs ;
- ❖ Passer du stade de la concertation à une réelle coordination des interventions ;
- ❖ Transformer les annonces financières faites au niveau international en financements additionnels, de long terme, et prévisibles, afin de renforcer les processus nationaux et régionaux en cours.

Aux gouvernements :

- ❖ Assurer un pilotage actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes sectoriels agricoles et de sécurité alimentaire ;
- ❖ Faire preuve d'un véritable leadership dans la coordination des interventions des PTF ;
- ❖ Travailler à la mise en œuvre d'une politique commerciale régionale qui permet d'assurer le développement du secteur agricole aux niveaux régional et national ;
- ❖ Faire de l'agriculture et de la sécurité alimentaire une véritable priorité budgétaire.

Aux organisations de la société civile et aux ONG :

- ❖ Investir les espaces de coordination, de décision et d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire ;
- ❖ Assurer que les ONG internationales, comme les gouvernements, délivrent ou s'engagent à délivrer une aide de qualité.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les personnes suivantes pour leur collaboration à l'étude : Harouna Abarchi (AREN), Eric Ouedraogo (CPF), David Amoah (FONG), Sonia Goicoechea (Intermon Oxfam) ; Etienne Du Vachat (Oxfam Novib), Issaka Ouandaogo (Intermon Oxfam) ; Imma de Miguel (Intermon Oxfam), Mahamadou Alfari Maiga (Oxfam International), Eric Hazard (Oxfam International), ainsi que toute l'équipe d'Afrique de l'Ouest d'Oxfam International.

L'auteur remercie également toutes les personnes qui se sont rendues disponibles pour nous accorder un entretien, partager leurs analyses et opinions, avant, pendant et après la mission de terrain au Niger, au Burkina Faso et au Ghana.

© Oxfam International Novembre 2009

Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés.

Courriel: publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter:

advocacy@oxfaminternational.org

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org) Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca).

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une possible affiliation complète:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :

Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie)

(<http://www.ucodep.org>)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr. Courriel: advocacy@oxfaminternational.org