



ORGANISATION
DES
NATIONS
UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

FOOD
AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF
THE
UNITED
NATIONS

ORGANIZACIÓN
DE LAS
NACIONES
UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACIÓN

DIVISION DU DEVELOPPEMENT RURAL
RURAL DEVELOPMENT DIVISION
DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL

RED-IFO UN MODÈLE POUR ANALYSER LA DÉCENTRALISATION

DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT RURAL
DECENTRALIZATION AND RURAL DEVELOPMENT
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

3

Ce document a été préparé par M. Rafael PANIAGUA-RUIZ, Consultant à la FAO, entre les mois d'avril et mai 1996 à la demande de la Division du Développement rural. Il a bénéficié de l'appui et commentaires des membres du Groupe thématique sur la restructuration des institutions et la décentralisation, au sein de la Division SDA de la FAO: MM. Mohamed NADIR, Tomas LINDEMANN, Jean BONNAL et Luciano MONTESI, ainsi que du Directeur de la Division M. Gustavo GORDILLO DE ANDA. Lors d'une dernière révision du document, les commentaires de Paolo GROPPPO ont permis d'améliorer la présentation sur la population cible des politiques différenciées.

TABLE DE MATIERES

INTRODUCTION	2
SECTION I. L'HÉRITAGE DES POLITIQUES CENTRALISÉES ET LES RISQUES DE LA DÉCENTRALISATION	3
Risque 1. Le remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande	4
Risque 2. L'asymétrie d'information ne facilite pas la coordination des activités	4
Risque 3. L'héritage du paternalisme peut se traduire par une offre amoindrie de services d'appui	5
Risque 4. La tradition du clientélisme peut se traduire par une appropriation de la décentralisation	5
Risque 5. La rigidité institutionnelle et le rythme de la décentralisation	6
SECTION II. LE MODÈLE RED-IFO DE DÉCENTRALISATION : UNE MÉTHODOLOGIE ET TROIS POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT	7
La méthodologie: régionalisation et différenciation (RED)	7
Les politiques d'accompagnement: information, formation et organisation (IFO)	10
<i>LE ROLE DE L'ACCES A L'INFORMATION DANS LE DIALOGUE AVEC L'ETAT</i>	10
<i>LA FORMATION COMME UN MOYEN D'EVITER LES VIDES INSTITUTIONNELLES</i>	11
<i>ORGANISATION ET MECANISMES DE MEDIATION</i>	12
<i>LE CALENDRIER DE LA DECENTRALISATION</i>	14
SECTION III. LES FONCTIONS DES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES DANS LE MODELE RED-IFO DE DÉCENTRALISATION	15
CONCLUSION SUR L'ORIENTATION QU'IL FAUT DONNER À LA DÉCENTRALISATION	18
BIBLIOGRAPHIE	21

Introduction

Les avances de la démocratie dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est, et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un **retrait massif de l'Etat**, qui prend trois formes principales: privatisation, dérégulation et décentralisation. Les institutions chargées du développement rural connaissent de ce fait un processus de restructuration également massif. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Les ministères chargés du développement rural et du secteur agricole, quant à eux, sont réorientés vers leurs fonctions spécifiques de service public.⁽¹⁾

Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. **Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.**⁽²⁾

La FAO a plaidé depuis longtemps pour la mise en oeuvre de **stratégies participatives de développement rural** et cherche en conséquence à inclure dans ses projets et ses programmes les mécanismes les plus adéquats pour la restructuration des institutions chargées du développement rural.⁽³⁾ Ces projets et programmes partent du principe que **la décentralisation devrait permettre d'augmenter l'efficacité de l'Etat** dans la mesure où ses services d'appui s'approchent des besoins des producteurs, ce qui augmente l'opportunité et l'adéquation de ces services aux nécessités de la production, sur la base de diagnostics locaux réalisés par ceux qui ont l'information la plus pertinente.

La FAO reconnaît néanmoins qu'**il existe un héritage structurel des politiques centralisées de développement rural, dont il faut tenir compte pour identifier les risques que comporte la décentralisation** (Section I). La prise en compte précise de ces risques lui a permis d'identifier **une méthodologie adaptée de décentralisation et un paquet de politiques d'accompagnement** indispensables pour réussir la décentralisation (Section II). Cette méthodologie met en avant la nécessité d'un effort particulier de **création et de**

1. Le terme "organisations de producteurs" recouvre une variété de formes d'organisation spécifiques à chaque pays ou région géographique: "conseils communautaires traditionnels, groupes informels, coopératives, organisations de travailleurs ruraux, unions paysannes, associations féminines", FAO (1992), p. 4. Il s'agit dans tous les cas d'organisations volontaires, autonomes et démocratiques.

2. Les principaux acteurs du développement rural, pour les objectifs de ce document, sont les organisations internationales, les états, le secteur privé, les ONG et les différentes formes d'organisation des populations rurales regroupées sous le terme générique d'associations intermédiaires.

3. Dès 1981, la FAO conseillait les gouvernements de considérer trois types d'action: "decentralise the decision-making process within the framework of national policy and promote local government institutions; ii) delegate to institutions of local government increasing responsibility for decision-making in rural development activities as well as in their implementation and evaluation; iii) promote people's organisations, including workers' associations and cooperatives to strengthen the participation of the rural poor in decision-making, implementation and evaluation of agrarian reform and rural development programmes", The Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development: The Peasant's Charter, FAO, Rome, 1981.

renforcement des associations intermédiaires représentatives de l'ensemble de la population rurale, et dont la vocation serait d'être le maillon central du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement rural (Section III).⁽⁴⁾ A partir de l'analyse des différents projets de la FAO d'appui à la restructuration des institutions publiques et aux politiques de développement rural, ce document propose une systématisation des axes de ces projets dans un **modèle de décentralisation participative**, qui sera appelé le **modèle RED-IFO**.

⁴. Dès le début des années 1990, la FAO reconnaissait que "les avances de la décentralisation concernent essentiellement une dimension formelle et institutionnelle; l'absence de capacités réelles pour approfondir le processus de décentralisation a empêché d'atteindre les résultats attendus: augmenter la participation social dans la prise de décisions", FAO (1990a), p. 50.

SECTION I.

L'HÉRITAGE DES POLITIQUES CENTRALISÉES ET LES RISQUES DE LA DÉCENTRALISATION

Dans le contexte de l'héritage des politiques centralisées, le retrait de l'Etat et, en particulier, la décentralisation comportent un certain nombre de risques qu'il faut identifier. La question qui se pose est celle de savoir quelles sont les conditions qui peuvent permettre que la décentralisation s'accompagne d'un rôle plus important et décisif de la part des organisations des producteurs.⁽⁵⁾ Pour répondre à cette question, il faut commencer par bien comprendre l'héritage des politiques centralisées et bien identifier les risques de la décentralisation. Cinq couples héritage - risque paraissent décisifs.

Risque 1. Le remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande

D'une manière générale, les politiques centralisées étaient orientées par une **logique pure de l'offre**, qui se traduisait en une stratégie globale de développement qui ne prenait pas en compte les spécificités locales. Ces politiques ne pouvaient être qu'inefficaces car elles n'avaient pas des mécanismes leur permettant de focaliser leurs instruments en fonction des problématiques spécifiques à chaque région, à chaque filière ou à chaque type de producteur. Le risque est que face aux inefficacités d'une intervention orientée par l'offre, les gouvernements soient tentés par une orientation de ses interventions en fonction d'une **logique pure de la demande**. Ce type d'intervention aurait certes la vertu de prendre en compte les circonstances particulières de chaque localité ou type de producteurs, mais au prix d'un éparpillement des actions et de **la perte d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural**. L'absence d'une logique d'ensemble, quand les décisions et les appuis sont pris d'une manière décentralisée, peut être particulièrement grave dans la mesure où il n'y a pas d'évidence empirique que l'addition des solutions locales produise nécessairement une solution d'ensemble à la problématique du développement rural, ni les meilleurs et les plus stables niveaux d'investissement, d'emploi et de production.

Risque 2. L'asymétrie d'information ne facilite pas la coordination des activités

Dans le cadre d'une intervention centralisée, **l'information globale et pertinente n'est pas distribuée d'une manière symétrique**. Quand elle existe, l'information est concentrée aux niveaux centraux du gouvernement, ce qui ôte la possibilité aux populations rurales d'avoir une connaissance de l'environnement institutionnel, économique et technologique dans lequel elles évoluent et de participer efficacement à la formulation des politiques. Le risque que comporte cet héritage est que les populations rurales, même si on leur donne la parole, n'aient pas la capacité de **globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités**. Autrement dit, les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions précises de chaque problématique au niveau local, **peuvent très bien ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore plus, du point de vue du modèle global de développement**, par manque d'information générale sur les contraintes et les opportunités posées par le nouveau contexte

⁵. Il va de soi que la décentralisation ne peut être qu'un processus général qui comprend tous les domaines de l'action publique et dont il faut spécifier les conditions particulières de succès requises pour chaque secteur économique. Ce document se limite bien entendu aux conditions de la décentralisation en ce qui concerne les actions de l'Etat en matière de développement rural et, plus particulièrement, ses actions dans le domaine de l'agriculture.

institutionnel et économique. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut encore créer les conditions de cette participation. **La symétrie d'information est une condition de base pour la coordination d'activités.**

Risque 3. L'héritage du paternalisme peut se traduire par une offre amoindrie de services d'appui
--

Les politiques centralisées partaient du principe que seule l'intervention de l'Etat pouvait corriger les défaillances du marché et permettre aux populations rurales les plus défavorisées d'avancer dans la voie du développement. L'approche paternaliste du développement, selon laquelle les petits et moyens producteurs n'étaient pas à même d'utiliser les institutions du marché d'une manière profitable car ils n'avaient ni la capacité ni les ressources pour trouver des solutions à leurs propres problèmes, **a entravé la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales mais également des niveaux locaux de gouvernement.**⁽⁶⁾ Cet héritage est lourd de conséquences. Si le transfert de fonctions vers des niveaux locaux de gouvernement ou vers des organisations de producteurs ne s'accompagne pas d'un transfert des compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions décentralisées, la décentralisation risque de produire des vides institutionnels et une **diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs.**⁽⁷⁾ Ce qui aurait tendance à renforcer la polarisation entre les différents types de producteurs, à élargir le fossé entre l'agriculture commerciale et l'agriculture paysanne et, d'une manière générale, à approfondir les disparités de revenu entre l'espace urbain et l'espace rural.

Risque 4. La tradition du clientélisme est forte; elle peut se traduire par une appropriation de la décentralisation

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées ont alimenté les **clientèles de l'Etat, qui étaient celles qui avaient une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes, ainsi qu'un niveau d'organisation qui leur permettait de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural.** La structure clientéliste était caractérisée par l'émergence d'activités cherchant l'appropriation de la rente institutionnelle et par une solidarité croissante entre les niveaux centraux du gouvernement et les grands producteurs qui étaient les seuls interlocuteurs de l'Etat et recevaient presque tous les bénéfices de son intervention. Ceci a été un vecteur important de la polarisation de la

^{6.} "Les stratégies de développement rural classiques tendent à considérer le développement comme une série de transferts techniques ayant pour but d'accroître la production, d'engendrer la richesse et d'améliorer les conditions d'existence. (...) cette approche aboutit souvent à la concentration des ressources, à la marginalisation des petits exploitants et à l'augmentation du nombre de paysans sans terre", FAO (1992), p. 3.

^{7.} Il a été reconnu par exemple qu'au Mexique les schémas de décentralisation vers les niveaux locaux de gouvernement ont échoué en raison du "manque de ressources humaines qualifiées dans les niveaux intermédiaire et local. Quelques avances ont pu être faites grâce aux programmes de formation réalisés (PROCAP-CESPA, INCA RURAL) mais ces efforts ont été insuffisants", FAO (1990a), p. 39. C'est pourquoi, à partir de 1988, une nouvelle approche de la décentralisation, peu connue en Amérique Latine, a été essayée consistant dans le transfert de fonctions vers les organisations de producteurs et les paysans eux-mêmes. En Algérie également, un important dialogue a été institutionnalisé entre le gouvernement central et les *wilayate* (entités économiques et politiques avec un important niveau d'autonomie locale) mais "notwithstanding the achievements, somme difficulties identified in the decentralisation of the planning process were the lack of adequate training of the officials at the regional level", FAO (1990b), p. 19. Les mêmes goulots d'étranglement apparaissent dans les efforts de décentralisation dans les pays asiatiques, voir FAO (1985).

politique agricole sur ces grands producteurs et de l'hétérogénéité structurelle de l'espace rural. L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une **appropriation de la part des élites locales des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation**. On assisterait alors à une substitution du clientélisme entre les états et les grands producteurs par une addition de clientèles locales, qui seraient les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.⁽⁸⁾ Plus grave encore, la réduction de la présence de l'Etat dans l'espace rural, en absence d'associations intermédiaires régionales fortes et représentatives, peut diminuer la **capacité de médiation de conflits au niveau régional au profit de pouvoirs locaux moins soucieux de conduire la stratégie globale de développement dans la médiation et la concertation**.

Risque 5. Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées ont été conçus pour mettre en oeuvre des politiques dont la définition leur échappe. De ce fait, ils sont caractérisés par un certain **manque de flexibilité pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de formulation des politiques participatives et décentralisées**. Ce qui signifie que la décentralisation peut se traduire par une faiblesse ou une paralysie des niveaux intermédiaire et local de gouvernement ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation.⁽⁹⁾ Le risque ici est de **penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente**, sans se poser le problème du **rythme souhaitable** de la décentralisation. Il faudrait à ce propos éviter un rythme trop rapide qui empêcherait les adaptations mais aussi un rythme trop lent qui freinerait définitivement le processus de décentralisation.

⁸. Sur ce point, la Banque mondiale a rejoint l'analyse de la FAO en reconnaissant que "designing decentralised mechanisms that allow poor men and women to participate effectively in making and executing decisions, and promoting accountability requires a special effort. Otherwise the rural elite will appropriate most of the benefits of the rural development programs", WORLD BANK (1995), p. 9. Même dans le cas de la Colombie, où la participation sociale a été le plus institutionnalisée, les groupes économiques les plus puissants continuent à être les interlocuteurs privilégiés de l'Etat dans le processus de prise de décisions, voir FAO (1990a), pp. 30-34.

⁹. C'est pourquoi dans son analyse de la décentralisation en Afrique du nord, la FAO considère que la "decentralization needs persistent effort over a considerable period of time. In most countries of the region, given the socio-economic and political context, the human resource levels and the capacity constraints within which governments are operating, a cautious step-by-step approach toward decentralization seems natural and necessary. Thus, decentralization must be viewed as an incremental process of building up the capacity of the next lower level to assume greater responsibility for development of planning and management", FAO (1990b), pp. iii-iv.

SECTION II.

LE MODÈLE RED-IFO DE DÉCENTRALISATION : UNE MÉTHODOLOGIE ET TROIS POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT

Pour faire face aux risques présentés ci-dessus, il faut établir, d'abord, une méthodologie de la décentralisation faite de la régionalisation des besoins des populations rurales et de la différenciation de politiques (risque 1); ensuite, trois politiques d'accompagnement: information (risque 2), formation (risque 3) et organisation (risque 4); enfin, la concertation d'un calendrier adéquat de décentralisation (risque 5).

La méthodologie: Régionalisation et Différenciation (RED)

Pour éviter le premier risque de la décentralisation (substitution pure et simple d'une logique de l'offre par une logique de la demande), il faut avant tout construire un **espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs du développement rural qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques** (organisations internationales et états) et, d'autre part, **les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui** (populations rurales, ONG, secteur privé). Cette intersection est l'espace naturel de la formulation décentralisée d'une stratégie de développement rural.⁽¹⁰⁾

Autrement dit, pour que l'offre de politiques ne soit pas trop globale, il faut **différencier les politiques et donc disposer de typologies de producteurs et de régions**. Sur cette base, il serait possible, d'une part, de cibler le type de population rurale qui serait l'interlocuteur privilégié de l'Etat et la population objectif de ses politiques et, d'autre part, d'identifier les instruments d'appui les plus adaptés à chaque type de producteur, à chaque produit et à chaque région.⁽¹¹⁾ Mais en même temps, pour que la demande d'appui de la part des populations rurales ne soit pas trop spécifique et locale, il faut **régionaliser les besoins et les souhaits** des populations rurales pour leur donner une portée plus vaste. Il convient peut-être de proposer ici une représentation graphique du contenu de cette intersection entre l'offre de politiques et la demande d'appui afin de bien comprendre quel est l'enjeu de la différenciation des politiques et de la régionalisation des demandes.

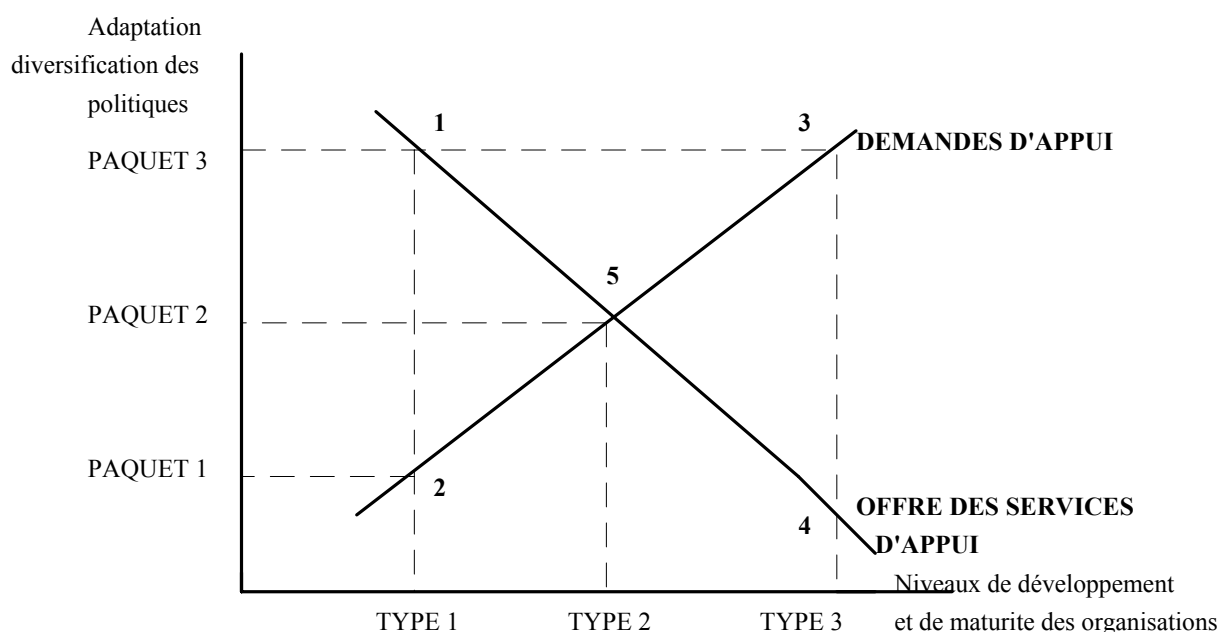
Sur l'axe vertical de ce graphique, est représenté le passage du paquet 1 des politiques vers les paquets 2 et 3, qui traduit le passage des politiques peu adaptées et peu diversifiées vers des politiques chaque fois plus adaptées et diversifiées. Sur l'axe horizontal, apparaissent trois types de producteurs qui représentent des niveaux chaque fois plus élevés de développement et de maturité des organisations agricoles. On considère que le type 1 représente une

¹⁰. La FAO organise actuellement une réflexion comparée sur les processus de décentralisation en cours dans les pays du Maghreb et du Sahel, dont l'objectif est d'identifier les mécanismes d'interface entre les niveaux central et local et le rôle de l'échelon régional dans cette problématique. Les résultats d'un atelier régional que la FAO organise sur ce sujet pourront orienter les développements futurs du modèle RED-IFO.

¹¹. Cette approche de différenciation de politiques et de typologie des régions a été proposée par la FAO pour les pays de l'Afrique du nord dès 1990: "Some regions in which conditions are not favourable may suffer low levels of prosperity. To accelerate their development, higher levels of investment will be required in these regions than in the relatively more prosperous zones. This should start with an investigation of the economic potentials of these regions", FAO (1990b), p. 11.

agriculture de subsistance, le type 2 une **agriculture stationnaire mais avec potentiel productif** et le type 3 **l'agriculture commerciale**.

Dans la perspective du développement rural, l'objectif des politiques différenciées serait de permettre aux producteurs de type 1 de mettre en oeuvre des stratégies de diversification d'activités leur permettant de devenir de producteurs de type 2, c'est-à-dire de producteurs avec un potentiel productif, même si celui-ci n'est pas agricole. En ce qui concerne les producteurs de type 2, l'objectif serait de les aider à matérialiser leur potentiel productif et à sortir de leur état stationnaire pour démarrer une évolution vers un modèle d'agriculture mieux insérée dans les marchés. Dans les deux cas, il s'agit, pour la politique de développement rural, d'appuyer les efforts de ces types de producteurs pour augmenter leurs niveaux de développement et le niveau de maturité de leurs organisations.



La courbe de l'offre des services d'appui est décroissante car l'offre devrait être plus forte plus les producteurs les plus défavorisés et diminuer au fur et à mesure que le niveau de développement des producteurs augmente. La courbe de la demande d'appuis par contre est croissante car elle reflète l'asymétrie dans la capacité de formulation claire et cohérente des

demandes, qui est plus grande pour les organisations ayant atteint un niveau d'organisation majeur.

Analysons maintenant ce que représentent les cinq possibles intersections entre l'offre de politiques et la demande d'appuis.

1. Cette situation représente la formulation de politiques bien adaptées et diversifiées pour la population la plus défavorisée. Ce sont des politiques bien ciblées mais avec une portée limitée en termes de développement rural étant donné la quantité et la qualité de ressources dont dispose la population cible. Ce point décrit en fait les politiques sociales et focalisées de lutte contre la pauvreté. Par elles-mêmes et d'une manière isolée; elles ont peu de chances de démarrer une dynamique de développement rural. Dans le meilleur des cas, elles peuvent aider ce type de producteurs à mettre en place des stratégies pour sortir de l'état d'agriculture de subsistance. Pour leur donner une plus grande efficacité en termes de développement rural, il faudrait les insérer dans une stratégie qui ne voit pas dans la lutte contre la pauvreté seulement une politique sociale mais une composante centrale des politiques de développement économique. Ceci impliquerait démarrer un processus de transition allant du point 1 (les populations les plus défavorisées) vers le point 5 (producteurs ayant une potentialité forte en termes de génération d'emplois, de revenus et de diversification).
2. Il s'agit de politiques faiblement adaptées et peu diversifiées, ce qui implique l'utilisation de subventions généralisées sans focalisation de bénéficiaires. Ce sont d'une manière générale les politiques compensatoires qui ont caractérisé les stratégies d'industrialisation et d'extraction de l'excédent agricole. Il s'agit de politiques inefficaces, chères et génératrices de rentes institutionnels pour les agents privés et publiques qui avaient accès aux marchés publics implicites dans ces politiques.
3. L'intersection dans le point 3 est en fait la contrepartie de l'intersection 2, car elle décrit la politique clientéliste des États centralisés. Les politiques sont adaptées et diversifiées mais concentrées sur les grands producteurs. La viabilité de ces politiques dépendaient des ressources budgétaires qui finançaient les politiques de subventions au crédit, aux prix, et aux infrastructures.
4. Les appuis du point 3 ont alimenté les clientèles de l'Etat, lesquelles luttent aujourd'hui pour éviter que la nouvelle politique de l'Etat ne signifie pas pour eux le passage à la situation 4 sur la graphique. Cette situation représente pour eux la perte de subventions et des appuis.
5. La régionalisation et la différenciation cherchent à réorienter l'action de l'Etat vers la situation 5 où les politiques sont suffisamment adaptées et différenciées pour ce secteur de l'agriculture qui a une capacité réelle d'être la base d'une stratégie de développement rural, génératrice d'emplois, de revenu et de diversification entre revenus agricole et non agricole, mais aussi pour les producteurs les plus pauvres et les plus démunis en termes d'actifs afin de les aider à augmenter leur capacité de transition vers le niveau intermédiaire. C'est pour assurer l'adaptation et la diversification des politiques pour ces deux types de producteurs ruraux qu'est proposé le modèle RED-IFO de décentralisation. Ce modèle voit donc la lutte contre la pauvreté comme une politique visant à assurer, d'un côté, un filet de sécurité sociale pour les plus démunis et, de l'autre côté, les conditions économiques de leur transition vers une reproduction élargie. Le modèle permettrait de: i) appuyer les processus d'organisation pour augmenter la maturité des organisations professionnelles, ii) créer de mécanismes d'accès à l'information stratégique sur l'environnement de ces deux types de producteurs, et iii) appuyer

les processus de formation pour que les actions de développement rural soient assurées par les populations rurales elles-mêmes.

En effet, la mise en place d'une différenciation des politiques et d'une régionalisation des demandes peut jouer un rôle central pour préparer aussi bien les interlocuteurs forts et représentatifs de l'Etat, que les conditions du dialogue entre ces interlocuteurs et l'Etat. C'est sur la base de ce dialogue que peut être mise en oeuvre une stratégie de développement rural efficiente, transparente et différenciée. **L'enjeu de ce dialogue est de coordonner les actions de chaque acteur sur la base d'une reconnaissance de la capacité de réponse spécifique de chaque région et chaque type de producteur aux stimulations positives et négatives des politiques de l'Etat.** C'est donc dans un cadre général de différenciation et de régionalisation que les politiques d'accompagnement de la décentralisation devraient être conçues et mises en pratique.⁽¹²⁾

Les politiques d'accompagnement: Information, Formation et Organisation (IFO)

Pour accompagner la méthodologie de régionalisation et différenciation du modèle RED-IFO de décentralisation, il faut trois politiques qui visent à créer les conditions nécessaires pour assurer la participation des populations rurales dans la définition des politiques et d'une stratégie de développement rural: i) l'accès à l'information, ii) la formation et iii) l'appui à l'organisation des populations rurales.

LE ROLE DE L'ACCES A L'INFORMATION DANS LE DIALOGUE AVEC L'ETAT

Il a été signalé plus haut que l'absence ou l'asymétrie d'information entre les acteurs du développement ne facilitait pas la coordination des activités et la globalisation des demandes locales. Pour éviter ce risque, il faut accompagner la décentralisation d'une politique d'information avec un double objectif: i) **production de l'information pertinente à une stratégie de développement rural** et ii) **création des conditions qui permettent un flux continu de cette information entre tous les acteurs du développement rural**, y compris les niveaux locaux de gouvernement.⁽¹³⁾ L'information et sa distribution symétrique est une

¹². Il faut préciser ici que le concept de région implicite dans le modèle n'est pas prioritairement administratif ou agro-écologique, mais économique: "it is the network of interconnections that gives a region its identification and unity", FAO (1990b), p. 47. Ceci aura évidemment des conséquences sur les instruments classiques des stratégies de développement rural. Une politique décentralisée et différenciée qui répond à des demandes régionalisées devrait donner une priorité aux instruments qui par nature peuvent être plus facilement ciblés en fonction des problématiques spécifiques de chaque type de producteur ou de chaque région. Ainsi par exemple les prix ne peuvent pas être l'instrument d'une politique différenciée car le marché a tendance à produire l'unicité des prix. Une subvention aux prix créerait donc des fuites vers des producteurs qui n'ont pas besoin de cet appui. On peut dire la même chose pour les crédits subventionnés qui produisent une rente pour les grands producteurs. De ce point de vue, il serait plus efficace d'utiliser des appuis directs pour le capital de travail, pour des investissements en infrastructure, pour la mise en place de nouveaux procédés de production ou de transformation, ou même pour financer la consommation des producteurs les moins favorisés. Dans la mesure où il n'existe pas une tradition qui permette de travailler avec des politiques différenciées et régionalisées, le rôle de la FAO peut être très important par son appui à la modernisation institutionnelle pour mettre en place des politiques différenciées, par son offre de méthodologies pour la réalisation de typologies de producteurs, et l'assistance technique pour la régionalisation des demandes.

¹³. Il faut se rappeler en effet que l'une des conséquences de la crise de la dette et des programmes de stabilisation a été l'abandon de la majeure partie des efforts de production d'information qui permettaient de donner une orientation à la formulation des politiques publiques. En plus, quand cette information existe, elle est centralisée dans les niveaux nationaux de décision de l'Etat. Une information stockée n'est pas un dispositif adéquat de dialogue. Il faut donc à la fois produire

condition du dialogue entre les État et les acteurs du développement rural, sans lequel il ne peut pas y avoir une stratégie de développement vraiment participative.

En effet, pour qu'un vrai dialogue entre les acteurs du développement puisse s'instaurer, il faut qu'il y ait des bases communes à ce dialogue, autrement dit que les interlocuteurs disposent de la même quantité et qualité d'information sur les contraintes et les opportunités institutionnelles, macro-économiques et technologiques, sur l'évolution des marchés, sur les avantages comparatifs par produit et par région, ainsi que sur les complémentarités éventuelles entre les pays membres d'un bloc commercial sous-régional.

La production d'information et son flux jouent donc un double rôle: **i) introduire un certain contrôle des populations rurales sur les actions de développement⁽¹⁴⁾ et ii) garantir une cohérence global aux actions, dans la mesure où les population rurales disposeraient d'une information plus vaste que celle des conditions et circonstances locales dans lesquelles ils évoluent.⁽¹⁵⁾** Ceci est une priorité pour donner un contenu économique, technologique et participatif à la décentralisation. Mais l'information ne suffit pas à garantir le succès de la décentralisation. Il faut deux autres politiques d'accompagnement: la formation et l'organisation.

LA FORMATION COMME UN MOYEN D'EVITER LES VIDES INSTITUTIONNELLES

Pour éviter que la décentralisation ne se traduise pas en une offre amoindrie de services d'appui, il faut accompagner le transfert de fonctions d'un transfert de compétences vers les niveaux locaux de gouvernement ainsi que vers les organisations de producteurs. Sans ce transfert de compétences, rien ne garantit l'accomplissement des fonctions décentralisées. Après une longue période de paternalisme et de forte intervention de l'Etat centralisé, qui ont bloqué la capacité d'action autonome des populations rurales, **les compétences techniques des autres acteurs du développement doivent être créées ou renforcées pour que les fonctions transférées soient effectivement réalisées.**

L'exigence de la formation se pose également d'une manière décisive dans la mesure où, dans le contexte d'une politique de décentralisation qui met l'accent sur les demandes des populations bénéficiaires, il doit être reconnu que **la capacité de formulation de demandes ne se distribue pas d'une manière symétrique** entre les différentes municipalités et organisations de producteurs. Cette capacité dépend en effet d'une accumulation préalable de capital social et d'expériences particulières d'organisation. En ce sens, sans une politique très forte de formation, la décentralisation peut favoriser les municipalités et les organisations les

l'information et construire un flux d'information entre les interlocuteurs pour qu'autour de la table le dialogue puisse se développer. A ce propos, une initiative intéressante de la FAO consiste en la création d'un réseau d'information pour les collectivités rurales méditerranéennes, qui aurait pour objectif "l'échange d'expériences entre partenaires locaux (...). En brisant leur isolement, elle peut les conduire à raccourcir les délais et améliorer la qualité des décisions qu'ils sont amenés à prendre et donc à en réduire les coûts sociaux. Elle peut aussi contribuer à un meilleur partage entre court et long terme dans la programmation des investissements et la gestion des ressources naturelles", FAO/SDA, "Système d'information pour les collectivités rurales méditerranéennes (CORUMED)", novembre 1995.

¹⁴. De cette manière, les acteurs pourraient identifier les problèmes que la décentralisation pose au fur et à mesure de son instrumentation ainsi que les remèdes à mettre en place.

¹⁵. La FAO a ainsi proposé aux gouvernements de "mettre en place des mécanismes appropriés pour assurer, sur une base régulière et systématique, la collecte, le traitement et la diffusion des données relatives à la participation de la population et aux organisations populaires, de manière à faciliter la formulation des politiques et la prise de décisions (et de) rassembler, traiter et diffuser l'information sur la participation populaire, sur la base d'indicateurs adaptés à la nature spécifique des différents types d'organisations populaires", FAO (1992), p. 12.

plus riches et mieux organisés, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus besoin d'appui mais simplement parce que ce sont elles qui ont le plus de capacité de formulation de leurs demandes en termes de projets de développement. **La formation doit donc s'orienter en priorité vers les municipalités et organisations de producteurs qui ont un potentiel productif mais qui ont une faible capacité de formulation de demandes.**

L'appui à ces organisations les moins mûres moyennant **la formation à la formulation de projets productifs et rentables** qui puissent avoir accès aux financements externes, peut être un domaine d'action prioritaire pour l'action conjointe des états et des organisations internationales mais aussi pour **la promotion de relations de partenariat avec le secteur privé industriel et l'expérimentation d'une approche entrepreneuriale du développement rural**. On pourrait par exemple organiser des échanges entre des organisations de producteurs pour leur permettre de connaître et profiter de l'expérience d'autres organisations des pays qui ont déjà avancé dans la voie de la décentralisation et de la participation populaire. Les organisations internationales peuvent également participer au renforcement de l'organisation par l'appui aux rencontres entre des organisations de producteurs les plus mûres avec leurs homologues les moins développées ou par l'appui à la formation de cadres au service des associations intermédiaires. La FAO a proposé "d'analyser les effets politiques, économiques et fiscaux de différents types de décentralisation, afin d'aider les gouvernements à élaborer les stratégies voulues pour déléguer, au niveau local, plus de pouvoirs de décision, de perception de l'impôt et de dépenses".⁽¹⁶⁾

En bref, **l'héritage du paternalisme et des interventions centralisées** explique que les producteurs et leurs organisations ne semblent pas dans tous les cas préparés pour remplacer les agences d'État dans l'accomplissement de certaines fonctions. Le manque de préparation aux défis de la décentralisation ne concerne pas seulement les producteurs. Même les cadres de l'Etat au niveau local n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour animer le dialogue avec les bénéficiaires des politiques, habitués qu'ils ont été à ne faire que mettre en oeuvre les orientations décidées plus haut, et à la préparation desquelles ils n'ont pas participé.

ORGANISATION ET MECANISMES DE MEDIATION

La disponibilité d'information pertinente et globale ainsi que la formation et le transfert de compétences sont par elles-mêmes les premiers obstacles à la possible appropriation de la décentralisation par les élites locales. Ces freins peuvent être insuffisants s'il n'existe pas une organisation forte de la part des populations rurales, qui leur permette de participer à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques. C'est pourquoi la troisième politique d'accompagnement de la décentralisation serait **l'appui aux organisations existantes et, dans certains cas, la création des associations intermédiaires et la reconnaissance de ces associations en tant qu'interlocuteurs privilégiés de l'Etat, par la création d'un cadre juridique favorable à la participation.**⁽¹⁷⁾ L'importance de l'organisation a plusieurs dimensions.

L'organisation peut garantir d'abord que les modalités de la décentralisation soient plus une **réponse à une demande réelle de participation** de la part des populations rurales, qu'une politique décidée et formulée d'en haut et d'une manière centralisée. Les objectifs, les

¹⁶. FAO (1992), p. 9. Ce thème, on l'aura compris, est transversal au risque 3 (offre amoindrie des services d'appui) et au risque 4 (appropriation de la part des élites locales de la décentralisation). Il sera donc repris plus loin au moment de présenter les politiques d'appui à l'organisation.

¹⁷. "Les lois qui reconnaissent le droit des ruraux de créer des organisations économiques autonomes pour la satisfaction de leurs besoins ou qui donnent aux autorités locales le pouvoir de dépenser les recettes fiscales perçues sur place peuvent favoriser les initiatives locales à l'appui à la participation populaire", FAO (1992), p. 7.

modalités et le rythme de la politique de décentralisation pourraient ainsi être définis et négociés avec les propres bénéficiaires de la décentralisation.

Ensuite, l'organisation peut être une condition pour le succès de la décentralisation dans la mesure où elle peut se traduire par des **innovations endogènes** qui permettent aux associations intermédiaires de participer activement à la différenciation et la régionalisation des politiques. C'est par l'organisation que les producteurs peuvent devenir les acteurs de leur propre développement, dans la mesure où elle leur permet soit de créer soit de renforcer leur capacité d'appropriation des fonctions auparavant centralisées.⁽¹⁸⁾

Enfin l'organisation est importante dans la stratégie de décentralisation car le succès de celle-ci repose sur la création de **structures locales de médiation de conflits** qui permettent à la pression sociale de se traduire en la définition de projets et programmes de développement. Pour cela, il faut que soit reconnu le rôle éminemment positif de la **pression sociale, des mobilisations, voire même du conflit**. Le conflit, **avec des mécanismes décentralisés de médiation**, peut être un dispositif pour structurer les demandes et les synthétiser dans une stratégie de développement rural. Les Etats centralisés avaient tendance à ne voir dans le conflit qu'une opposition à ses interventions. En fait, ce que le conflit exprimait, dans la plupart des cas, c'était une **demande d'intervention**. Or si cette demande prenait la forme d'un conflit, c'était parce qu'il n'y avait pas des espaces de dialogue au niveau local et régional.

Cependant, la **faiblesse institutionnelle de l'Etat et/ou des organisations de producteurs** ne peut que se traduire par **l'échec de la médiation**. Sans celle-ci, il ne peut y avoir ni des consensus, ni stratégie pour un développement rural viable, durable et participatif, ni un cadre général de relations dynamiques entre les acteurs du développement rural. Ainsi par exemple, il peut arriver que le gouvernement central n'arrive pas à impliquer les niveaux locaux de gouvernement vers l'objectif de la décentralisation dans la mesure où ils sont dominés par des pouvoirs locaux et des élites régionales, qui ont intérêt à un autre type d'orientation. Encore une fois, la pression sociale peut se révéler un relais efficace de l'Etat pour mettre en place sa politique de décentralisation.⁽¹⁹⁾

Or les conditions d'utilisation positive de la pression sociale n'existent pas toujours; elles doivent être créées par le dialogue, par la proximité aux situations concrètes et par la sensibilisation de l'Etat qu'il peut améliorer la performance de ses actions **s'il voit dans le conflit non pas un obstacle à son intervention mais un dispositif pour capturer les demandes d'intervention implicites dans ce conflit**. L'organisation peut ainsi aider à

¹⁸. Dans les situations où les expériences d'organisation sont faibles et qu'il n'existe pas de structures capables d'animer le dialogue avec l'Etat, un dispositif de remplacement peut être mis en place qui prendrait la forme des **états généraux de l'agriculture**, qui se tiendraient une ou deux fois par an, sur de thèmes précis et au niveau local et, ensuite, régional. Une expérience de ce type a été organisée en Iraq: "In these congresses, farmers and central government officials are represented. These meetings formulate the working plan document for the following agricultural season in line with national agricultural development objectives and strategies", FAO (1990b), p. 22. Un autre exemple d'innovation endogène est celui de la Jordanie où "in many villages, the daily work is usually carried out by mutual understanding between the head of family clans (*al-Mukhtar*) and the administrative representative of the central government", Idem.

¹⁹. "Summoning up the necessary political will to apply rural development policies (...) -in the face of resistance by human and economic interest such as local élite groups, bureaucrats, economic grouping, the military- is without doubt the most difficult task facing governments. This would be made easier if a broad-based alliance behind such a policy could be forged", FAO (1995a), p. 2. L'expérience de Népal analysée par la FAO montre que ceci est l'une des contraintes importantes de la décentralisation, "namely the reluctance of the established administration to part with power", FAO (1985), p. 26.

construire la notion de citoyenneté économique et sociale et à développer une nouvelle relation entre l'Etat et les associations intermédiaires faite de dialogue et de médiations.

LE CALENDRIER DE LA DECENTRALISATION

Un tout premier domaine où le dialogue et la concertation entre l'Etat et les associations intermédiaires doit s'appliquer est celui qui concerne **le rythme de la décentralisation**. Il ne faut pas que ce rythme soit trop rapide afin de permettre les adaptations nécessaires de la part des bénéficiaires de la décentralisation,⁽²⁰⁾ mais il ne faut pas non plus qu'il soit trop lent, ce qui laisserait le temps aux forces qui n'ont pas intérêt à la décentralisation de s'organiser contre elle et de la freiner définitivement.

Dans la définition du rythme de la décentralisation, il faut reconnaître que la diversité des situations régionales, des conditions de production et des stratégies de chaque type de producteur sont des contraintes qui exigent que la décentralisation se fasse sur la base d'un dialogue multiple entre les acteurs nationaux et locaux et d'une régionalisation des résultats de ce dialogue par la prise en compte du point de vue des associations intermédiaires. Ceci permettrait de moduler le rythme de la décentralisation en fonction de la capacité spécifique de chaque région, de chaque municipalité et de chaque type de producteur à assumer et développer les fonctions décentralisées.

La décentralisation devrait donc être conçue comme un **processus progressif de transfert de fonctions, de ressources et de pouvoirs de décision**, de l'Etat vers les associations intermédiaires et les niveaux locaux de gouvernement, en suivant le rythme permis par le renforcement des associations intermédiaires et par la création et la consolidation des instruments qu'elles se donnent au fur et à mesure de leur développement. Dans les conditions de forte hétérogénéité des espaces ruraux et des types d'agriculture, la décentralisation ne peut être qu'un processus global, étalé dans le temps, où le franchissement de chaque étape se fait au fur et à mesure que les conditions de chacune d'entre elles ont été créées et institutionnalisées.⁽²¹⁾ Ce qui doit s'accompagner d'une concertation entre les états et les associations intermédiaires, avec l'appui d'autres institutions économiques et techniques, sur le calendrier le plus adéquat de la décentralisation.

La progressivité de la décentralisation concerne bien évidemment aussi le calendrier de transfert des sources et mécanismes de financement des fonctions décentralisées. De ce point de vue, l'horizon de moyen terme serait que chaque entité ayant reçu une fonction ou une action décentralisée devrait avoir une complète autonomie financière pour la réaliser en toute opportunité.⁽²²⁾

²⁰ . Dans la section III seront présentées quelques unes de ces adaptations.

²¹ . L'expérience de l'Inde sur ce point peut être intéressante. D'après le rapport de la FAO sur la décentralisation en Asie et dans le Pacifique, "in a federal setup such as that of India, where states are in various stages of the centralisation-decentralisation continuum, the stages approach provides a particularly flexible avenue making progressive transformation possible, accumulating experience and making necessary adaptations", FAO (1985), p. 15 et annexe II de ce rapport.

²² . Un contre-exemple à ce propos est celui de la République du Soudan, qui est, d'après la FAO, "one of the most extensive attempts in the Near East and North Africa at devolution of power from the centre to regional levels (but) according to critics, while a wide range of responsibilities were assigned to the regions, little money was passed with these responsibilities", FAO (1990b), p. 29 et p. 31/

SECTION III.

LES FONCTIONS DES ASSOCIATIONS INTERMEDIAIRES DANS LE MODELE RED-IFO DE DECENTRALISATION

La méthodologie de la décentralisation (régionalisation/différenciation) et ses politiques d'accompagnement (information/formation/organisation) présentées jusqu'ici, ne sont bien évidemment pas compatibles avec un État centralisé ne reconnaissant que lui-même en tant qu'acteur unique du développement (offreur actif de stratégies et de services) face à des bénéficiaires passifs de ses politiques. Dans une stratégie centralisée, il n'est point besoin de dialogue car il n'y a pas de reconnaissance des interlocuteurs et encore moins de leurs différences. Par contre, la différenciation et la régionalisation supposent qu'il y ait un dialogue entre des interlocuteurs qui ont des logiques de fonctionnement différentes. Pour réaliser cette méthodologie et ces politiques, **il faut que les institutions des états centralisés laissent leur place à des nouvelles institutions capables de créer les conditions du dialogue entre les organisations des producteurs et les autres acteurs du développement rural: organisations internationales, ministères chargés du développement rural, secteur privé, et ONG.**

Mais il faut également que ces nouvelles institutions ne soient pas, comme par le passé, le résultat d'une conception centralisée de la part de l'Etat pour apporter de l'information, de la formation et de l'organisation aux populations rurales, mais bien plutôt **une création des populations rurales elles-mêmes, qui se donnent leurs propres structures représentatives et techniques pour être en mesure de dialoguer avec tous leurs partenaires.** C'est pourquoi, **l'axe stratégique du modèle RED-IFO consiste en la création, la reconversion ou le renforcement des associations intermédiaires.** Ce sont ces associations qui ont vocation à participer à la définition des stratégies de développement rural en association étroite avec les autres acteurs du développement rural. Le rôle des associations intermédiaires est donc central et cela pour trois raisons principales:

- a) Les associations intermédiaires peuvent orienter les actions de l'Etat dans la différenciation des politiques que doit accompagner la décentralisation.
- b) Elles apportent la capacité de synthèse et de régionalisation des demandes et des souhaits des populations rurales.
- c) Les associations intermédiaires peuvent devenir enfin des interlocuteurs suffisamment mûrs pour construire des relations de partenariat avec les autres acteurs du développement rural.

Cependant pour jouer ces trois rôles, encore faut-il que les associations intermédiaires se donnent les moyens de le faire en créant les organismes qui leur permettent de remplir leurs fonctions de représentation, de coordination et d'appui technique. Il n'est pas possible ni même souhaitable de préciser ici quelle serait la configuration de ces organismes car ils dépendent de la propre histoire des associations intermédiaires, de leur niveau de maturité et des conditions particulières à chaque zone géographique et à chaque pays. Ce qu'il est possible de faire dans le cadre de la présentation du modèle RED-IFO de décentralisation, c'est, d'une part, d'expliquer quelles sont les **fonctions** que les associations intermédiaires seront amenées à jouer dans le processus de décentralisation et, d'autre part, d'illustrer le type **d'organismes** qui pourraient les aider à remplir ces fonctions.⁽²³⁾ Cinq fonctions et organismes paraissent importants à retenir ici.

²³. Ces organismes pourraient être une émanation des associations intermédiaires ou, si cela n'est pas possible dans un premier temps, ils pourraient être construits en partenariat avec l'Etat ou

1. La différenciation des politiques et la régionalisation des demandes cherchent à tenir compte des problématiques spécifiques de chaque type de producteur, de chaque région et de chaque filière. Il faut donc que les associations intermédiaires soient en mesure de disposer de l'information sur ces trois types de typologies, afin de pouvoir faire des propositions sur le contenu souhaitable des politiques différenciées. La création d'un Observatoire statistique serait un instrument adéquat à cette fonction. Il serait particulièrement chargé de la production d'information orientée aux typologies des producteurs et des régions, moyennant la réalisation d'enquêtes lui permettant d'obtenir, dans un premier temps, un tableau général sur les différents types de producteurs et leurs problématiques et, ensuite, sur les évolutions que la nouvelle politique de décentralisation est en train de produire.

2. Les associations intermédiaires devront **identifier les problématiques spécifiques de chaque filière dans ses différentes phases**: crédit, approvisionnement en inputs, production, transformation et conditionnement, et marketing-distribution. Les associations intermédiaires pourraient donc constituer au fur et à mesure de leur développement des **Collèges par filière**, chargés d'identifier les besoins en formation qui découlent des problématiques de la filière, de transmettre des informations de base sur les composantes de la filière aux antennes de l'Observatoire statistique et d'établir avec le ministère chargé du développement rural un dialogue en vue de lui faire connaître les évolutions actuelles et prévisibles de chaque filière. Ceci peut être une première modalité de traitement de la pression sociale et de médiation des éventuels conflits d'intérêts au sein de la filière et entre celle-ci et son environnement. La logique de filière est importante car c'est le premier chaînon pour la **construction de partenariats entre les producteurs agricoles et le secteur privé**, afin de rendre compatibles les exigences des marchés en termes de qualité avec les caractéristiques des inputs (type de semences, par exemple), les méthodes de production (calendriers et engrais les plus adaptés), les procédés de conditionnement (traitement post-récolte, calibrage, emballage), et le réseau de distribution pour arriver aux marchés cibles.⁽²⁴⁾

3. Pour se préparer au dialogue avec l'Etat et les autres acteurs du développement rural et **faire des propositions sur l'orientation générale du développement rural ou, par exemple, sur le rythme de la décentralisation**, il faut que les associations intermédiaires puissent disposer et mettre à la disposition des producteurs ruraux l'information globale et pertinente sur l'environnement économique, institutionnel et technologique dans lequel évoluent les populations

avec d'autres acteurs du développement rural. Deux projets récents de la FAO en appui à la restructuration des institutions au Togo et en Haïti, avancent actuellement sur cette voie du renforcement des associations intermédiaires et constituent de ce point de vue des références intéressantes pour la caractérisation des nouvelles organisations. Voir FAO (1995b), Haïti. Préparation de la restructuration des institutions de développement agricole, Rapport de deuxième étape: version provisoire et confidentielle, septembre 1995, et FAO (1995c), Togo. Préparation d'un plan de restructuration des institutions rurales, Rapport de synthèse de la deuxième étape: version provisoire et confidentielle, mars 1995. Voir également FAO (1985), FAO (1990a) et FAO (1990b).

²⁴

En ce qui concerne la construction de partenariats avec le secteur privé et le développement d'une approche entrepreneuriale du développement rural, l'expérience récente de la Slovénie pour créer un réseau institutionnel d'appui aux petites entreprises devrait être analysée. This "initiative is oriented towards local communities, offering the basic support in development of the community development programs which will be overview centrally and supported in all phases of implementation from different institutions, combining sources and instruments to achieve the maximum result".

rurales. Cette fonction pourraient être assurée par la création d'un **Observatoire économique** chargé de systématiser et globaliser l'information sur i) la normalisation et la régulation de l'Etat, ii) les avantages comparatifs de chaque région et de chaque filière dans le cadre national et dans celui des marchés globalisés, iii) l'évolution des marchés en termes des produits porteurs et d'évolutions des prix, iv) les alternatives technologiques disponibles pour les processus de spécialisation/diversification productive et de modernisation technologique, et v) les opportunités d'affaires rentables.⁽²⁵⁾

4. Les associations intermédiaires doivent remplir une **fonction d'appui au renforcement des compétences des populations rurales** pour leur permettre d'assurer la réalisation des actions transférées par la décentralisation mais aussi pour construire les partenariats productifs avec le secteur privé et faire une utilisation optimale des compétences des ONG. Un **Institut d'appui technique** pourrait être la structure permettant de remplir cette **fonction de transfert de compétences et de formation**.⁽²⁶⁾ Cette institution devrait avoir une présence forte au niveau local pour assurer une réponse adaptée aux circonstances et problématiques spécifiques de chaque type de producteur et de chaque filière. Cette présence locale pourrait être complétée au cas par cas par le recours aux compétences du secteur privé, des entités (publiques, privés, universitaires) de recherche agronomique et de formation, ainsi qu'aux compétences des ONG. Le ministère chargé du développement rural pourrait appuyer les travaux de l'institution au travers de ses structures d'enseignement agricole et des contributions financières à des programmes d'appui spécifiques aux groupes prioritaires. Enfin le secteur privé et les ONG peuvent i) établir des relations de partenariat sous forme de contrats spécifiques et de transfert d'information et de compétences sur les procédés et les technologies disponibles et leur mode d'utilisation, ii) apporter des financements partiels pour l'introduction, l'expérimentation et la valorisation de nouvelles technologies de transformation et de conditionnement, et iii) faciliter l'introduction aux nouveaux marchés de produits transformés.
5. Les associations intermédiaires enfin, en plus d'être le cadre de concertation entre les producteurs eux-mêmes, doivent **promouvoir des modalités de dialogue avec**

²⁵ La FAO dispose de méthodologies d'appui aux travaux de ce type d'Observatoires économiques qui pourraient être mises à disposition des associations intermédiaires. Voir FAO (1992), p. 6. En Amérique Latine existent déjà ce type de structures dont l'un modèles les plus réussis semblent être les Comisiones estaduais de Planificación agrícola (CEPA) au Brésil, qui réalisent des études et de diagnostics sur des produits spécifiques mais également des programmes et des projets d'investissement et de développement agricole et rural. En Colombie, il existe une structure équivalente qui est l'Unité régionale de planification agricole (URPA). Dans les deux cas, l'assistance technique de la FAO a été importante dans la constitution et le fonctionnement de ces structures. Voir FAO (1990a). Il s'agit cependant d'institutions gouvernementales et non pas des institutions créées par et pour les producteurs.

²⁶ Avant même que la formation puisse jouer son rôle et constituer une masse critique de personnel qualifié, d'autres solutions peuvent être explorées. "The arrangement made by Morocco to assist the elected local councils is particularly noteworthy. In 1977, the central government created a special new corps of posts in the local service. A centrally trained and paid civil servant designated as secretary-general has been proposed to be seconded to each rural commune to assist the local body in project formulation and other tasks of planning", FAO (1990b), p. 41. Bangladesh a mis en place un dispositif semblable pour renforcer les capacités d'intervention des *parishad*, qui sont des structures de dialogue entre les entités politiques, professionnelles et techniques: "as it will take some time for the *upazila parishad* to develop the expertise required to identify and formulate development projects, the national government has deployed many of its own officials to work for these *parishads* to assist in performing these functions", FAO (1985), p. 19.

l'Etat afin de freiner les tendances à l'apparition du clientélisme et à l'appropriation de la décentralisation par les pouvoirs locaux et les élites régionales. Ces modalités pourraient prendre la forme de comités de concertation, qui constitueraient l'espace principal du dialogue entre ces associations et la représentation sectorielle de l'Etat, à savoir le Ministère de développement rural. Ils permettraient à la fois de traiter d'une manière concertée les problématiques spécifiques de chaque filière et de formuler d'une manière claire et cohérente les demandes d'appui à l'Etat et aux autres acteurs du développement rural. Un organisme important à cet égard serait la création d'un **Réseau d'associations intermédiaires** pour faciliter les échanges d'information, d'expériences et d'entraide. Ce réseau organiserait les flux d'information entre les associations intermédiaires régionales et pourrait proposer des actions de coopération technique entre elles. Le réseau augmenterait la capacité de dialogue et de proposition des populations rurales avec les autres acteurs du développement rural.

Cette effort d'organisation de la part des associations intermédiaires permettrait la réalisation globale du processus de décentralisation et des actions de développement rural sur la base d'un **dialogue permanent entre le Ministère chargé du développement rural, les autres acteurs du développement et le Réseau d'associations intermédiaires.**⁽²⁷⁾ De cette manière, le Ministère chargé du développement rural deviendrait progressivement l'espace de médiation et d'arbitrage par sa mise en place de dispositifs de concertation et de participation des populations rurales à tous les niveaux. Par une décentralisation de ce type, l'Etat pourrait se déployer sur le terrain et se rapprocher des réalités locales, sans perdre sa capacité de globalisation et d'imprimer une logique d'ensemble au développement des espaces ruraux.

²⁷. Un réseau semblable de Chambres d'agriculture a été conçu par la FAO dans certains pays comme le Mali, le Togo, Haïti et dans la région du Maghreb.

CONCLUSION SUR L'ORIENTATION QU'IL FAUT DONNER À LA DECENTRALISATION

Aujourd'hui il y a un consensus croissant sur le fait que le secteur rural a un rôle décisif et crucial à jouer dans les objectifs de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Il est reconnu aussi que la décentralisation peut améliorer les performances des actions orientées vers le développement de ce secteur. La décentralisation et le développement du secteur rural deviennent donc l'une des stratégies principales des organisations internationales. Mais le consensus ne suffit pas. **Il faut que dans chaque nation soit organisé le dispositif institutionnel qui permette de transformer ce consensus en développement rural durable et participatif.** L'objectif du modèle RED-IFO est d'éclairer les acteurs du développement rural sur les risques, les potentialités et les conditions du succès d'une politique de décentralisation. La clé de voûte du modèle est la création des conditions permettant la participation des populations aux choix et à la réalisation des actions qui déterminent leur devenir.

Mis à part le fait que la décentralisation, pour réussir, doit être un **processus général** qui doit inclure toutes les modalités de l'intervention publique et une **révision du cadre législatif** de chaque pays, en ce qui concerne le secteur rural le grand défi de la décentralisation consiste en la gestion de **la tension entre la reconnaissance à des initiatives collectives mais locales et l'exigence d'intégrer ces initiatives dans une vision d'ensemble.** Comment résoudre cette tension alors que, d'une part, il n'y a pas de marges de manoeuvre ni volonté politique pour revenir aux anciens états interventionnistes et que, d'autre part, une vision d'ensemble et cohérente ne peut pas apparaître automatiquement sur la base seulement de l'addition d'initiatives locales? La différenciation, la régionalisation et le renforcement des associations intermédiaires peuvent aider à la résolution de cette tension. Ces trois dispositifs créent les conditions d'un dialogue entre les acteurs du développement rural.

La FAO reconnaît implicitement dans le modèle présenté que la décentralisation ne peut déployer toutes ses potentialités qu'en étroite relation avec le renforcement de la démocratie en tant que système d'expression des intérêts, des conflits et de médiation. C'est de cette manière que le passage d'une logique de l'offre vers une logique de la demande peut se faire : i) sous l'impulsion des bénéficiaires des politiques, ii) sans que la décentralisation produise de vides et iii) en construisant une stratégie globale, cohérente, participative et porteuse d'une logique incluant de spécialisation productive, modernisation technologique et création d'avantages comparatifs dynamiques, et qui ne joue pas seulement au profit des acteurs les plus forts et les mieux organisés. Ce qui est proposé donc c'est la création **d'une nouvelle alliance pour le développement rural durable, viable et participatif, dans lequel les populations rurales participent pleinement "à l'extension des marchés ruraux, de l'épargne et de l'investissement, trois facteurs-clés dans tout processus de développement rural".**⁽²⁸⁾

La nouvelle alliance ainsi construite permettrait de passer d'une approche sociale du développement rural à une politique d'identification et d'utilisation efficace des activités productives et rentables, non seulement agricoles, dans l'espace rural. Une priorité pourrait ainsi être donnée à la recherche d'alternatives économiques et à l'élargissement des options à disposition des populations rurales.

En dernière analyse, les conditions de la décentralisation supposent que ce qui n'est pas le centre, autrement dit la périphérie vers laquelle on décentralise, soit forte et dynamique, afin que ses acteurs puissent accueillir les fonctions et les actions décentralisées. **C'est pourquoi**

²⁸. FAO (1992), p. 3.

l'orientation de la décentralisation doit être vers un développement de l'espace rural, pour que celui-ci soit un espace de reproduction élargie. Les formes traditionnelles d'intervention de l'Etat centralisé n'avaient pas cette orientation ou, quand elles l'avaient, elle était trop focalisée sur les grands producteurs laissant de côté les petits et moyens producteurs. Le modèle de décentralisation doit donc se traduire par une réorientation des ressources humaines et financières vers l'espace rural et, dans cet espace, vers les populations les plus défavorisées. Ce qui suppose de reconnaître que: "**investir dans le développement durable du potentiel de l'agriculture, la forêt et la pêche coûtera beaucoup moins dans le long terme que résoudre les problèmes sociaux que produit le manque de développement rural**".⁽²⁹⁾

²⁹. FAO (1995a), p. 1.

BIBLIOGRAPHIE

1. FAO (1985), Toward improved multilevel planning for agricultural and rural development in Asia and the Pacific, Rome.
2. FAO (1990a), La descentralización de los sistemas de planificación agropecuaria en América Latina, Rome.
3. FAO (1990b), Regional decentralization for agricultural development planning in the Near East and North Africa, Rome.
4. FAO (1992), Participation populaire au développement rural: le plan d'action de la FAO, Rome.
5. FAO (1995a), Issues in rural poverty, employment and food security, World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 mars 1995.
6. FAO (1995b), Haïti. Préparation de la restructuration des institutions de développement agricole, Rapport de deuxième étape: version provisoire et confidentielle, septembre 1995.
7. FAO (1995c), Togo. Préparation d'un plan de restructuration des institutions rurales, Rapport de synthèse de la deuxième étape: version provisoire et confidentielle, mars 1995.
8. WORLD BANK (1995), A strategic vision for rural, agricultural, and natural resource activities of the World Bank, juin 1995