

Pour un développement durable de l'Afrique rurale

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 6

POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AFRIQUE RURALE

par
David Turnham
avec

Leif E. Christoffersen et J. Tomas Hexner

- La nécessité de limiter le rôle de l'État, de promouvoir l'économie de marché et de s'appuyer sur le secteur privé pour entraîner la croissance, offre de nouvelles perspectives de développement à l'Afrique rurale.
- La population des campagnes doit jouer un rôle plus déterminant, à la fois en construisant elle-même son avenir économique et en prenant la responsabilité de gérer au mieux les ressources naturelles.
- Pour favoriser une telle prise en charge des habitants par eux-mêmes, États et donateurs internationaux doivent réviser de fond en comble les règles établies et les pratiques de gouvernement.

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager des lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

la stagnation économique chronique de l'Afrique, le fardeau écrasant de la pauvreté rurale et l'épuisement exceptionnellement rapide des ressources naturelles exigent de nouveaux efforts afin d'assurer à ce continent un développement durable. S'il faut appuyer ces efforts renouvelés sur les leçons du passé, il est tout aussi nécessaire de renoncer à bien des idées et des pratiques. Ce *Cahier de politique économique* incite les gouvernements et les donateurs internationaux à soutenir la prise en charge des communautés rurales par elles-mêmes, et à concentrer leurs politiques et leur aide sur l'appui à l'initiative individuelle au secteur privé. Ce faisant, il prend les conclusions de la rencontre de Francistown, qui s'est tenue au Botswana en décembre 1991. Les participants à cette rencontre recherchent pour la plupart depuis plusieurs années les voies et les moyens d'un développement durable en Afrique. Ils sont parvenus à cette occasion à un consensus qui conforte les résultats des travaux menés par le Centre de Développement et d'autres organisations.

Table des matières

Introduction.....	5
Une approche étroite et dépassée de la gestion des ressources naturelles.....	6
Une approche intégrée de la gestion des ressources naturelles.....	9
Les leçons des programmes de développement rural.....	10
les Principes de Francistown.....	11
La logique des Principes de Francistown.....	13
Règles de conduite pour les donateurs et les gouvernements.....	35
Conclusions.....	38
Notes et références.....	41

Introduction

La stagnation économique chronique de l'Afrique, le fardeau écrasant de la pauvreté rurale et l'épuisement exceptionnellement rapide des ressources naturelles ont été suffisamment évoqués au cours de ces dernières années pour qu'il soit nécessaire d'y revenir. Ces problèmes sont aggravés par des taux de croissance démographique qui comptent parmi les plus élevés que le monde ait jamais enregistrés à l'échelle d'un continent.

Compte tenu de l'extrême gravité de la crise que traverse l'Afrique, il est difficile d'exagérer l'urgence du problème posé par un usage efficace et durable de ses ressources naturelles. Quels que soient les dégâts déjà accomplis, l'Afrique doit pouvoir compter à long terme sur son patrimoine. Cela est une évidence pour la grande majorité de la population qui continuera à vivre dans les zones rurales, travaillant et tirant ses revenus de la terre. Mais les campagnes approvisionnent aussi les marchés et fournissent la plupart des produits alimentaires et des matières premières nécessaires au développement urbain. Aussi, l'avenir des villes africaines dépend-il directement de la capacité à résoudre les problèmes d'utilisation et de gestion des ressources naturelles, condition *sine qua non* d'un développement rural durable.

Ce *Cahier de politique économique* résulte de la prise de conscience que le développement des zones rurales en Afrique doit reposer sur une approche intégrée de la gestion et de l'utilisation des ressources naturelles. L'intégration, au sens qu'on lui donne ici, inclut trois éléments fondamentaux : les efforts spontanés des individus et des communautés qui constituent l'élément moteur, le soutien apporté à ces efforts par un large éventail de services gérés localement et par les investissements publics, et le cadre complémentaire fourni par le gouvernement et les politiques générales. La validité de ce type d'approche est de plus en plus largement reconnue en Afrique. La conception et la mise en oeuvre des nouveaux programmes doivent donc tenir compte des résultats des expériences antérieures — en particulier des programmes de développement rural intégré.

C'est dans cet esprit qu'un séminaire s'est tenu à Francistown, au Botswana, en décembre 1991. Le contenu de ce *Cahier* s'appuie principalement sur les communications et les six jours de débats de ce séminaire¹. Les gouvernements du Botswana, de la Norvège et de la Suède, ainsi que la Banque mondiale, ont apporté leur soutien à cette rencontre.

Pour le Centre de Développement, les discussions de Francistown constituent une suite logique d'une réflexion plus générale présentée dans le *Cahier* intitulé « La gestion de l'environnement dans les pays en développement ». Le présent

Cahier met l'accent sur la réforme du mode de gouvernement, élément critique d'une politique de réforme plus générale. Il reflète également les résultats des recherches menées par le Centre.

Les 28 participants à la rencontre de Francistown étaient des praticiens ayant tous l'expérience de l'Afrique et une connaissance approfondie des problèmes relatifs au gouvernement et à l'administration, à l'aide extérieure, au développement rural intégré, à la protection de l'environnement, à l'écologie et aux politiques publiques. Ils ont défini des lignes de conduite utilisables à la fois par des spécialistes et par des généralistes s'occupant de la gestion des ressources naturelles. Ils sont surtout parvenus à un degré inhabituel d'unanimité, donnant d'autant plus de poids et de crédibilité à l'ensemble de 16 énoncés proposés. Ces « Principes de Francistown » incorporent les trois éléments de l'approche intégrée et définissent les conditions fondamentales de l'efficacité du développement rural et de la gestion de l'environnement. Ces principes devraient être utiles aux dirigeants et à l'administration des différents pays, aux équipes des agences d'aide et servir divers objectifs de formation.

Plusieurs des participants au Séminaire et un certain nombre d'autres spécialistes ont commenté les premières versions de ce *Cahier*. Les auteurs — qui étaient tous à Francistown — ont tenté de prendre en compte ces avis, mais ils assument l'entière responsabilité des idées exprimées ici. En revanche, les différentes organisations qui ont apporté leur concours à la rencontre, à la rédaction et à la publication de ce *Cahier* ne sont pas engagées par le contenu et les conclusions de celui-ci.

Une approche étroite et dépassée de la gestion des ressources naturelles

La notion de ressources naturelles retenue dans ce *Cahier* concerne les ressources actuelles ou potentielles de l'humanité qui sont de nature renouvelable, notamment les sols, l'eau, les forêts et toute autre végétation, les grands pâturages, les animaux sauvages et les poissons. Il est en général possible de gérer ces ressources de manière à les préserver et à les renouveler en vue d'une utilisation future. Une gestion raisonnable inclut donc l'idée de conservation : elle prend également en compte des activités spécifiques comme les investissements destinés à la protection des sols, de l'eau et de la nature.

Dans le passé, la gestion de la plupart des ressources naturelles était conçue d'une manière étroite, consistant à réserver une ressource à un seul usage². Ainsi, l'activité forestière s'intéressait à la production de bois de construction à des fins

commerciales ; la gestion des herbages visait à maximiser la production de bétail domestique ; il en allait de même pour les cultures intensives. Les décisions étaient prises en grande partie par des spécialistes, tandis que les habitants et les communautés locales ne jouaient aucun rôle dans la planification ou l'exécution, pas plus qu'ils ne partageaient en général les valeurs qui sous-tendaient les programmes. Une telle gestion ignorait largement les autres utilisations et les autres utilisateurs des ressources ou la région concernée, et prêtait peu ou pas d'attention au savoir et à l'expérience des populations locales.

En conséquence, les experts soucieux de préserver la bio-diversité et l'intégrité des écosystèmes se concentraient sur la création de parcs nationaux et de réserves naturelles. A quelques exceptions près, ceux-là étaient créés sans tenir compte des populations présentes, qui le plus souvent étaient déplacées. Les habitants comprenaient rarement l'objectif du parc. Mais il leur fallait en supporter le coût, puisqu'ils ne pouvaient plus y pratiquer l'élevage, les cultures, l'abattage des arbres, la chasse, tout en subissant parfois les déprédations causées à leurs champs ou à leur cheptel par les animaux sauvages. Tous les revenus tirés du tourisme allaient au gouvernement central, sans que la population locale en reçoive un bénéfice. Il n'est donc pas étonnant que les habitants aient eu des parcs une perception négative et qu'ils aient continué après leur création à y pratiquer l'élevage, la chasse, ou les coupes forestières.

Il en allait de même pour les forêts produisant du bois de construction, tous les bénéfices étant réservés au gouvernement central tandis que les forestiers étaient chargés de faire la police pour interdire l'accès des réserves aux habitants. En outre, les forestiers avaient une approche étroite de la commercialisation du bois, ne tenant aucun compte des autres valeurs et utilisations liées à une forêt intacte, comme l'élevage, le captage d'eau, la diversité biologique, la faune, les loisirs et le tourisme, et la collecte d'autres produits de la forêt comme les plantes médicinales, le fourrage, la vigne, les fruits et les semences.

Les projets relatifs aux herbages et au cheptel illustrent un autre aspect des problèmes inhérents à cette conception étroite du patrimoine naturel. Les gestionnaires venaient des pays développés ou y avaient reçu leur formation ; ils transposaient à l'Afrique des conceptions écologiques, économiques et culturelles, et des techniques qui étaient en général totalement inadaptées. Par exemple, des actions fort dommageables pour l'environnement ont été entreprises à grande échelle pour nettoyer la terre de sa couverture d'humus et d'espèces locales, dans un vain effort d'éradication de la mouche tsé-tsé, qui est l'un des principaux fléaux de l'élevage. De même, des générations de dirigeants sont parties de l'hypothèse que l'élevage avait pour objectif d'augmenter au maximum le poids commercialisable de l'animal. En réalité, le bétail assure en Afrique une fonction complexe, à la fois

diététique, culturelle, sociale, économique et même religieuse, dans laquelle la commercialisation de la viande et de la peau joue un rôle mineur ou tout au moins annexe. Par conséquent la taille du troupeau, sa composition, son usage et les pratique d'élevage dépendent de dynamiques culturelles et écologiques locales, étrangères aux idées de gestion importée, lesquelles ont presque toutes échoué.

La conservation du sol est un autre exemple intéressant. Ainsi, au Lesotho, des générations de « conservateurs » du sol ont cherché à lutter contre une érosion extrême en construisant des terrasses et d'autres structures anti-érosion. Les habitants, qui pour la plupart n'ont été ni réellement consultés, ni impliqués dans la mise en place de ces ouvrages, les ont ignorés, s'y sont opposés, ou occasionnellement les ont détruits. L'érosion est le symptôme d'une somme de problèmes relatifs aux droits fonciers et à l'ancienneté de l'occupation, à des facteurs culturels, à la pression croissante des hommes et du cheptel, et aux politiques économiques.

Ces exemples illustrent les caractéristiques d'un mode de gestion des ressources naturelles étroit, mais qui prévaut encore, et que l'on peut synthétiser comme suit : (a) une utilisation unique et une seule catégorie d'utilisateurs ; (b) une approche normative, s'appuyant en général sur une technique et des connaissances non adaptées au contexte culturel ou écologique ; (c) l'exclusion implicite ou explicite des populations et des communautés locales à l'égard de la planification d'ensemble, de la mise en oeuvre ou des bénéfices des projets ; et (d) la négligence des autres usages ou utilisateurs possibles de la ressource ou de la zone concernée. En général, une telle approche se heurte à une réalité fondamentale, à savoir, les agriculteurs utilisent une même ressource de différentes manières et intègrent dans leurs systèmes d'exploitation plusieurs ressources différentes. Peut-on s'étonner de constater que l'Afrique est aujourd'hui jonchée de projets manqués, parce qu'ils étaient entachés d'une ou de plusieurs erreurs de cette nature ?

Une approche intégrée de la gestion des ressources naturelles

Si la prise de conscience des insuffisances d'une approche parcellaire a été tardive, elle gagne rapidement du terrain, et l'on s'accorde aujourd'hui à retenir une vision plus large et plus exhaustive des réalités. Simultanément, on en est venu à reconnaître la nécessité : (a) d'obtenir dès le départ la participation des habitants à l'identification du problème, à l'organisation et à la mise en oeuvre de modes de gestion des ressources naturelles, et (b) de s'assurer que les programmes ont un sens sur le plan culturel, qu'ils s'accordent aux coutumes locales, qu'ils

tirent parti des dynamiques villageoises, que la population les accepte et en reçoit les bénéfices. Dans la plupart des cas, les programmes élaborés de cette manière intégreront plusieurs activités, impliquant des disciplines, des secteurs et des organismes différents ; ils correspondront en d'autres termes à des schémas de développement rural intégré. Par exemple, un projet efficace de gestion des terres d'élevage peut avoir à tenir compte non seulement du bétail, mais aussi de l'agriculture, des infrastructures, de la commercialisation, de la faune sauvage et du tourisme. Le soutien des pouvoirs publics et une coordination politique réelle sont également nécessaires. L'action des donateurs internationaux, lorsqu'elle existe, doit elle-même être coordonnée. A l'évidence, les projets ou programmes doivent être économiquement fondés et viables. L'implication de la communauté locale dans le financement, souhaitable pour bien d'autres raisons, constitue sur ce point une forme de garantie.

Au cours de ces dernières années, un nombre croissant de projets ont cherché à mettre en pratique cette approche élargie de la gestion des ressources naturelles. Il en va ainsi des Plans tropicaux d'action forestière pour la gestion des forêts, comme de programmes variés consacrés au problème des ressources dans le Sahel ou à la conservation de la bio-diversité, et à la définition de zones protégées. Dans ce domaine, l'utilisation d'une approche intégrée n'est pas nouvelle : la Réserve de Maasai Mara, créée au Kenya il y a quelque trente ans, est un de ces exemples qui ont su durer. Toutefois, on observe aujourd'hui un regain d'effort des donateurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et de certains gouvernements pour appliquer une approche intégrée à la protection des parcs ou de la faune, en général, de sorte que les bénéfices en retombent sur les populations du voisinage.

Les leçons des programmes de développement rural

L'approche élargie de la gestion des ressources naturelles présente bien des similitudes avec les schémas de développement rural intégré. Ceux-ci comprennent des investissements et des services destinés à améliorer les revenus et les conditions de vie des petits exploitants et d'autres groupes défavorisés vivant dans les régions rurales. Ils sont souvent mis en oeuvre dans des zones à ressources limitées, où les populations défavorisées sont souvent concentrées. Ils tentent ainsi de rassembler et de soutenir une large gamme de services et d'investissements, comprenant des activités « directement productives », comme le conseil aux agriculteurs, la fourniture de semences et d'engrais, le crédit, etc., des « infrastructures productives » comme les routes et, plus rarement, les

systèmes d'irrigation, et des éléments « indirectement productifs » comme l'amélioration de l'instruction et des services de santé, dont les effets se font sentir à long terme.

En Afrique, de telles approches ont souvent rencontré de graves difficultés. Parmi les causes d'échec, on trouve les problèmes de gestion, la faiblesse des institutions ainsi que l'absence de droits de propriété et le refus d'engagement des bureaucraties centrales (redoutant qu'un transfert du contrôle des ressources au niveau local ne menace leur pouvoir). Mais, beaucoup d'autres facteurs ont leur part de responsabilité. Ainsi, les dirigeants politiques au plus haut niveau s'intéressaient souvent moins à la promotion de l'agriculture et au développement rural qu'à la rapidité de l'industrialisation et au développement de la société urbaine. Le système de gouvernement était souvent affaibli par le manque d'ouverture aux idées nouvelles et à la critique, et par sa fréquente hostilité au développement par l'économie de marché, comme le montrent les politiques macro-économiques et sectorielles et les réglementations excessives. Les programmes étaient aussi handicapés par les carences techniques dans le diagnostic et la conception ; par l'insuffisance des équipes en nombre et en compétences ; et par le faible niveau de participation des communautés concernées³. Les donateurs internationaux, agissant parfois seuls face au manque d'engagement des gouvernements, ajoutaient souvent aux problèmes de gestion, tant par leur soutien à des projets trop ambitieux que par leur désir d'un rythme de mise en oeuvre trop rapide par rapport aux capacités locales.

L'impact négatif de ces facteurs a été suffisamment fort pour empêcher une approche, dite étroite, pour promouvoir une croissance plus forte de la production et des revenus dans les zones rurales. Ainsi, la principale leçon à tirer de l'expérience pourrait bien être que la complexité est une réalité que l'on ne peut ignorer ou traiter à la légère. Nous verrons plus loin que la communauté locale représente souvent la principale force d'intégration, et non, comme dans le passé, un groupe dirigeant du secteur public.

Les premiers efforts de développement rural n'ont souvent rencontré aucun succès pour une autre raison. Les programmes étaient principalement élaborés et mis en place par des gens qui avaient peu l'expérience de projets multidisciplinaires et intégrés. Les problèmes, les erreurs, et l'apprentissage par la pratique ont fait partie intégrante des premières expériences. Les projets plus récents de gestion des ressources naturelles ne devraient plus reproduire ces mêmes erreurs, bien que les risques soient souvent semblables et les enjeux du même ordre.

Les principes de Francistown

Les 16 principes qui suivent sont le fruit d'un consensus entre les participants au séminaire de Francistown sur les conditions nécessaires à une bonne gestion des ressources naturelles en Afrique. Si chacun de ces principes peut contribuer par lui-même à promouvoir un développement rural continu, ils ne prennent tout leur sens que considérés et appliqués ensemble. Ils couvrent la totalité du panorama qui va du gouvernement à la politique, aux programmes, à la participation, au secteur privé, aux responsabilités des gouvernements et des donateurs, et finalement à la famille, à l'homme et à la femme pris individuellement dans leur village ou dans leur ville.

L'application des principes pris dans leur ensemble est une vaste entreprise, qui, par bien des aspects, implique une réforme fondamentale des méthodes actuelles du développement rural ou de la gestion des ressources naturelles. Si les principes eux-mêmes et les concepts sous-jacents sembleront familiers à la plupart des spécialistes, il reste qu'*ils ont rarement été respectés ou mis en pratique de façon systématique*. Mais les participants de Francistown sont convaincus de la nécessité absolue de solutions radicales pour faire face aux multiples obstacles qui ont gravement compromis de nombreux efforts antérieurs en Afrique.

De grands espoirs sont permis si les principes suivants sont acceptés par les habitants, les gouvernements et les donateurs internationaux.

1. Une stratégie efficace doit reposer sur une volonté politique nationale et un cadre politique, fondé sur un processus démocratique et s'inspirant des règles de l'économie de marché.
2. Une stratégie à long terme doit être élaborée, dont découleront des programmes comportant des projets précis.
3. Les communautés locales concernées doivent participer à la formulation, la conception, l'exécution, l'évaluation et aux prolongements des stratégies, des politiques et des programmes.
4. Pour être efficace, cette participation exige un lourd travail de prise de conscience de l'environnement, à tous les niveaux du gouvernement et dans les communautés.
5. La décentralisation ou la délégation de l'autorité centrale au profit des institutions locales constitue un chaînon vital du processus participatif et un moyen d'action essentiel.

6. Pour réussir, les programmes doivent générer des bénéfices tangibles, économiques ou autres, à court et moyen terme, à la fois pour la nation et pour les communautés concernées.
7. Les programmes de protection de la nature et de développement économique requièrent un renforcement des organisations existantes et de leur capacité à fournir des services efficaces. La création de cette capacité et la garantie de sa pérennité nécessitent des investissements à long terme, notamment pour le développement des ressources humaines.
8. Combiner protection et développement est nécessairement une entreprise multi-sectorielle et pluridisciplinaire, qui implique une coordination étroite et continue des activités de toutes les parties.
9. Les programmes sont le reflet d'une réalité complexe, mais leurs éléments doivent être simples et clairs dans leur définition et leur approche, et compatibles avec les capacités d'exécution.
10. La flexibilité et la prise en compte des effets de retour sont des composantes essentielles de la mise en oeuvre des programmes et de l'évolution des politiques.
11. Un contrôle et une évaluation adaptés et continus doivent être mis en place dès le début d'un programme ; ils font partie intégrante du système d'information de la direction, de l'équipe de projet et des bénéficiaires.
12. L'implication des ONG locales et du secteur privé doit être encouragée, de manière à faciliter la mise en place et le déroulement des programmes.
13. Il manque encore une technique conforme aux principes d'un développement durable. Les récents efforts pour définir une méthode conviviale et accessible, par un processus de concertation entre les populations locales et les chercheurs, sont essentiels.
14. Les projets visant à créer des emplois non agricoles dans les zones rurales devraient permettre de relâcher la pression démographique sur les environnements les plus fragiles.
15. Une instruction primaire universelle et efficace augmente la productivité et l'aptitude à préserver les ressources ; elle élargit la base de la participation. Elle mérite une priorité dans les stratégies de développement des ressources humaines.
16. Le rôle des donateurs internationaux consiste à soutenir les stratégies et les programmes de développement, sous la direction du gouvernement national.

La logique des principes de Francistown

Les fondements de chacun des principes sont exposés ici, mais il convient de souligner combien ils se complètent et se renforcent mutuellement.

- 1. Une stratégie efficace doit reposer sur une volonté politique nationale et un cadre politique, fondé sur un processus démocratique et s'inspirant des règles de l'économie de marché.*

La plupart des pays d'Afrique, et d'autres parties du monde, ont fait la dure expérience de l'absence d'un cadre démocratique, et de gouvernements qui ne répondent que rarement aux intérêts de la nation dans son ensemble. Un semblant d'attention porté à la pauvreté et au développement rural masque souvent la réalité d'un gouvernement au service d'une élite urbaine restreinte. Le processus démocratique en lui-même est loin d'être parfait, et il n'est pas dénué de distorsions et de faiblesses qui altèrent la capacité des gouvernements à servir les intérêts majeurs du pays. Il existe néanmoins en démocratie des opportunités — au moins de temps en temps — pour substituer une nouvelle direction à une précédente qui s'est discréditée.

De même, on ne saurait trop souligner l'importance d'une ferme adhésion à l'économie de marché. Les agriculteurs africains et les autres entrepreneurs ruraux doivent être suffisamment incités à effectuer des investissements autonomes et à se lancer dans les innovations nécessaires à un développement efficace et durable. Dans le passé, la préférence des gouvernements pour un système unique et onéreux de commercialisation et la fixation des prix à la production à un niveau faible, ont réduit les incitations à produire, anéantissant souvent des efforts pragmatiques de développement rural. De même, des incitations inappropriées, par exemple sous la forme de subventions aux pesticides, ou dans certains cas aux machines de labour et de défrichage, ont aggravé la dégradation des ressources en encourageant des pratiques de culture nuisibles à l'environnement⁴.

L'expérience montre aussi que les gouvernements ne peuvent compenser les déficiences du secteur privé par la fourniture de services publics ou de moyens de production : il est préférable de chercher à renforcer les entreprises. Cela ne tient pas à une fiabilité particulière du secteur privé — qui est souvent loin d'être vérifiée, particulièrement en Afrique. Mais les faiblesses et les déficiences des gouvernements ont largement diminué leur capacité à mettre en oeuvre et à gérer des programmes. Ainsi, pour que le gouvernement lui-même soit efficace, il doit limiter ses activités aux domaines où la fourniture de services et d'investissements publics est la plus pressante.

2. *Une stratégie à long terme doit être élaborée, dont découleront des programmes comportant des projets précis.*

La formulation d'une stratégie à long terme constitue une tâche difficile. Mais s'efforcer de penser en termes stratégiques peut mener à des résultats positifs. Les gouvernements seraient ainsi contraints à affronter la dure réalité de la rareté des ressources financières et à développer des programmes conçus et planifiés en fonction de ce manque. Une évaluation réaliste des ressources et des capacités gouvernementales devrait aussi attirer l'attention sur l'intérêt d'une implication active et autonome des communautés locales et du secteur privé.

La rareté des ressources publiques devrait inciter à limiter les services et investissements publics aux domaines que le secteur privé et les communautés ne peuvent prendre en charge. Ainsi, en Afrique, le secteur privé n'a pas encore été très efficace dans la fourniture de services techniques à l'agriculture ; l'expérience montre que des problèmes comme la conservation des sols et des ressources en eau ne peuvent être abandonnés avec sécurité aux communautés locales ou aux intérêts privés livrés à eux-mêmes. En revanche, l'expérience montre aussi que les institutions de commercialisation et les coopératives gérées par l'État réussissent rarement et qu'il est préférable de les abandonner à l'initiative privée.

L'expérience du passé met en évidence l'importance de la flexibilité et de la capacité d'adaptation. Une stratégie à long terme doit se contenter de proposer des lignes directrices, et s'adapter ensuite en fonction des circonstances et d'une meilleure information⁵. Le processus de définition d'une stratégie doit aussi servir à développer le sens de l'engagement et du consensus. Ces acquis pourraient se révéler utiles par la suite, pour contrebalancer les problèmes endémiques liés au manque de coopération entre les ministères et aux conflits bureaucratiques internes. Enfin, un cadre à long terme — en liaison avec d'autres éléments qui renforcent la stabilité gouvernementale — favorise la confiance et l'engagement sur des objectifs de gestion des ressources et de développement rural dans la durée.

L'expérience des projets de développement rural antérieurs a montré que le regroupement d'activités multiples sur le court terme engendre des conceptions trop complexes et une masse de difficultés de mise en oeuvre. Une programmation sur une période beaucoup plus longue aurait facilité l'action. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les efforts de développement rural intégré soutenus par des financements extérieurs.

Quel rôle les donateurs peuvent-ils jouer dans le processus de planification et dans quelle mesure la lourde dépendance vis-à-vis de l'aide affecte-t-elle la stratégie ? Historiquement, les donateurs ne se sont engagés, en grande partie

peut-être pour des raisons légales, qu'à moins de 5 ou 6 ans, généralement sur des projets précis. Un changement de conception ou un échec lors des premières années pouvaient donc conduire au retrait du soutien au programme en cours. Idéalement, les gouvernements devraient éviter une dépendance aussi forte vis-à-vis des donateurs, afin de minimiser le risque d'interruption ou de coupe radicale dans le programme en cas de retrait. Toutefois, cette dépendance à l'égard de l'aide étant une réalité incontournable, une solution plus appropriée consiste à concevoir plutôt des programmes-cadres que des projets précis, et à associer le bailleur de fonds à la définition du-dit programme. Il faut que gouvernements et donateurs acceptent le fait qu'erreurs et échecs sont presque inévitables de temps en temps. Les erreurs peuvent être rattrapées, mais la rigidité d'un projet peut constituer un obstacle insurmontable et entrer en conflit avec la flexibilité requise par le développement rural et la gestion des ressources naturelles.

Faute de s'engager formellement sur une longue période, les donateurs peuvent faire beaucoup pour renforcer leur engagement de principe sur le long terme. Ainsi, si l'engagement légal porte sur une courte période, l'intention de fournir un soutien durable peut être rendue explicite. Citons comme exemple l'Autorité suédoise de développement international qui s'est liée vis-à-vis du Programme national de conservation des sols au Kenya pour plus de 25 ans⁶. Il est nécessaire d'étendre de telles pratiques à un cercle élargi de donateurs et à un ensemble plus vaste d'activités. (D'autres aspects de l'intervention des donateurs sont évoqués plus loin dans ce *Cahier*.)

3. *Les communautés locales concernées doivent participer à la formulation, la conception, l'exécution, l'évaluation et aux prolongements des stratégies, des politiques et des programmes.*

A un premier niveau, ce principe peut être interprété comme une nouvelle formulation de l'importance du processus démocratique dans le système de gouvernement. Si les masses rurales n'ont pas la parole dans le choix de leurs dirigeants, il y a peu d'espoir qu'une aide durable soit apportée à la résolution de leurs problèmes, ni qu'une contribution populaire à la définition de la stratégie et au choix des priorités puisse être acquise. Dans le cadre plus restreint d'un programme, il est également clair que les erreurs de conception et la difficulté d'exécution et de mise en oeuvre proviennent du manque d'implication des habitants.

Dans le contexte africain, cette déficience a eu des conséquences particulièrement graves, car une grande partie de l'expérience pratique et des connaissances requises pour commencer à faire face aux problèmes ne peuvent

se trouver que parmi les membres des communautés locales. Par exemple, des droits de propriété formels n'ont qu'une importance secondaire par rapport aux droits coutumiers et traditionnels, que seuls les membres de la communauté locale connaissent. Les abus provenant de l'ignorance de tels droits sont souvent la cause d'une hostilité des habitants, voire d'un refus des schémas de développement. Si la conservation semble menacer les ressources traditionnelles, l'opposition de la communauté est certaine. Il est alors totalement déterminant que les communautés concernées soient associées comme partenaires au processus de conception et de prise de décision.

Il en va de même des efforts visant à augmenter la productivité de l'agriculture : les nouvelles connaissances provenant de la recherche agricole locale et internationale ont été limitées dans les années récentes pour ce qui est de leur application aux conditions africaines. Cela reflète en partie le manque de chercheurs bien formés et de moyens de recherche en Afrique, mais aussi le manque d'investigations en profondeur, sur le terrain, sur les systèmes d'exploitation agricole et leur évolution. Les fermiers et les communautés agricoles sont les principaux dépositaires de ce savoir, et leur implication étroite dans la définition et le déroulement de travaux de recherche vraiment adaptés est essentielle. De même, ce sont presque toujours les habitants qui connaissent le mieux la faune, les espèces végétales et leurs utilisations possibles.

Les principes font référence aux communautés locales concernées ; ils mettent ainsi l'accent sur l'hétérogénéité des intérêts, de l'expérience et de l'étendue du savoir parmi les groupes qui composent ces communautés. En particulier, les femmes africaines remplissent un grand nombre de fonctions relatives au bien-être du foyer et de la famille et à l'agriculture, de sorte que leur savoir spécifique et leurs intérêts doivent être pris en considération dans la conception et l'exécution des programmes. Il est de plus en plus largement reconnu que la contribution des femmes africaines peut être fondamentale, et que la négligence de cet énorme potentiel constitue l'une des principales faiblesses de nombreux programmes, passés et présents. Bien souvent, les femmes forment la grande majorité de la communauté villageoise, les hommes migrant pour trouver un travail saisonnier dans l'agriculture commerciale ou dans les villes. D'autres groupes, caractérisés par leur activité ou leur âge (y compris les jeunes), ont chacun une contribution ou des connaissances à apporter dans le cadre des programmes locaux.

Une participation effective suppose que la communauté dispose de suffisamment de temps pour réagir aux initiatives extérieures et pour développer ses idées et sa contribution à de tels programmes. Ainsi, sauf peut-être lors de véritables situations d'urgence, il importe de ne pas précipiter l'exécution, de manière à préserver l'essentiel de cette approche participative⁷.

Il en résulte qu'une expérimentation conséquente, reposant sur des opérations pilotes, serait nécessaire pour découvrir les modes de participation et d'interaction les plus efficaces. Celle-ci fait, hélas, souvent défaut. Il existe en effet, au niveau local, des risques importants de conflits sociaux et économiques, que la promesse de ressources supplémentaires issues de programmes extérieurs suffit à attiser⁸. Connaissant toutes ces questions délicates, il n'est pas tellement surprenant que les fonctionnaires évitent de rechercher une base institutionnelle appropriée pour la participation, qui établirait des liens avec les sources d'autorité traditionnelles comme les anciens du village, impliquerait les femmes dans les processus de prise de décision, déciderait des procédures à mettre en oeuvre, etc. Il est peu probable que leur formation ait été suffisante, de même que leur aptitude à développer des expériences dans de tels domaines, surtout si le climat politique et social n'est pas réceptif aux processus démocratiques. Ils sont aussi influencés par la réticence habituelle de l'« expert » à impliquer ou à consulter les fermiers ordinaires⁹.

Soulignons également l'importance de la flexibilité et de l'adaptation locale dans les caractéristiques des programmes. Ceux-ci ont trop souvent été marqués dans le passé par des conceptions standards ou trop détaillées, dont le manque de souplesse s'est révélé « contre-productif ». Les agences d'aide ont souvent été particulièrement coupables à cet égard, même si les gouvernements centraux sont aussi responsables d'approches trop précises¹⁰. Cette attitude est en partie une réaction au manque d'organisations locales fonctionnant correctement, et à la rareté des demandes qu'un programme d'aide peut réellement soutenir. Mais dans ce cas, l'aide à l'émergence de telles organisations devrait être prioritaire. Des exemples d'approches encourageant la planification au niveau des communautés existent cependant. Ainsi, le concept de fonds de développement rural consiste à proposer un panel d'actions susceptibles d'être appuyées et entre lesquelles les communautés peuvent choisir en fonction de certains critères.

Enfin, est implicite dans ce qui précède l'importance vitale de la capacité d'écoute et d'apprentissage des fonctionnaires et des techniciens à l'égard de la communauté locale. Les fonctionnaires doivent de plus en plus intervenir selon un mode interactif et non normatif vis-à-vis des populations ; pour citer Tobisson et Rudqvist, dans les Actes du séminaire de Francistown, il convient de « ne plus inciter et contrôler les gens pour ce qui concerne l'action sur l'environnement, mais de les motiver, de les soutenir, et de leur donner des moyens ». Ou bien,

comme le signalait un autre participant au séminaire dans ses remarques de clôture, « les traiter (les communautés) comme un 'groupe cible' revient à les placer à la périphérie des activités du projet. Il faudrait les encourager à prendre en main leur propre développement » (Matenge, Actes de Francistown). On ne saurait trop insister sur l'importance de ce message.

Si l'approche participative soulève des défis considérables, elle peut aussi être source d'une plus grande force. En effet, les organisations dynamiques, dirigées et gérées au niveau du village, peuvent et doivent être incitées à assumer l'essentiel des responsabilités quant à l'identification des problèmes, la planification, la réalisation, la direction et l'évaluation des programmes, et à servir de principale force d'intégration, déchargeant ainsi le gouvernement de nombreux fardeaux¹¹.

4. *Pour être efficace, cette participation exige un lourd travail de prise de conscience de l'environnement, à tous les niveaux du gouvernement et dans les communautés.*

Comme on l'a vu dans les expériences récentes de Madagascar et du Lesotho¹², la prise de conscience écologique est un préliminaire indispensable à la volonté d'agir. Celle-ci n'est pas très développée en Afrique, en partie du fait que les ONG locales travaillant sur l'environnement sont peu nombreuses et peu influentes, et en partie du fait que la sensibilisation aux problèmes d'environnement dans les écoles est dérisoire. A tous les niveaux se manifeste un besoin pressant d'être mieux informé et plus réceptif aux problèmes d'environnement. A l'échelle de la communauté, il est nécessaire de mettre l'accent en permanence sur ce que la plupart savent déjà : à savoir, les coûts liés à l'ignorance de l'environnement et les avantages énormes de la prévention par rapport à la réparation, via un usage judicieux des ressources naturelles. Une prise de conscience plus approfondie sert aussi à renforcer la pression de la communauté dans son ensemble sur les francs-tireurs et les réticents. La présence de leaders locaux éclairés est extrêmement importante pour assurer un partenariat efficace entre la communauté locale et les fonctionnaires gouvernementaux.

Un effort au moins aussi important de prise de conscience et de compréhension écologique est nécessaire au sein de l'administration. Dans la pratique, les fonctionnaires sont soumis à bien d'autres pressions, parfois contradictoires, et il est difficile de lier les résultats obtenus sur le terrain de l'environnement à des incitations financières ou à une promotion professionnelle. La motivation doit donc être le fruit de convictions personnelles en faveur de la défense de l'environnement, et chacun doit faire en ce sens les efforts nécessaires. Une partie de l'éducation écologique des fonctionnaires consiste à renforcer leur conscience individuelle par la communication et l'écoute des communautés locales.

Pour être convenablement menée, l'éducation écologique devra délivrer des messages élaborés pour des publics bien précis, avec un suivi destiné à voir si ces messages sont correctement reçus et compris. Les auditoires potentiels sont nombreux : les enfants scolarisés, les hommes et les femmes qui composent les communautés, les dirigeants de celles-ci et différentes catégories de fonctionnaires. La part de la formation dans l'effort global en faveur de l'environnement est encore trop restreinte par rapport à ce qu'elle devrait être.

5. *La décentralisation ou la délégation de l'autorité centrale au profit des institutions locales constitue un chaînon vital du processus participatif et un moyen d'action essentiel.*

Ce principe se comprend de lui-même. La mise en place de la participation locale proposée par le principe 3 implique une décentralisation significative de l'autorité au profit des niveaux locaux. Celle-ci est directement liée à l'utilisation des impôts et taxes pour financer les dépenses locales. Le choix des éléments à décentraliser et des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs participatifs doit être déterminé à la lumière des circonstances locales. Par exemple, la rareté des spécialistes et des planificateurs formés et expérimentés peut constituer un argument pour leur concentration au niveau d'une province ou d'un district, la plupart des activités étant prises en charge au niveau du village par les communautés de base. Dans tous les cas, il est essentiel d'engager les autorités locales dans la planification de l'utilisation des ressources et dans le choix des activités et des investissements à promouvoir.

Le développement d'une autorité décentralisée et son acceptation par les communautés villageoises s'appuieront largement sur la gestion de l'usage des terres. Il y a eu dans plusieurs pays d'Afrique, comme le Burkina Faso, le Mali ou le Botswana, des expériences prometteuses de plans d'utilisation des terres élaborés en consultation avec les communautés locales. Cette concertation a permis de faire accepter par les communautés des restrictions dans l'usage du sol, fondées sur des principes de conservation. Une approche planifiée convenablement définie et acceptée de cet usage peut faire beaucoup pour réduire les conflits relatifs à la terre, pour arbitrer les problèmes de propriété et d'usufruit, et pour renforcer la confiance des agriculteurs dans leurs droits d'utilisation des terres. Il reste beaucoup à faire pour améliorer les services de gestion foncière et pour préciser les usages.

Souvent dans le passé, l'essor de l'autorité locale a été freiné par le pouvoir central par crainte des abus. Certes, il faut toujours y prendre garde, d'une part pour mesurer précisément leur étendue (et prendre les mesures nécessaires pour en minimiser les risques) et, d'autre part, pour insister sur la transparence

des processus de prise de décision locaux concernant les projets. L'un des principaux problèmes est d'éviter que les intérêts des pauvres à l'intérieur de la communauté locale ne soient sacrifiés du fait d'une monopolisation du pouvoir par les riches. Par exemple, dans les activités relatives aux initiatives de conservation ou à la construction d'infrastructures rurales, il n'est pas souhaitable que les pauvres travaillent sans rémunération si les bénéficiaires vont surtout aux propriétaires les plus favorisés. Dans un tel cas, les autorités centrales doivent inciter les membres les plus riches de la communauté à payer le travail des villageois, afin de favoriser un partage des bénéfices entre tous les groupes.

Le lien entre décentralisation et participation locale apparaît comme le plus délicat. En effet, il est important que les fonctionnaires opérant au niveau local se voient déléguer des pouvoirs suffisants pour être à même de réagir rapidement à des situations évolutives et de prendre les décisions qui s'imposent¹³. Trop souvent, les autorités locales se trouvent gravement affaiblies par la nécessité de référer au niveau supérieur, imposant ainsi des délais qui ont fréquemment perturbé les progrès et bloqué les initiatives. Mais il arrive aussi que le besoin de consulter ou de référer constitue une excuse pour l'inaction ou un paravent pour des fonctionnaires soucieux d'éviter de prendre des responsabilités ou cherchant à les partager pour les diluer. L'intérêt apparent de soumettre les décisions aux supérieurs hiérarchiques pour bénéficier d'une compétence et d'un recul plus grands est souvent annulé par leur méconnaissance des spécificités locales. Le report des décisions a un coût et, en pratique, la probabilité est assez élevée pour que les décisions prises au niveau supérieur ne soient pas meilleures que celles qui auraient été retenues au niveau local.

En somme, pour de nombreuses raisons, on ne peut plus s'offrir le luxe de ne pas décentraliser. La structure de la prise de décision et de l'autorité doit être reconsidérée d'une manière urgente dans beaucoup de pays d'Afrique. Comme on l'a vu, la réforme des taxes locales et du financement des dépenses locales fait partie intégrante de cette tâche.

6. *Pour réussir, les programmes doivent générer des bénéfices tangibles, économiques ou autres, à court et moyen terme, à la fois pour la nation et pour les communautés concernées.*

La protection durable des ressources est un concept à plusieurs dimensions. Une dimension parfois négligée par les environnementalistes préoccupés par la conservation concerne les incitations nécessaires pour générer un soutien local à la gestion de l'environnement. Les ressources des habitants sont très limitées et ils n'ont pas le temps de participer pour la gloire. Des retours financiers tangibles constituent une incitation capitale si les communautés elles-mêmes

engagent leurs faibles ressources. En plus des bénéfices financiers directs, les investissements qui rendent l'eau plus accessible, qui réduisent les temps d'accès au marché, ou qui augmentent l'approvisionnement en combustible pour la cuisine, peuvent avoir des effets aussi puissants — en particulier pour les femmes.

La gestion et la protection des ressources naturelles doivent être intégrées à la production et aux activités génératrices de revenus. En effet, pour être efficace, la protection doit aller de pair avec une utilisation durable des ressources naturelles¹⁴. Par exemple, comme on l'a vu plus haut, un soutien actif des communautés locales aux parcs d'attraction et aux réserves naturelles (avec des incitations par l'emploi et l'implantation de services dans la communauté) est en général essentiel pour assurer leur succès.

Le lien entre protection et développement fonctionne dans les deux sens, dans la mesure où les programmes durables de développement rural doivent aussi respecter une bonne gestion des ressources et des principes de conservation. La négligence du facteur continuité explique une partie des échecs passés des schémas de développement rural¹⁵, bien que cette lacune soit une faiblesse encore plus caractéristique des schémas traditionnels ayant pour seul objectif le développement des cultures ou de l'élevage. Dans l'agriculture, on met aujourd'hui de plus en plus fréquemment l'accent sur la conjonction de plusieurs systèmes d'exploitation, comprenant à la fois des cultures annuelles et permanentes, et des plantations d'arbres à plusieurs usages pour les abris, le bois de chauffage et les matériaux de construction.

Si les agriculteurs sont souvent conscients des problèmes d'érosion du sol et de dégradation des terrains, ils négligent en général les actions compensatoires au profit d'activités dont la rentabilité est plus immédiate. Corriger ce biais en faveur du court terme est une mission importante du secteur public, à la fois par le soutien apporté à des programmes et par des incitations appropriées permettant de susciter des réactions communautaires et individuelles mieux adaptées. Le soutien gouvernemental aux programmes d'éducation — surtout pour l'éducation primaire des filles — peut souvent aussi se justifier de la même manière (voir plus loin la discussion du principe 15).

Au niveau national, il est clair que même le gouvernement le plus sensible aux problèmes ruraux et à la pauvreté ne pourra pas engager indéfiniment des ressources dans des programmes locaux relatifs au développement et à l'environnement, si des bénéfices au plan national ne viennent compenser le coût des ressources — humaines autant que financières — engagées par le pays. Ces bénéfices peuvent prendre des formes variées — diminution des aléas de

l'approvisionnement alimentaire pour les populations urbaines, dépenses effectuées par les touristes pour les attractions naturelles dans les zones rurales, consommation rurale plus élevée de biens produits par les industries urbaines, etc.

Ces retombées positives contribueront aussi à assurer le soutien de l'administration aux investissements ruraux à long terme, qu'ils concernent l'environnement ou les autres activités créatrices de compétences comme l'instruction et la formation.

7. *Les programmes de protection de la nature et de développement économique requièrent un renforcement des organisations existantes et de leur capacité à fournir des services efficaces. La création de cette capacité et la garantie de sa pérennité nécessitent des investissements à long terme, notamment pour le développement des ressources humaines.*

Pendant longtemps en Afrique, les programmes de développement rural et de gestion de l'environnement ont été très affaiblis par le manque d'expérience et l'inadaptation de la formation des intervenants, qu'ils soient administratifs ou techniques. Bien des échecs s'expliquent par la sous-estimation des difficultés à élaborer les actions nécessaires, face à une surestimation des compétences¹⁶. Bien des fois, un personnel mal préparé et sous-qualifié s'est trouvé dépassé par le poids trop lourd de ses responsabilités¹⁷. La création de compétences doit forcément être intégrée dans les programmes et les donateurs doivent eux aussi admettre des volets de formation dans leurs financements comme un investissement général nécessaire et comme une condition préalable pour asseoir une croissance durable.

La formation est plus fructueuse lorsqu'elle est combinée avec l'expérience. Le processus de mise en place des institutions est nécessairement long, surtout si le taux de rotation du personnel qualifié est élevé. Bien souvent, un effet induit inattendu de la formation est l'accélération du taux de rotation du personnel, lequel se voit offrir de nouvelles opportunités. Ce résultat, néanmoins, sert largement à souligner la valeur de la formation et doit être interprété comme un encouragement à accroître et non à réduire ces efforts. De plus, les besoins de formation sont continus par nature — se modifiant en partie avec l'expérience et l'accroissement de la compétence et en partie par le renforcement et le renouvellement du savoir. Une part de l'effort de formation devrait aussi être consacrée aux besoins des ONG locales et des organismes du secteur privé — c'est en effet probablement la forme la plus utile de soutien au développement de ces institutions. Les moyens de compléter l'instruction des habitants — et en

particulier des femmes — sont nombreux et ne doivent pas être négligés au profit d'une attention exclusive portée aux fonctionnaires. Il convient enfin de poursuivre la formation du personnel des agences d'aide.

8. *Combiner protection et développement est nécessairement une entreprise multi-sectorielle et pluridisciplinaire, qui implique une coordination étroite et continue des activités de toutes les parties.*
9. *Les programmes sont le reflet d'une réalité complexe, mais leurs éléments doivent être simples et clairs dans leur définition et leur approche, et compatibles avec les capacités d'exécution.*

Il est préférable d'analyser simultanément ces deux principes puisque le défi implicite et les difficultés potentielles associés à l'intégration et à une coordination étroite d'éléments apparemment disparates suggérés par le premier principe doivent, en grande partie, être résolus grâce aux propositions du second.

Comme on l'a vu dans l'introduction de ce *Cahier*, et comme les participants au séminaire en ont convenu, les problèmes de complexité sont dans une large mesure inévitables, du fait de la nature des programmes de gestion de l'environnement et de développement. On peut tenter de contourner cette complexité en adoptant des démarches spécialisées s'appuyant sur les compétences d'organisation spécifiques. Mais le semblant de progrès ainsi accompli est souvent illusoire ou compensé par son absence de pérennité.

Le moyen d'éviter la complexité appelle bien entendu des réponses qui varient beaucoup en fonction des problèmes et des systèmes administratifs locaux, des institutions communautaires, etc. Il est essentiel que les programmes reposent sur des activités gérables dans le cadre des capacités institutionnelles existantes et susceptibles de réussir rapidement. Avec l'accroissement des compétences, une connaissance accrue des problèmes et la mise en place d'un soutien local, des activités supplémentaires peuvent être entreprises. Lors du séminaire de Francistown, Dejene a décrit ce principe comme celui de l'*intégration progressive*.

De plus, l'accent mis sur l'échelonnement des programmes, la confiance dans l'autonomie et la participation de la communauté et le rôle renforcé du secteur privé devraient, plus que par le passé, faciliter la coordination à l'intérieur du gouvernement (problème abondamment débattu). Il est important aussi que les programmes soient conçus avec une flexibilité suffisante et une capacité d'adaptation aux leçons de l'expérience¹⁸. Enfin, l'expérimentation minutieuse de systèmes

appropriés au travers de schémas pilotes est également utile — surtout lorsqu'un programme intègre des éléments innovateurs, par exemple une participation accrue des communautés locales.

Même si l'on tient compte de tous ces aspects, un mécanisme spécifique de coordination des différentes organisations concernées est souvent nécessaire aux niveaux les plus élevés du gouvernement, ce qui n'est pas contradictoire avec le besoin d'une décentralisation accrue des pouvoirs au niveau local (voir la discussion du principe 5).

Lorsqu'ils sont concernés, les bailleurs de fonds internationaux peuvent accroître de manière significative les problèmes de coordination, dont certains semblent inévitables même si les agences d'aide sont préparées à collaborer étroitement avec le gouvernement. L'implication des donateurs au cours de la phase d'expérimentation avec les communautés locales comporte un coût. Malheureusement, la solution retenue dans certains pays d'Asie, qui consiste à développer des systèmes et des approches viables avant d'impliquer les donateurs, est beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre en Afrique, du fait du besoin de ressources dès le départ. Résoudre ce problème demeure un défi.

10. *La flexibilité et la prise en compte des effets de retour sont des composantes essentielles de la mise en oeuvre des programmes et de l'évolution des politiques.*
11. *Un contrôle et une évaluation adaptés et continus doivent être mis en place dès le début d'un programme ; ils font partie intégrante du système d'information de la direction, de l'équipe de projet et des bénéficiaires.*

La flexibilité et la prise en compte des réactions sont indissociables d'une approche qui met l'accent sur la participation active de la communauté locale à toutes les phases de la conception et de la mise en oeuvre des programmes. Pour de multiples raisons, les programmes se traduisent souvent sur le terrain par des actions très diverses, se succédant rapidement. Cela semble assez évident lorsque des entrepreneurs privés sont appelés à réagir librement aux forces du marché ; mais le besoin de flexibilité existe aussi pour la partie financée ou gérée par le secteur public.

Un programme réussi doit avoir à la fois la capacité de s'adapter avec précision au contexte local, et d'avancer à un rythme qui sera largement dicté par l'enthousiasme, la participation et l'action sur le terrain. Au fur et à mesure du déroulement des activités, des effets secondaires apparaîtront, créant à la fois de nouvelles opportunités et un besoin d'ajustements compensatoires afin de minimiser les effets pervers. Cela est inhérent à l'approche intégrée du développement et de la gestion de l'environnement. Périodiquement, des

ajustements plus importants seront nécessaires. Par exemple, il faut parfois renforcer les investissements destinés à l'entretien du réseau routier rural si l'érosion causée par les pluies et l'insuffisance du drainage sont plus graves que prévu. Ou bien les gens peuvent bouleverser les priorités, préférant ainsi substituer la construction de barrages et de réservoirs pour récupérer l'eau à celle de routes, au moins temporairement. De même, des approches nouvelles de problèmes comme l'érosion des sols peuvent nécessiter une modification des schémas des services de soutien, comme l'expansion agricole¹⁹.

Le rôle des effets de retour dans l'information des directeurs des programmes et du gouvernement vis-à-vis des problèmes et/ou des opportunités est évident. Une nouvelle fois, il faut souligner l'importance de la participation en tant qu'élément crucial favorisant une telle remontée. Laissés à eux-mêmes, les dirigeants et les bureaucrates ont très souvent tendance à chercher à contrôler les sources d'information — soit pour les supprimer, soit pour s'assurer qu'une présence durable du groupe dirigeant n'est pas remise en cause. Cette tendance est mise en échec lorsque la population a la possibilité de s'exprimer et d'être écoutée. En outre, le rôle du contrôle et de l'évaluation comme instruments de gestion doit être renforcé par des directives claires accompagnées d'instructions précises relatives aux rapports.

Le problème posé par le processus de contrôle et les difficultés d'une évaluation objective du personnel chargé de la mise en place d'un projet sont souvent résolus par le recours à des procédures extrêmement détaillées : le progrès se mesure d'une manière faussement simple, par rapport à des objectifs pré-établis et rigides (souvent contenus dans des programmes annuels). Cette préférence est habituellement renforcée par l'aptitude des donateurs qui préfèrent « évaluer » un projet bien précis avant de prendre la décision de soutenir l'environnement rural et les activités de développement. Si les donateurs incluent la flexibilité dans leur rhétorique, celle-ci est moins souvent encouragée dans la pratique.

Une telle approche représente une gêne pour la forme de flexibilité nécessaire à des programmes efficaces, conformes aux besoins locaux : une définition trop précise d'un projet enferme celui-ci dans un carcan. Ces méthodes ont toujours rencontré très tôt leurs limites dans la vie des programmes, provoquant des récriminations constantes et assombrissant les succès véritables des activités de « terrain ». Et l'on perd beaucoup de temps à revoir la conception d'un projet détaillé.

Il y aurait beaucoup à dire sur le rôle du gouvernement central et des donateurs dans ce débat endémique. Il n'existe pas de solution miracle au problème de l'utilisation convenable de fonds et de ressources très limités d'un côté, et à la nécessité de promouvoir la flexibilité et de renforcer la consultation locale dans la disposition de ces mêmes ressources, de l'autre. Au niveau formel, il faut poursuivre les efforts en vue d'un contrôle et d'une évaluation plus efficace des programmes. Une détermination plus fine des éléments essentiels, une consultation accrue des populations locales sur l'utilisation des ressources, et leur association à toute évaluation des résultats du programmes sont des moyens de satisfaire cet objectif.

12. L'implication des ONG locales et du secteur privé doit être encouragée, de manière à faciliter la mise en place et le déroulement des programmes.

Ce principe vient compléter les autres, par exemple, la confiance dans les règles de l'économie de marché et l'encouragement à la participation locale. En particulier, une participation efficace des populations est souvent obtenue par le moyen des organisations non gouvernementales (ONG) qui jouent le rôle d'organes représentatifs des problèmes et des intérêts de la communauté. En outre les permanents et les membres de ces associations, souvent engagés et motivés, remplissent fort bien certaines tâches. S'appuyer sur les ONG répond aussi au besoin de remontées et de flexibilité qui leur sont plus naturelles. C'est également le cas du secteur privé dont les performances se reflètent dans les profils, tout au moins aussi longtemps que jouent les forces de la concurrence. Les ONG ont été particulièrement efficaces pour promouvoir de nouvelles formes d'interventions pour la planification des ressources naturelles et le développement rural. Enfin, les ONG sont souvent très utiles comme instruments de contrôle et d'évaluation.

Tous ces arguments vont dans le sens de la création d'organismes gérés et financés au plan local : associations d'agriculteurs, par exemple, ou institutions rurales d'épargne et de crédit, ou encore institutions communautaires concernant l'instruction, les groupements de femmes, les services sociaux, etc. Fréquemment dans le passé, l'existence de tels groupes a été ignorée, du fait d'une négligence générale vis-à-vis de la participation des communautés de base.

Les ONG sont donc d'excellents vecteurs d'organisation et d'innovation. Il y a cependant des cas où leur rôle est trop étendu. Ainsi, elles ne devraient pas être mises en situation de représenter le point de vue du gouvernement ou celui des habitants. Leur compétence ne devrait pas non plus servir d'excuse aux dirigeants pour éviter de distribuer des ressources et de mettre en place des organismes chargés de renforcer les services publics et autres institutions.

Ces problèmes deviennent parfois plus apparents lorsque les ONG réussissent et gagnent en influence. Leur efficacité a été souvent victime d'un mélange d'envie et d'excessive complaisance. Le gouvernement lui-même peut réagir de manière négative à ce qu'il perçoit comme une ingérence dans l'exercice du pouvoir et de l'autorité. Le phénomène d'envie peut parfois provenir de l'attention trop grande portée aux ONG par les agences d'aide. Le gouvernement ou l'agence de soutien peuvent également trop utiliser les ONG ; dès lors, la combinaison des interférences, des réglementations et de tâches trop lourdes peut détruire l'esprit de l'association. L'histoire des coopératives en Afrique abonde d'exemples de ce genre. Certaines fonctions, comme le contrôle et l'évaluation mentionnés plus haut où une relation distante avec le gouvernement est très désirable, peuvent aussi engendrer des tensions et de l'animosité entre les ONG et les autorités.

Ces problèmes de relations entre les ONG et le gouvernement ont tendance à s'aggraver lorsque le programme passe d'une phase pilote à une mise en oeuvre à grande échelle. Ils sont particulièrement aigus lorsque des ONG « du nord » sont impliquées. En effet, les objectifs de ces associations diffèrent parfois des problèmes communautaires qui constituent le centre d'intérêt fondamental — et aussi la principale force — des ONG locales. D'un autre côté, la mise en place d'associations locales doit beaucoup au soutien des ONG extérieures, car elle ne se fait pas en un jour : l'expérience montre qu'une longue période de soutien patient et discret peut être nécessaire.

13. Il manque encore une technique conforme aux principes d'un développement durable. Les récents efforts pour définir une méthode conviviale et accessible, par un processus de concertation entre les populations locales et les chercheurs, sont essentiels.

L'échec technique a souvent été source de déception à l'égard des programmes de développement rural. Les techniques connues n'ont guère réussi à favoriser un développement foncier durable dans le contexte africain, ou à apporter des innovations rentables pour les cultures africaines les plus importantes (en particulier les biens alimentaires). L'introduction des engrais chimiques ou de nouveaux équipements a eu peu de résultats, notamment parce que les progrès du rendement du travail agricole semblaient trop faibles et trop aléatoires. Certains échecs s'expliquent aussi par des évaluations irréalistes de la capacité de gérer et d'entretenir les équipements ; d'autres par une sous-estimation des coûts de la livraison de produits ou de matériels à des communautés villageoises clairsemées et mal desservies par les infrastructures de transport. Par exemple, dans le système traditionnel *chitemene* de culture sur brûlis commun aux régions les mieux arrosées de la Zambie du nord, la densité démographique critique est comprise entre deux et quatre personnes au kilomètre carré, soit quelque

220 hectares pour un foyer de cinq à six personnes²⁰. Les villages sont donc disséminés et de taille restreinte, ce qui accroît considérablement les coûts de distribution des services et des approvisionnements.

Les communautés paysannes sont poussées à adopter des systèmes de culture plus intensifs du fait de l'augmentation de la pression démographique et du désir d'accroître leurs revenus. Pour une ou plusieurs des raisons citées plus haut, ces besoins n'ont pas été satisfaits, ou tout du moins pas de manière durable. En revanche, ces carences ont contribué à créer beaucoup des principaux problèmes liés à la gestion des ressources naturelles, comme l'exploitation de sols non cultivables (ou bien l'exploitation trop intensive de terres cultivables), ou encore la migration de populations en expansion depuis des terres dégradées ou détruites vers des forêts vierges ou d'autres écosystèmes fragiles — qui s'en trouvent trop souvent dégradés ou détruits à leur tour.

Si beaucoup d'expériences ont été négatives, on voit tout de même se dessiner des directions plus prometteuses pour l'avenir. Poussés par la nécessité et stimulés par des conditions de marché favorables, les modes d'exploitation évoluent. Par exemple, le système *chitemene*, mentionné plus haut pour la Zambie, est en train d'évoluer vers un système, dit *fundilike*, qui repose sur la fabrication de compost *in situ* à partir de mauvaises herbes et de déchets végétaux — cette innovation permet de réduire le temps de jachère. En ajoutant des engrais et de la chaux, il est possible que ce genre de système permette — tout au moins dans les zones bien arrosées — une mise en culture plus ou moins continue. Ces modes de culture connaissent de nombreuses variantes : d'une manière caractéristique et encourageante, ils tendent à évoluer vers l'utilisation de techniques moins nuisibles en termes écologiques que celles qu'elles remplacent. Ainsi, l'accent est mis sur la conservation de l'humidité par la couverture végétale, sur l'utilisation des arbres et de l'herbe pour contrôler l'érosion et préserver l'eau, et sur l'incorporation de matériaux organiques dans le sol.

Ces techniques seront adoptées là où elles correspondent aux attentes des agriculteurs, c'est-à-dire augmenter les rendements et les revenus tout en réduisant les risques, et sans accroître les besoins en main-d'oeuvre. La nécessité de recourir au travail disponible de l'homme (lui-même souvent très réduit par les ravages de la maladie) et de le faire correspondre au calendrier des cultures, qui connaît un point fort dans les saisons de plantation et de récolte, est un phénomène souvent mal compris par les fonctionnaires et les chercheurs. C'est ainsi, par exemple, que dans les programmes de conservation des sols au Kenya et en Tanzanie, c'est seulement lorsque les fonctionnaires ont commencé à

écouter et à observer les agriculteurs que l'on a découvert que ces derniers avaient mis au point des méthodes de contrôle de l'érosion moins coûteuses en travail que la vieille technique des terrasses héritée de l'époque coloniale²¹.

Le rôle crucial de la technique indique clairement que l'expérimentation de nouvelles idées en agriculture dans les conditions réelles devrait être considérée très sérieusement, par le biais de projets pilotes bien conçus, organisés et évalués avec soin. Le point fondamental est de faire progresser la technique grâce à une interaction entre les chercheurs et les agriculteurs²². En effet, surtout dans les conditions propres à l'Afrique, la complexité de beaucoup de décisions prises par les agriculteurs et la subtilité des contraintes auxquelles ils doivent s'adapter, demandent que l'on porte plus d'attention à la communauté agricole et que l'on agisse en liaison avec elle, femmes comprises. Ici comme ailleurs, il est possible de soumettre aux agriculteurs une série de propositions, afin qu'ils les testent et les mettent en application si elles se révèlent inappropriées²³.

Le lien entre les changements proposés et leur impact économique est crucial. Si l'amélioration n'est pas certaine, les changements ne peuvent être mis en pratique, mais ce lien ne peut être établi que par un travail commun avec les agriculteurs, et par des innovations qui s'intéressent aux contraintes réelles du progrès de la productivité. Ceci rejoint un point évoqué plus haut concernant le recours à des politiques tournées vers l'économie de marché, et à des prix à la production fournissant des incitations et des opportunités raisonnables pour encourager l'investissement dans le changement technique et le développement agricole.

14. Les projets visant à créer des emplois non agricoles dans les zones rurales devraient permettre de relâcher la pression démographique sur les environnements les plus fragiles.

Très souvent, en Afrique, l'implantation rurale s'est faite dans des zones composites, dont une partie des terrains est relativement propice et adaptée à la culture et à l'élevage, tandis qu'une autre partie ne peut être durablement utilisée pour ces activités, si ce n'est avec un coût d'opportunité très élevé (en termes de destruction des conditions écologiques naturelles). Une réduction de la pression du travail et de la population sur ces terres devrait soulager en tout premier lieu les environnements les plus fragiles, car ce sont les moins rentables pour l'exploitation agricole.

Un moyen d'y parvenir, sans inciter ou contraindre les habitants à abandonner complètement la zone, consiste à développer des emplois non agricoles. Contrairement à l'expérience menée dans d'autres parties du monde en développement, en particulier en Asie, l'emploi non agricole dans les villages et

les villes rurales n'a pas connu en Afrique une forte croissance. Il n'en demeure pas moins que les zones rurales représentent souvent la plus grande part de l'emploi non agricole total²⁴.

Stimuler les activités et l'emploi non agricoles fait partie intégrante d'un programme de développement équilibré, dans le contexte d'une augmentation de la pression humaine sur les ressources foncières. De même un environnement favorable à l'économie de marché encourage activement les entrepreneurs. La promotion et le développement actif d'organismes d'épargne et de crédit dans les zones rurales les plus avancées participent de la même logique. Les ONG peuvent parfois jouer un rôle important dans la stimulation initiale, l'assistance technique et le soutien à ces institutions nouvellement établies. Le rôle du gouvernement dans la planification et la fourniture d'infrastructures est un élément vital pour le développement de marchés ruraux (centres qui génèrent en général beaucoup d'emplois non agricoles).

L'expérience d'autres parties du monde montre néanmoins que la croissance de l'emploi rural non agricole est souvent liée au développement agricole lui-même. Cet effet d'incitation prend différentes formes, en particulier la création d'emplois dans des entreprises qui fournissent des facteurs de production et des services agricoles ou qui sont associées à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles. La croissance de l'emploi est directement induite par celle du pouvoir d'achat des familles d'agriculteurs. Ainsi, la croissance relativement faible de l'emploi rural non agricole en Afrique reflète en partie la lenteur du progrès de l'agriculture et sa stagnation technique, évoquées plus haut. Cela illustre la nécessité de lier les efforts en vue de stimuler l'emploi non agricole — par exemple, par le soutien des institutions rurales de dépôt et de crédit aux progrès de l'agriculture elle-même.

15. Une instruction primaire universelle et efficace augmente la productivité et l'aptitude à préserver les ressources ; elle élargit la base de la participation. Elle mérite une priorité dans les stratégies de développement des ressources humaines.

Au cours des dernières années, l'importance de l'éducation, et surtout de l'instruction primaire, comme force motrice de toutes les expériences réussies de développement équilibré, a été clairement démontrée. On reconnaît en général que le manque d'instruction des femmes constitue un problème particulièrement grave dans l'Afrique rurale : en effet, la scolarisation des femmes est plus faible en Afrique que dans le reste du monde. Il est clair que l'instruction primaire est le fondement d'un progrès rural rapide, *via* la création d'entreprises, liées ou non aux activités agricoles. Les études montrent que la productivité et le revenu des entrepreneurs et des fermiers les plus instruits sont plus élevés,

toutes choses étant égales par ailleurs²⁵. Une main-d'oeuvre mieux éduquée et plus expérimentée, féminine aussi bien que masculine, est très utile pour le développement de nouvelles techniques. De même, c'est l'instruction qui permet la prise de responsabilités au niveau rural et l'amélioration des compétences au sein des associations locales. De plus, c'est par un niveau élevé et croissant d'instruction générale que la communauté est à même de retenir ses éléments jeunes les plus dynamiques et les plus capables, qui autrement migrent vers la ville.

Pour les participants de Francistown, lorsque les ressources disponibles pour l'instruction sont rares — et elles l'ont souvent été et devraient le rester pour de longues années dans la plupart des pays d'Afrique — c'est l'instruction primaire qui devrait être la première priorité budgétaire, davantage que la formation secondaire ou supérieure. Cela n'a pas été le cas dans le passé, ce qui a provoqué un tragique gaspillage des dépenses d'éducation en même temps qu'une perte de potentiel humain, alors que l'instruction primaire rurale est, au mieux, restée très inadaptée, et le plus souvent s'est dégradée. Un grand effort est nécessaire pour restaurer et revitaliser l'instruction primaire afin qu'elle serve la cause d'un développement durable dans l'Afrique rurale. Voilà un domaine de choix pour l'aide internationale, mais, jusqu'ici, les sommes fournies par les donateurs ont été très limitées et, naturellement, très insuffisantes.

Parallèlement à des efforts renouvelés dans le domaine de l'instruction primaire, un accent important devrait être mis sur la formation professionnelle, moyen de créer plus de compétences²⁶. Comme on l'a déjà signalé, la formation devrait concerner toutes les parties contribuant à la gestion des ressources naturelles et au développement rural — les agriculteurs, les dirigeants des communautés, les ONG, les fonctionnaires et les employés gouvernementaux à différents niveaux.

16. Le rôle des donateurs internationaux consiste à soutenir les stratégies et les programmes de développement, sous la direction du gouvernement national.

Le dernier principe vient surtout renforcer des points évoqués précédemment à plusieurs reprises, relatifs à la nécessité pour les donateurs de se limiter à un rôle de second plan. Les principes de Francistown sont en effet destinés aux Africains. Trop souvent dans le passé les donateurs ont usé de leur pouvoir financier pour chercher à imposer des plans et des conceptions destinés à compenser les déficiences réelles ou supposées des schémas, des administrations ou des gouvernements locaux. Cette attitude est contestable en principe et souvent en pratique, car les modèles imposés ne fonctionnent pas. Quelles que soient les bonnes intentions et les compétences des membres des agences d'aide, ils tendent à promouvoir leurs propres vues et celles de leur organisation. Ces points

de vue reposent presque toujours sur une compréhension très imparfaite des circonstances et des contraintes locales qui constituent le cadre réel des programmes. En outre, le nombre des donateurs et la variété des intérêts individuels ajoutent aux difficultés, comme le signalent Lusigi et Nekby : « En l'absence d'une stratégie gouvernementale clairement définie, les projets en cours ont tendance à refléter les conceptions des différents donateurs, et les actions qui en résultent sont souvent confuses et contradictoires, inefficaces et discontinues, et viennent plutôt retarder que renforcer les perspectives de construction d'une capacité permanente de développement »²⁷. Trop souvent, de ce fait, il en est résulté des projets mal conçus, sources d'échecs plutôt que de succès.

Il faudrait conseiller aux donateurs de *ne pas* proposer d'assistance s'ils réclament en échange une révolution institutionnelle ou politique. Une telle révolution peut en fait être nécessaire à l'efficacité du programme : mais elle ne fonctionnera pas ou ne durera pas si elle est imposée par le donateur, au lieu de résulter de l'engagement des populations et du gouvernement en faveur du changement. En résumé, la réforme doit être « internalisée » pour être durable.

En pratique, compte tenu de la situation actuelle de crise en Afrique, cette suggestion n'est pas totalement réaliste ni acceptable. Les donateurs doivent et vont continuer à jouer un rôle important dans le développement futur de l'Afrique, et pour longtemps. Ils le *doivent* car les gouvernements ont besoin de leur aide pour développer de nouvelles approches et de nouveaux plans de gestion des ressources naturelles et de développement rural. En Afrique, les donateurs ont peut-être une compréhension très imparfaite des problèmes et des priorités, mais ils peuvent contribuer à leur solution en fournissant des expertises et des techniques (par exemple, la cartographie et la planification de l'usage des sols) pour compléter celles qui sont disponibles localement. Les donateurs *vont* continuer à jouer un rôle important parce que la plupart des pays d'Afrique resteront pendant de nombreuses années très dépendants vis-à-vis de leur aide pour financer leurs efforts de développement.

Règles de conduite pour les donateurs et les gouvernements

Les donateurs ont une lourde responsabilité, dans la mesure où la plupart des pays d'Afrique hésiteront à rejeter leur aide, même s'ils ne sont pas d'accord avec certaines de contraintes qui y sont attachées. Par exemple, même s'ils contestent en eux-mêmes les initiatives allant dans le sens d'un rôle accru des femmes, du

contrôle des naissances, des réformes agraires, ou de formes de développement rural très intensives en services ou en investissements, ils « suivront » (au moins en apparence) parce qu'ils sont trop dépendants.

C'est pourquoi, à un degré inhabituel, le donateur se retrouve souvent être à la fois juge et partie. Dans le passé, les donateurs n'ont pas mesuré leurs initiatives à cette aune, et les pays africains ont été victimes de lubies, de calendriers irréalistes, de techniques inadaptées reposant sur l'absence de prise en compte des fondements des pratiques traditionnelles. On pourrait répliquer que les gouvernements devraient empêcher de telles erreurs, mais il s'agit là d'un piètre argument, car les gouvernements n'ont ni le poids, ni peut-être la compétence, nécessaires. En résumé, les représentants des bailleurs de fonds doivent comprendre qu'ils occupent les deux côtés de la table.

Que devraient faire les donateurs, compte tenu de la complexité de la situation et de leur rôle tout particulier en Afrique ? Chaque pays connaît bien entendu une situation unique, de sorte qu'il n'y a pas de solution universelle ; mais il est souhaitable de considérer les points suivants comme des principes aptes à guider la conduite des donateurs.

En premier lieu, les donateurs devraient chercher à collaborer, dans le cadre d'un plan négocié et d'un ensemble de programmes pour la gestion des ressources naturelles et le développement rural établis à la lumière des principes. Récemment, un certain progrès a été accompli dans cette direction grâce au développement de plans d'actions environnementaux²⁸.

En second lieu, en passant en revue les éléments du programme global, une distinction peut parfois être établie entre ceux qui sont bien fondés et susceptibles d'une mise en place rapide à grande échelle, et d'autres pour lesquels des expérimentations considérables doivent être menées au cours d'une ou plusieurs phases pilotes. Le développement et le renforcement de l'instruction primaire peuvent se ranger dans la première catégorie, tandis que les schémas en faveur du crédit rural et les expérimentations agricoles dans les villages appartiennent à la seconde. Les donateurs peuvent faire la preuve de leur engagement envers l'approche d'ensemble par des financements généreux en faveur d'éléments bien définis, auxquels s'ajoute une assistance par le biais d'une expertise spécialisée et de financement à une échelle pilote pour des éléments de la deuxième sorte. Évidemment, les agences des donateurs devraient — en concertation avec le gouvernement et les autres donateurs — choisir les éléments en fonction de leurs avantages comparatifs.

En suivant cette approche, les programmes soutenus par les donateurs n'apparaîtront pas, pris isolément, comme équilibrés ou complets. Mais ils n'ont pas besoin de l'être : ils seront des volets appropriés des programmes nationaux, et non ceux de l'agence d'aide.

En troisième lieu, les donateurs doivent être prêts à adopter une vision à long terme et à ne pas s'impatienter dans l'attente des résultats. Comme on l'a vu plus haut, les besoins d'aménagement institutionnel à long terme sont souvent négligés à la fois par les donateurs et par les gouvernements. L'acceptation de cette nécessité implique aussi la volonté de planifier l'engagement sur une longue période — 20 ans ou plus, comme l'engagement de la Suède pour la conservation du sol au Kenya — même si les engagements financiers réels sont à relativement court terme, soit cinq ans ou moins.

En dernier lieu, les donateurs, comme les gouvernements, doivent accepter l'exigence de flexibilité et prendre en compte les effets de retour dans la conception du programme, à travers l'apprentissage par l'expérience. L'idée cruciale est de penser les problèmes de manière globale et de retenir les projets simples dans leur conception et leur mise en oeuvre. Les programmes et les institutions grandissent par leur réussite et non par leurs échecs. Il convient de bien commencer, de sorte que le calendrier ultérieur puisse se dérouler à partir d'un programme simple mais réussi. Nous avons déjà mentionné le concept de Dejene relatif à l'intégration progressive ; comme l'a remarqué un autre participant de Francistown, le développement rural est en réalité un voyage de découverte²⁹. S'il n'y avait pas la probabilité (sinon la certitude) de surprises, il ne serait pas nécessaire de planifier d'une manière progressive, pas à pas. Suivre cette méthode semble parfois aller à l'encontre des principes établis des donateurs (et des gouvernements). Pourtant, le vrai problème consiste à faire reconnaître et accepter sans réserve le principe de flexibilité : une fois cette étape franchie, la conception du projet et celle du programme peuvent avancer de concert.

Les gouvernements doivent eux aussi accepter ce principe de flexibilité et de simplicité dans l'exécution et en tenir compte, tout en recherchant des objectifs qui sont en eux-mêmes complexes et à long terme. Néanmoins, pour les gouvernements, les défis lancés sont plus ardues que pour les donateurs. Obtenir un développement rural appuyé sur une gestion des ressources naturelles efficace et durable dépasse à l'évidence les moyens disponibles et les perspectives des ministres pris individuellement. En effet, la solution déborde très sensiblement la capacité du gouvernement dans son acception la plus large, quel que soit le désintéressement de ses fonctionnaires et l'efficacité de sa gestion et de son administration.

En résumé, la principale leçon de l'expérience est la nécessité de voir les habitants eux-mêmes jouer un rôle déterminant, à la fois pour bâtir leurs propres perspectives économiques et pour s'assurer un haut degré de maîtrise des ressources qui leur sont transmises par les générations précédentes. Les populations doivent être encouragées à s'organiser elles-mêmes et dans une large mesure à assurer leur propre développement — grâce à des incitations appropriées. Que les gouvernements stimulent et favorisent une telle prise de pouvoir par la population implique une révision fondamentale des méthodes et des habitudes de gouvernement dirigistes post coloniales.

Il faut convaincre les gouvernements soit par des projets pilotes, soit par l'analyse d'expériences menées ailleurs, que les communautés sont tout à fait capables de planification et d'exécution, surtout si elles sont aidées par des professionnels bien formés. En revanche, ces professionnels doivent se soumettre à une discipline et une supervision de l'organisation ; cela suppose qu'un pouvoir important soit délégué au niveau local adéquat — soit la province dans beaucoup de cas. Il est donc important d'assister et de soutenir les autorités locales qui mobilisent les populations et prennent la responsabilité de l'exécution des programmes. Les sources de revenus qui sont indépendantes des largesses du gouvernement central sont une des clés du succès.

Il est tout aussi important que la communauté locale ait la possibilité de choisir entre plusieurs options et qu'elle soit encouragée à planifier et à organiser ses propres activités. Les options doivent être conçues avec soin afin de mettre l'accent sur des thèmes appropriés — dont beaucoup seront relatifs aux infrastructures ou aux besoins des exploitations agricoles. Les financements qui augmentent les contributions locales sont nécessaires pour galvaniser la participation de la communauté au développement, mais ils devraient être utilisés avec parcimonie de manière à maximiser les bénéfices sociaux et communautaires. Il convient d'éviter l'utilisation de fonds publics pour générer des bénéfices privés, puisque ceux-ci peuvent être créés par les individus eux-mêmes.

Conclusion

La lutte pour la construction des États nationaux a mobilisé une grande part de l'énergie et de la pensée stratégique de la première génération des dirigeants africains. Le manque de confiance dans le processus politique et la rigidité de pensée et d'action souvent associés au mode de gouvernement de l'État à parti unique ont peut-être gêné l'acceptation des réformes, à la fois institutionnelles et économiques. Les donateurs eux aussi ont largement continué à porter des

oeillères coloniales, ou bien se sont montrés réticents devant l'approche verticale impliquée par la planification centralisée et les structures gouvernementales correspondantes. Ni les donateurs ni les gouvernements n'étaient disposés à croire qu'il y avait beaucoup à apprendre de la population.

Mais progressivement, la nécessité de limiter le rôle de l'État, de promouvoir l'économie de marché et de compter sur le secteur privé comme moteur d'une croissance durable, a été reconnue. La crise que traverse l'Afrique oblige à un changement radical par rapport aux politiques qui ont suivi l'indépendance, en direction d'un système de gouvernement plus démocratique et plus responsable. Cela est essentiel si l'on souhaite parvenir à une mise en oeuvre complète des principes de Francistown. Néanmoins, le processus démocratique est encore dans l'enfance et les réformes du système de gouvernement ont un long chemin à parcourir avant qu'une acceptation totale de ces principes devienne possible. Le souhait des participants est néanmoins que les signes d'un nouvel esprit de pragmatisme et d'ouverture au changement soient durables, à la fois de la part des gouvernements et de ceux qui les aident³⁰.

En ouvrant la réunion de Francistown, M. Balopi, ministre du Botswana, a pressé les participants de présenter un manifeste radical mais pratique, fixant les règles d'une intégration de la protection de l'environnement dans le développement, reposant sur l'expérience sans craindre d'être visionnaire et imaginatif. Les principes tentent de suivre ce conseil. Ils soulignent encore et encore que c'est le peuple et non les bureaucrates — internationaux ou nationaux — qui devrait opérer les choix. Dans de nombreux pays il est nécessaire d'obtenir un changement fondamental de comportement de la part des gouvernements et des donateurs, à la fois pour assurer une coordination plus efficace et pour traiter les habitants comme des partenaires à part entière. Cela exige de nouveaux et importants efforts en vue d'une prise de conscience écologique accrue et une formation à tous les niveaux du gouvernement, des agences d'assistance et des communautés de base, aussi bien qu'un travail avec et pour les communautés d'une manière réellement participative.

Chacun des pays, des agences d'aide et des autres organisations devrait méditer ces principes. Il existe des différences considérables entre les politiques, les stratégies et les approches actuelles des pays et des agences et cela implique que les réformes nécessaires pour une pleine application des principes soient évaluées au cas par cas. A l'heure actuelle, les ressources naturelles et humaines de l'Afrique qui constituent le capital sur lequel repose son avenir, sont dilapidées et gaspillées dans des parties importantes du continent. Nous recommandons donc que cette réflexion soit poursuivie de toute urgence.

Notes et références

1. Les contributions écrites et les débats du séminaire (auxquels il sera référé sous le terme « Actes de Francistown ») ont été publiés sous le titre : *Integrated Natural Resource Management: Report from a Workshop, Francistown, Botswana, December 1-7 1991* (1992). Cet ouvrage est disponible auprès de la division de l'Environnement, département technique africain, Banque mondiale.
2. Cf. Talbot, Actes de Francistown, *op. cit.*
3. Pour une critique des premiers efforts de soutien au développement rural, voir : *Rural Development. World Bank Experience, 1965-86* (1988), A World Bank Operations Evaluation Study, Washington, D.C.
4. Cf. BLACKWELL, Jonathan M., Roger N. GOODWILLIE et Richard WEBB (1991), *Environment and Development in Africa: Selected Case Studies*, EDI Development Policy Case Series No. 6, Banque mondiale, Washington, D.C.
5. Le besoin de flexibilité est l'un des nombreux aspects de la prise de décision à long terme évoqués par Falloux et Talbot dans le contexte des plans d'action nationaux en faveur de l'environnement — voir FALLOUX, François et Lee TALBOT (1982), *Environnement et développement : crise et opportunité*, éditions G-P Maisonneuve et Larose, Paris.
6. Cf. Lundgren, Actes de Francistown, *op. cit.*
7. Cf. Khalikane, Tobisson et Rudqvist, Actes de Francistown, *op. cit.*
8. Cf. Mannathoko, Actes de Francistown, *op. cit.*
9. Cf. Khalikane, et aussi Molosi (pour une description de l'approche de la formation adoptée avec succès au Botswana pour traiter certains de ces problèmes), Actes de Francistown, *op. cit.*
10. Patten donne néanmoins une vision très différente du gouvernement dans le développement de programmes pour l'Indonésie rurale, voir Actes de Francistown, *op. cit.*, et PATTEN, Richard H. et Jay K. ROSENGARD (1991), *Progress with Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*, ICS Press, San Francisco, Californie.
11. Cf. Twumasi, Actes de Francistown, *op. cit.* Les exemples couvrent les comités de conservation du bassin, du programme de conservation du sol au Kenya, évoqué par Lundgren, Actes de Francistown, *op. cit.*, et les comités pour la santé dans les villages du projet pour la santé du Nil Bleu, évoqué in Blackwell *et al.*, 1991, *op. cit.*
12. Ces exemples sont longuement discutés in Falloux et Talbot, 1992, *op. cit.*

13. Cf. Patten, Actes de Francistown, *op. cit.*
14. Cf. Mukutu, Actes de Francistown, *op. cit.*
15. Cf. Liphuko, Actes de Francistown, *op. cit.*
16. Cf. Dejene, Actes de Francistown, *op. cit.*
17. Cf. Olindo, Actes de Francistown, *op. cit.*
18. Cf. Patten, Actes de Francistown, *op. cit.*
19. Cf. Lundgren, Actes de Francistown, *op. cit.*
20. Cf. Blackwell *et al.*, 1991, *op. cit.*
21. Cf. Lundgren, Actes de Francistown, *op. cit.*, et Blackwell *et al.*, 1991, *op. cit.*
22. Cf. CHAMBERS, Robert, Arnold PACEY et Lori Ann THRUPP (éditeurs) (1989), *Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research*, Intermediate Technology Publications, Londres.
23. Cf. Nekby, Actes de Francistown, *op. cit.*
24. Cf. LIEDHOLM, C. et D. MEAD (1987), "Small Scale Industries in Developing Countries: Empirical Evidence and Policy Implications", *MSU International Development Papers, No. 9*, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
25. Cf. Turnham, Actes de Francistown, *op. cit.*
26. Cf. Molosi, Actes de Francistown, *op. cit.*
27. Cf. LUSIGI, Walter J. et Bengt A. NEKBY (1991), "Dryland Management in Sub-Saharan Africa: The Search for Sustainable Development Options", *AFTEN Working Paper*, division de l'Environnement, département technique africain, Banque mondiale.
28. Cf. Falloux et Talbot, 1992, *op. cit.*
29. Cf. Patten, Actes de Francistown, *op. cit.*
30. Sur les analyses récentes de la Banque mondiale, voir CLEAVER, Kevin et Gotz SCHREIBER (1992), "The Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa", *Agriculture and Rural Development Series No. 1*, région Afrique, Banque mondiale.