

L'avenir des zones rurales en vue de la coopération allemande au développement

Peu d'aspects de la politique du développement peuvent se prévaloir de meilleures évidences empiriques que le lien qui existe entre le soutien de l'agriculture dans le contexte du développement rural et la réduction de la pauvreté. Il est par conséquent surprenant que la coopération allemande au développement ait considérablement réduit ses activités dans ce domaine. Alors que nous savons qu'il n'y a pas de moyen plus efficace de lutter contre la pauvreté de manière durable là où on la trouve le plus souvent, à savoir dans les zones rurales des pays pauvres, c'est une voie que nous ne prenons pas.

Dr Christoph Kohlmeyer
Ministère fédéral allemand de la
Coopération économique et du
Développement (BMZ)
Bonn, Allemagne
Christoph.Kohlmeyer@bmz.bund.de



Photo: KfW

La population rurale est rarement en position d'attirer l'attention des décideurs politiques travaillant en ville.

Les bailleurs internationaux dépendent actuellement plus en aide alimentaire que sous la forme d'investissement dans l'économie rurale. Le prix à payer pour cette négligence des zones rurales est élevé : à l'échelle mondiale, le nombre de personnes sous-alimentées recule à peine. De fait, en Afrique, il augmente. En Asie et en Afrique, le premier Objectif du Millénaire pour le développement (OMD 1 : réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015) ne sera pas atteint. Pour quelles raisons les bailleurs accordent-ils si peu d'intérêt aux zones rurales ?

Première raison : compte tenu de l'incohérence des politiques protectionnistes des États de l'OCDE et du cadre défavorable dans lequel s'inscrit la politique agricole des pays en développement, il ne vaut plus la peine, dans la plupart des cas, d'investir dans l'agriculture de ces derniers. Cette négligence politique du potentiel économique rural a pour effet de déclencher des réactions en chaîne qui marginalisent encore plus les petits exploitants agricoles et des zones rurales entières de pays en développement. Dire aux petits exploitants que leur économie de subsistance est la raison du retrait de l'investissement revient à les humilier, surtout si on tient compte du fait que cette économie de subsistance est le résultat de politiques qui ont échoué.

Deuxième raison : pendant les années 1970 et 1980, le développement rural a

bénéficié d'importants investissements. Toutefois, ces derniers n'ont pas donné de résultats positifs généralisés pour la raison que, alors que les projets étaient techniquement valables et très affinés d'un point de vue théorique, il n'avait pas été du tout tenu compte du contexte politique et institutionnel. Un niveau élevé de perfectionnisme et la gestion des projets assurée par des professionnels ont également été un catalyseur de la dépossession politique de ceux qui occupaient des postes de responsables. Pour assurer une plus grande efficacité de la mise en œuvre des projets, de nouvelles institutions ont été créées parallèlement aux structures amoindries de l'État. Le niveau élevé des coûts de transaction et l'absence de responsabilité politique ont entraîné une perte d'intérêt pour le secteur agricole et, a contrario, un regain d'intérêt pour d'autres sujets de préoccupation. L'ajustement structurel a menacé les innovations durables et efficaces et les structures participatives elles-mêmes dans la mesure où les activités sont restées inachevées après le dégraissage de l'appareil de l'État. Comme auparavant, peu d'efforts ont été consacrés au renforcement des institutions de l'administration publique ou de celui de la société civile et des institutions du secteur privé.

Troisième raison : au lieu de relever le défi de la complexité accrue du développement rural et de l'agriculture (avec leur large éventail d'acteurs individuels), les bailleurs de fonds et les partenaires en sont revenus

à des approches sectorielles et ont donné la préférence à des domaines de financement pour lesquels existait une forte proportion d'intervention de l'État central, par exemple dans le secteur de l'éducation et celui de la santé. Pour la plupart des Objectifs du Millénaire pour le développement, les taux de réussite peuvent être atteints en utilisant de simples indicateurs et avec relativement peu d'efforts en termes de gestion. Toutefois, la situation en ce qui concerne l'OMD 1 (pauvreté extrême et faim) reste statique car les retombées atteignent rarement les personnes les plus pauvres de la campagne.

Quatrième raison : il est certain qu'il existe un « préjugé urbain ». Cela tient souvent au fait que la population rurale est rarement en position d'attirer l'attention des décideurs politiques travaillant en ville alors que la pauvreté urbaine est partout visible pour ceux qui exercent des responsabilités. Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'on a encore tendance à mettre le milieu urbain et le milieu rural en compétition dans l'arène de la réduction de la pauvreté. Cette perception fait systématiquement barrage à la créativité et empêche trop souvent tout développement dynamique des nombreux liens qui existent entre zones urbaines et zones rurales en faveur d'une réduction générale et efficace de la pauvreté.

Cinquième raison : le « club des organisations œuvrant pour le développement rural » a commencé tôt à faire son auto-critique et a mis noir sur blanc plusieurs réflexions sur les échecs opérationnels de la coopération au développement. Il est tenu compte de ces réflexions dans les recommandations et les principes essentiels contenus dans la Déclaration de Paris, en 2005. On est toutefois porté à croire que c'est précisément ce débat public qui a contribué à accroître le discrédit de la contribution du développement rural dans la mesure où c'est cette auto-critique qui a permis de révéler les conséquences négatives du manque « d'appropriation », de la mauvaise harmonisation des actions des bailleurs et de l'insuffisance d'alignement avec les stratégies de développement des pays partenaires.

Déclaration de Paris : des opportunités pour les zones rurales

La Déclaration de Paris définit de nouveaux critères de coopération au développement au niveau politique le plus élevé et améliore considérablement les conditions d'ensemble du développement rural mo-

derne. À moyen terme, « l'architecture du développement » va sensiblement changer. Le changement le plus remarquable concernera peut-être le domaine de la coopération bilatérale traditionnelle dont l'importance relative diminuera considérablement par rapport à l'aide budgétaire sur financement commun, aux approches axées sur les programmes et aux interventions multilatérales.

Les bailleurs de fonds individuels ne peuvent préserver leur visibilité dans ce processus qu'en se concentrant sur un moindre nombre de domaines d'expertise et en tirant le meilleur parti des avantages comparatifs des services qu'ils offrent. La coopération allemande au développement a donc ici de grandes chances de pouvoir mettre son savoir-faire au service d'approches participatives, du développement agricole et de la gestion des ressources naturelles. Une grande expertise est aussi disponible au niveau du conseil en matière de politique agricole (par exemple au niveau de la politique de réforme agraire et agricole) et cette expertise peut efficacement servir dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale au développement.

Parallèlement, toutefois, elle doit renforcer son profil en ce qui concerne les processus de changement de politique et les principaux thèmes de la « politique structurelle globale ». Les questions centrales, ici, sont les suivantes : comment souhaitons-nous assumer notre mandat de respecter de la cohérence des politiques de développement ? Quels sont, au niveau national, suprarégional et mondial, les principales questions et les principaux processus susceptibles d'induire une modification des conditions d'ensemble afin que la coopération bilatérale et multilatérale dans les pays partenaires ait une influence durable ?

Les objectifs du cycle de Doha, et plus particulièrement les négociations agricoles de l'OMC, en sont un bon exemple. Là également, la coopération allemande au développement doit se positionner en tant que leader d'opinion compétent dans des domaines où elle peut apporter une contribution visible et durable.

Défis à relever à l'avenir

Premier défi : en ce qui concerne la politique du développement, les débats actuels se déroulent encore trop souvent le long de « lignes de défense » artificielles. Pour une meilleure compréhension de l'approche « multi-niveaux », il faut que la coopération allemande au développement affine son profil d'expertise en matière de questions politiques et techniques dans le contexte de la coopération

bilatérale traditionnelle tout en renforçant son image de leader d'opinion pour les grandes questions internationales et mondiales et les processus de changement. De même, il faut qu'il y ait un débat plus intensif contribuant à faire en sorte que la politique du développement dépasse la polarisation contreproductive opposant la ville au milieu rural.

Deuxième défi : les stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) de la troisième génération nécessitent une analyse plus précise des raisons pour lesquelles certaines personnes de certains milieux ruraux sont pauvres. Ce n'est qu'alors que les stratégies de réduction de la pauvreté pourront être formulées et mises en œuvre de manière ciblée pour également tenir compte des zones rurales. Il faut bien dire aux personnes occupant des postes de responsabilité dans les pays partenaires et aux directeurs-pays au siège des bailleurs de fonds que le développement économique et la réduction de la pauvreté dans les zones rurales sont des questions complexes et différenciées qui ne permettent pas d'uniformiser le soutien à l'agriculture. Nous devons sensibiliser nos collègues au fait qu'il existe une différence entre un groupe cible constitué d'entreprises agricoles dépendant du marché et travaillant avec des agriculteurs qualifiés sur une base contractuelle et un groupe cible constitué de la population rurale qui (en aucune circonstance prévisible) n'est en mesure de se libérer de sa marginalité sociale et économique.

Troisième défi : si on veut donner une autre chance au développement rural, ce dernier dispose de peu de temps pour en tirer le meilleur parti. Les « organisations œuvrant pour le développement rural » ne devront pas tarder à apporter la preuve de leur réussite sans perdre de vue qu'il faudra en même temps produire des résultats durables.

Quatrième défi : les organisations œuvrant pour le développement rural n'ont certes pas pour mandat de gérer les réformes nécessaires au niveau des systèmes des bailleurs de fonds et pourtant cette tâche est fondamentalement nécessaire. La réussite du développement rural dépend directement de l'amélioration de l'harmonisation et de la coordination des bailleurs de fonds, ainsi que des synergies pouvant ainsi être générées. Ce sera à nous de contrôler en permanence la « salle des machines » des systèmes de bailleurs de fonds, de montrer du doigt les défaillances fonctionnelles et d'exiger des administrateurs de l'appareil de coopération au développement qu'ils apportent les corrections nécessaires.