

Société 1818 France

le 21 avril 2023

Exposé de Christian Fauliau  
à la Société 1818 France, le 21 mars 2023

### **Pour une approche institutionnelle du développement agricole et rural**

*Dans sa présentation du 21 mars 2023 sur le thème de l'approche institutionnelle du développement agricole et rural (compte rendu disponible), Christian Fauliau a tenu d'abord à exprimer son opposition à l'approche « T&V » de la Banque mondiale, inspirée par Daniel Benor, conseiller de la présidence de la Banque. Il reproche à l'approche « T&V » non seulement de n'être axée que sur la vulgarisation, à l'exclusion des autres composantes du développement agricole et rural, mais aussi d'être coûteuse et sans perspective de durabilité, faute de financement assuré sur le long terme.*

*Après cette entrée en matière, Christian Fauliau a fait part des conclusions d'une récente mission d'évaluation ex post du Projet d'appui au secteur agricole en Côte d'Ivoire. Ce projet, démarré en 2013 après les troubles civils, n'a pas obtenu tous les résultats attendus notamment du fait d'une insuffisante implication des acteurs clé du ministère de l'Agriculture, notamment le niveau des directeurs généraux et régionaux. Christian Fauliau note que certaines des procédures de la Banque ont fait obstacle à la continuité entre l'équipe de préparation et celle de mise en œuvre du projet. En outre, le présentateur a estimé que la Banque ne se souciait pas suffisamment des élus locaux, dont elle devrait systématiquement rechercher l'implication dans tous les projets.*

*Christian Fauliau a ensuite indiqué les facteurs de succès et de résilience en Côte d'Ivoire de l'Agence Nationale de développement rural (ANADER) et du Fonds interprofessionnel pour le conseil agricole (FIRCA), institutions à la création desquelles il a œuvré il y a respectivement 30 et 20 ans. Ces institutions ont survécu remarquablement à la période de guerre civile en Côte d'Ivoire. Le FIRCA en particulier a pallié aux effets catastrophiques de l'austérité budgétaire en obtenant une autorité parafiscale sur les filières d'exportation pour financer des services agricoles de manière significative et durable.*

*En fin d'exposé, Christian Fauliau a consacré quelques remarques aux effets de la corruption, faisant référence au cas de Haïti qu'il connaît, et à l'attention insuffisante des organisations internationales à ce fléau. En conclusion, il a récapitulé les caractéristiques du métier d'analyste institutionnel.*

*On trouvera ci-après le texte de l'exposé.*

## 1. Critique des projets de vulgarisation agricoles (PVA).

1995 : Mr. Wolfensohn, alors Président de la Banque mondiale, visite la Côte d'Ivoire. Dans la voiture en route pour la séance sur le terrain, il me demande quelle est mon évaluation des projets de vulgarisation agricole (PVA). Ma réponse : « 1,5 milliards de dollars de dettes pour les pays du sud » le surprend. « Oui mais d'un point de vue technique ? » Je réponds : « C'est tout : 1,5 milliards de dettes à rembourser sur 40 ans. » Nous en avons ensuite longuement discuté.

Pour ma part, je maintiens mon jugement de cette époque. Il n'y avait rien de novateur dans l'approche « PVA » de la vulgarisation agricole de la Banque mondiale. Ce genre d'approche avait déjà été utilisée dans d'autres pays. Ce qui différençait la proposition des PVA promue par M. Bénor c'était un « package » méthodologique clé en main avec un prêt de la Banque mondiale de 50 millions de dollars. Un authentique système de vulgarisation aurait supposé une proposition institutionnelle et organisationnelle adaptée et une proposition de financement pérenne. Loin d'un tel contenu, les PVA de la Banque promouvaient juste une démarche méthodologique sur le terrain.

Pourquoi mon avis était-il aussi catégorique ? Quatre raisons :

1. La structure d'administration publique dans laquelle le PVA voulait s'intégrer ne pouvait pas avoir la souplesse d'exécution, de réponse à la demande, telle que proposée dans la méthode. D'autant plus que les structures administratives existantes n'offraient pas de réelle possibilité de valorisation des ressources humaines.
2. Rien n'était préparé pour assurer le financement des importants surcoûts induits par le PVA dans la structure administrative après le projet de la Banque, si ce n'est un second projet. Ce second projet ne s'est pas concrétisé. Il s'en est suivi la disparition des PVA.
3. La vulgarisation agricole fait partie du continuum recherche/recherche-développement/formation/vulgarisation-conseil agricole/appui aux organisations professionnelles agricoles. Ne traiter qu'un des aspects entraîne des goulots d'étranglement dans ce continuum. Ce fut les cas des PVA qui ne traitaient que faiblement ou pas du tout les autres segments.
4. M. Bénor, promoteur des PVA de la Banque, ne voulait absolument pas prendre en compte l'appui aux organisations de producteurs agricoles (OPA) dans les PVA. Il s'y est très fortement opposé en Côte d'Ivoire. Or, il n'y a pas développement agricole au profit des producteurs de base sans organisations de ces producteurs.

Mon avis s'est d'ailleurs révélé proche de l'évaluation de la Banque du projet PVA en Côte d'Ivoire repris en introduction de la préparation du projet PNASA :

*« Malgré ses résultats, le PVA a été confronté aux difficultés suivantes que le nouveau projet proposé devrait éviter: (a) une insuffisance dans la recherche développement qui a prouvé l'incapacité à générer des thèmes techniques répondant aux besoins des producteurs agricoles dans leurs contextes; (b) une insuffisante participation des producteurs dans la définition et le contrôle des services qui leur étaient destinés; (c)*

*le manque ou la mise à disposition en retard des fonds pourtant prévus dans le budget approuvé; ce qui a conduit à un manque permanent de liquidités et une quasi paralysie des activités; (d) une excessive centralisation du processus de décisions d'exécution budgétaire et financière au niveau de chacune des agences d'exécution, ces décisions restant au niveau du Ministère de l'économie et des finances; il y avait le même manque d'autonomie au niveau des décisions pour le management des ressources humaines et pour la planification technique; et (e) des difficultés à financer les coûts récurrents ce qui compromettait la pérennité du projet; à la fin du projet le haut niveau des coûts récurrents avait graduellement démontré que les finances publiques ne pourraient pas supporter (plus de 14 milliards de FCA par an pour la SATMACI, CIDV, SODEPRA et CIDT). Nombre des difficultés rencontrées étaient inhérentes au statut légal des agences d'exécution qui avaient conservé leur statut d'entreprises publiques nationales (EPN).*

*Le nouveau projet a été construit en tenant compte des leçons du PVA. C'est-à-dire que la principale leçon qui a émergé du PVA c'est que l'agence en charge des services de vulgarisation doit être construite avec une autonomie totale si elle veut être efficace et rentable. Il est aussi nécessaire de drastiquement diminuer les coûts des dépenses récurrentes et de rechercher un financement par les bénéficiaires en dehors du budget national. Dans les faits le financement par le gouvernement n'est plus soutenable dans ce contexte de permanente crise budgétaire. Enfin, une leçon clé est que la participation des bénéficiaires est impérative, car elle permettra non seulement leur contrôle des processus de la recherche et de la vulgarisation mais en plus elle ouvrira le chemin pour un désengagement de l'Etat ce qui est la clé pour assurer la pérennité des dispositifs ».*

Pour toutes ces raisons et quelques autres selon les pays, ces PVA, au moins pour l'Afrique de l'Ouest, sont restés sans suite. Par contre, ce qui a une suite c'est le remboursement de la dette, qui, pour ceux pour lesquels elle n'a pas été effacée, court encore. Ce qui, compte tenu des résultats de ces projets, est inacceptable et fait partie des dettes illégitimes.

## **2. Les failles du PSAC, Projet d'appui au secteur agricole en Côte d'Ivoire.**

2022 : Evaluation post-projet, 5 ans après la clôture.

Le Projet d'appui au secteur agricole en Côte d'Ivoire a démarré en 2013, juste après le grave conflit politique interne qui avait duré 10 ans. La durée du projet était de 4 ans. Il visait l'appui à la relance des 5 principales filières d'exportation avec deux principales composantes: i) Accroissement de la productivité, ii) Appui institutionnel. La réflexion ici ne porte que sur la composante appui institutionnel.

Dans la préparation du projet il y eut une volonté marquée d'intégrer le projet dans les institutions existantes. Mais dès le démarrage du projet, le ministère de l'Agriculture n'a pas joué son rôle et, pendant toute la durée du projet, rien ne sera vraiment fait pour changer

cette situation même si l'évaluation à mi-parcours a constaté cet état de fait et que finalement l'évaluation de fin de projet a renouvelé le même constat.

Lors de notre mission d'évaluation cinq ans après, les anciens responsables du projet ont regretté qu'une grande partie des acquis n'ait pas été intégrée dans la stratégie du Ministère. Ils en ont porté la responsabilité uniquement sur « la mauvaise volonté des cadres du Ministère ». En réalité, la dynamique remarquablement participative qui avait prévalu à la préparation du projet ne s'est pas traduite dans une mise en place institutionnelle et organisationnelle qui aurait dû faciliter l'exécution.

Dans les faits, l'équipe de préparation du projet n'a pas été la même que celle qui a mis en oeuvre le projet. En effet, en application des procédures de la Banque, un appel d'offre a été lancé pour recruter une équipe de gestion qui n'avait pas participé à la préparation.

Plus grave, pendant les deux premières années, le comité de pilotage (COPIL) n'a pas été mis en place. La revue à mi-parcours en a bien fait le constat, mais la participation au COPIL est restée chaotique et les directions centrales du Ministère n'ont pas joué leurs rôles de contrôle et de réorientation prévus dans les documents de projets. Bref, 5 ans après, les directions centrales du Ministère concernées par ce projet n'en connaissaient pratiquement ni les résultats ni le déroulement. Plus grave encore, la direction régionale du Nord n'a jamais été informée des résultats des supervisions dans sa zone. Les résultats n'étaient transmis qu'à l'administration centrale du Ministère.

Tous ces éléments montrent de très graves lacunes dans la partie renforcement institutionnel du Ministère.

Pour ce qui concerne la composante d'appui institutionnel, il était aussi prévu la création de 5 Organisations Interprofessionnelles Agricoles (OIA), une par filière. La démarche méthodologique a été d'une grande faiblesse technique. D'abord un étonnant manque de réalisme dans l'appréciation du temps pour un tel changement institutionnel. Prévoir 4 ans pour finaliser le montage de 5 interprofessions alors que les coopératives à la base n'étaient pas encore bien structurées, voire totalement balbutiantes et corrompues pour certaines filières, c'était à la fois se dispenser d'une rigoureuse analyse de l'existant et ne pas maîtriser les référentiels techniques sur la construction d'une OIA. La démarche d'implantation s'est focalisée sur l'objectif de la constitution formelle, officielle, des 5 OIA sans autre méthode que la formation et la professionnalisation des cadres, plus spécifiquement le renforcement des traditionnelles compétences de gestion administrative et comptable. Or depuis les années 1990, cette approche produit des coopératives toujours aussi fragiles en Afrique de l'Ouest.

Avec une telle démarche, la demande devient celle des cadres des coopératives et non celle des coopérateurs. Plus grave encore, même dans la filière coton la mieux structurée, les coopératives de base n'avaient pas les ressources financières pour se payer un gestionnaire formé. Représentativité extrêmement faible, voire inexistante, corruption endémique, demande paysanne pour des coopératives multi-services non prise en compte, faible capacité des OIA à porter un plaidoyer économique et politique en faveur des acteurs de base etc.. Le bilan, 10 ans après le début du projet, n'est pas très positif ! Même si face à

cette situation loin des attentes, le projet avant sa clôture a facilité la mise en œuvre d'un outil permettant enfin le démarrage d'un diagnostic approfondi de la situation des organisations de chacune des filières.

Un autre constat inquiétant vient obscurcir ce sombre tableau. Les directeurs centraux du Ministère sont particulièrement agacés, et c'est un euphémisme, par l'approche de la Banque. Leur perception est que la Banque leur impose l'autonomie du secteur privé et celle des OIA. Pour eux, la Banque ignore le rôle de l'Etat dans la formulation et le contrôle des politiques, qui est pourtant leur fonction régaliennne.

Le projet n'a pas apporté l'appui à la réflexion institutionnelle indispensable pour mettre ensemble les trois groupes d'acteurs, public, privé et organisations professionnelles agricoles. La recherche de complémentarités agréées par tous et de la synergie indispensable pour obtenir des résultats durables, absente du projet, a laissé place à une concurrence nocive.

De plus, se contenter de la volonté de la Présidence ou de la Primature, ou des Ministres à mettre en place les réformes, est une erreur trop courante chez nombre de staffs de la Banque. Ils sous-estiment le fait que dans la réalité, ce sont les directeurs généraux d'administration, les directeurs centraux et les chefs de services qui assurent la mise en œuvre. Institutionnellement, c'est sur eux que l'attention devrait se concentrer.

Une autre préoccupation mérite d'être approfondie, c'est la fameuse expression « amélioration de la gouvernance ». A travers ce projet, nous n'avons trouvé qu'une approche réductrice de la gouvernance, trop focalisée sur la gestion administrative et financière.

Les techniciens de la Banque mondiale avaient eux-mêmes des difficultés à définir les critères de performance pour préciser ce qu'est une bonne gouvernance. Il en était de même de la majorité des cadres nationaux. On observe une utilisation abusive de cette expression et surtout une très faible réflexion sur les transformations institutionnelles et organisationnelles qu'il implique. On note par exemple l'oubli quasi systématique de la présence des bénéficiaires dans les instances de décision pour les projets les concernant, l'absence de gestion collégiale, de la recherche de l'équilibre des pouvoirs à travers des collèges réellement représentatifs, la transparence des processus de décisions stratégiques et de décisions sur les programmations, le partage des résultats des suivi évaluation, la transparence sur la gestion des ressources humaines etc. Contrairement, à ce que nous avons pu entendre, la bonne gouvernance est un outil précis qui peut être défini avec des critères de performance spécifiques faciles à évaluer et qui sont bien connus des institutionnalistes.

Il en est de même de l'expression « chaîne de valeur », omniprésente dans les documents. Mais « améliorer la chaîne de valeurs » ne veut rien dire. Ce qui est important pour diminuer la pauvreté c'est que les producteurs connaissent les différents groupes d'acteurs dans cette chaîne, quelle est leur place et comment ils peuvent valoriser la leur. C'est-à-dire comment défendre leurs propres intérêts en se regroupant pour pouvoir exiger la transparence de cette chaîne de valeur. Dix ans après le démarrage du projet, tout le monde

connait, au FCFA près, quelles sont les dépenses et les revenus des producteurs. A partir de ces données, depuis plusieurs années, il est accordé 60% des ressources de la chaîne de valeur aux producteurs agricoles mais personne n'a accès au détail des 40% accordés aux industriels. De plus, personne n'a calculé quel devrait être le revenu du producteur agricole pour que sa famille puisse vivre dans la dignité. A quoi peut servir une chaîne de valeur opaque pour une partie de ses segments ? Comment un projet de la Banque, qui a pour vocation de lutter contre la pauvreté, peut-il ignorer la définition des prix aux producteurs ? Un des buts de l'analyse institutionnelle de la chaîne de valeur n'est-il pas de définir les structures qui permettent de partager équitablement les ressources générées par une filière agricole ?

Enfin, la faiblesse de l'analyse institutionnelle a dévalorisé le projet jusque dans ce qu'il avait de plus positif. En effet, les évaluations n'ont pas pris en compte son impact positif sur la relance du fonctionnement des institutions et de leur travail inter-institutions dans une situation post-crise extrêmement polarisée et encore conflictuelle. Ce projet a permis le retour d'un travail collectif, ce qui, dans la situation du pays, était un important facteur de retour à la paix sociale. Ce fut un acquis qui méritait d'être mis au crédit du projet.

**Que reste-t-il 5 ans après la clôture du projet ?** A titre indicatif on peut noter quelques éléments de déperdition résultant de la faiblesse du travail institutionnel. :

1. Un fonds routier a été mis en place durant le projet avec, de l'avis de tous, un impact très positif de la réfection des routes et pistes sur la circulation des productions, l'activité commerciales des femmes, la scolarisation des enfants etc. Mais le projet n'a pas réussi à assurer la transparence de la gestion du fond routier, il n'a pas réussi à construire une cogestion effective. Dès lors, les OIA ont bloqué le système qu'ils souhaitaient consolider... mais dans la transparence. L'entretien des pistes est à nouveau défaillant.
2. La fin de l'accès à nombre d'intrants avec la fin du projet a de nouveau induit une baisse de la productivité.
3. Les services des coopératives restent majoritairement limités à la collecte des produits pour les agro-industriels et les exportateurs, alors que les populations demandent des coopératives multi-services.
4. La capitalisation nationale reste très défaillante pour ce qui concerne les expérimentations sur la formation des producteurs et l'appui à leurs coopératives.

### **3. Côte d'Ivoire: Le PNASA I et II: L'appui à la construction de l'Agence Nationale de Développement Rural (ANADER), et au Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricole (FIRCA). Que reste-t-il trente ans et vingt ans après ?**

La réflexion institutionnelle avait permis de dégager les idées et les constats suivants :

- Une gestion d'administration publique n'a pas la souplesse pour fournir des services à la demande ; néanmoins l'Etat doit rester garant du service public.

- La décentralisation des structures de services est essentielle pour répondre rapidement à la demande.
- Les interruptions massives de financement ont constitué une véritable catastrophe pour les services du secteur agricole. Il faut garantir la continuité des financements y compris quand l'appui des organisations internationales s'arrête.
- La gestion collégiale favorise une synergie durable entre les acteurs et accroît très fortement les potentialités de trouver des financements.
- Pour renforcer les compétences, la valorisation des ressources humaines doit remplacer la simple formation. Par valorisation des ressources humaines il faut entendre toutes les dispositions qui permettent une utilisation rationnelle, efficace des ressources humaines formées. La formation reste toujours importante quand elle est nécessaire. Mais elle est souvent très coûteuse et sans résultats sur les performances parce que les formés ne sont pas dans un poste de travail qui leur permette d'utiliser leurs acquis, parce qu'ils sont mal équipés, parce qu'ils sont mal rémunérés, parce que leurs supérieurs hiérarchiques ne tiennent aucun compte de leur formation etc... des sommes colossales sont dépensées dans de nombreux projets avec des résultats dramatiquement insuffisants tout simplement par ce qu'elles sont planifiées sans avoir au préalable réalisé l'analyse institutionnelle et organisationnelle qui permettrait de les valoriser.

Pour parvenir à concevoir une réforme sur la base de ces idées et constats, j'avais constitué, hors de tout financement de la Banque, une équipe de cadres de haut niveau identifiés pour leur capacité de réflexion, leur ouverture d'esprit, leurs compétences techniques et leur volonté de construire l'avenir du pays ; six excellents techniciens aux compétences complémentaires.

Au terme de longues négociations avec les institutions concernées et les responsables nationaux, l'internalisation du processus de préparation a permis de convaincre 60 à 70% du personnel de l'intérêt de la réforme, et ainsi de la faire adopter. Petit rappel d'institutionnaliste : pour qu'une réforme soit réellement adoptée et mise en oeuvre il faut au moins la majorité du personnel en sa faveur et si possible environ 70% ; il y a toujours des mécontents mais, s'ils sont largement minoritaires, la réforme peut s'implanter.

Les négociations pour le Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricole (FIRCA) furent encore plus longues puisqu'il s'agissait d'établir un système de cotisations professionnelles officialisées, une parafiscalité acceptée par l'Etat, loi votée à l'unanimité par la chambre des députés après un long et intense plaidoyer. Nous avons ainsi pu éviter le piège du désengagement de l'Etat imposé par les ajustements structurels. Même pendant les violents et longs troubles socio-politiques, les parafiscalités ont pu être captées sur les exportations et ont assuré la continuité du fonctionnement des structures. Il s'agissait de sortir du piège dans lequel étaient tombés les PVA avec les financements de l'administration publique. Les budgets de celle-ci étaient votés annuellement quelques fois avec de très importantes fluctuations quand l'Etat se fixait d'autres priorités. Au surplus, les budgets étant victimes de fréquents retards et complications des administrations publiques au

fonctionnement souvent problématique. Le FIRCA oblige l'Etat, par l'instauration d'une parafiscalité régulière, à garantir les ressources financières pérennes pour les services agricoles. De plus le FIRCA assure une gestion souple des ressources, de type privée, hors des tracasseries et des lourdeurs des procédures administratives. Ce résultat n'a pas été obtenu sans négociations longues et difficiles, les représentants de l'Etat étant peu enclins à abandonner leur pouvoir fiscal exclusif au profit de la position minoritaire dans une co-gestion des parafiscalités. De l'autre côté le système devant déterminer le niveau de la parafiscalité sur chacune des filières a été l'objet de longues négociations, chacune des filières souhaitant obtenir le plus bas niveau. Il en fut de même pour évaluer le niveau de solidarité, c'est-à-dire la part devant des financements alloués aux filières défaillantes et non cotisantes.

L'Agence nationale de développement rural ANADER a été créée en septembre 1993 comme « société d'économie mixte à caractère particulier », spécificité légale ivoirienne, avec, dans le Conseil d'administration national: 4 représentants des Organisations Professionnelles Agricoles sur 12, et 1 privé, 1 chambre d'agriculture. Totalement régionalisée, l'ANADER emploie aujourd'hui 2400 agents, jusqu'aux villages centres.

Le Fonds interprofessionnel FIRCA a été créé en 2003 comme structure privée reconnue d'utilité publique. Il travaille actuellement pour 24 filières agricoles. Il fonctionne avec une assemblée générale annuelle de 152 membres formant 4 collèges : producteurs 111, agro-industries 24, organisations consulaires agricoles 9, Etat 8 ; un conseil d'administration (CA) collégial de 34 membres et un directeur exécutif nommé par le CA. Les 118 agents ont géré 33,3 milliards de FCFA de budget en 2021 (49,5 millions €), dont 16,9 (25,4 millions €) apportés par les parafiscalités (cotisations fiabilisées des filières qui représentent 50,8% des ressources financières), et 14,8 milliards (22,2 millions €) par les partenaires techniques et financiers. A travers la structure dont la bonne gouvernance est reconnue, ceux-ci apportent leur concours au financement de la recherche-développement, de la formation, du conseil agricole et du renforcement des organisations professionnelles agricoles.

Les filières cotisantes reçoivent en retour 75 % de leurs financements pour des appuis à leur propre filière. Les 25 % restants servent pour la solidarité avec les filières encore insuffisamment organisées, non cotisantes, mais qui ont besoin de services.

Dans ce système, les organisations professionnelles participent à l'évaluation des prestations de services.

Contrairement aux PVA, les acquis de l'ANADER et du FIRCA sont toujours là, respectivement 30 ans et 20 ans après leur création. Ils ont prévalu même pendant la guerre civile et lui ont survécu. On observe ainsi:

1. deux structures purement nationales, dont personne (ni au niveau national ni au niveau international) ne discute la légitimité, et qui constituent des interlocuteurs fiables pour les interlocuteurs internationaux,
2. la pérennité des financements, avec, depuis 2002, un système transparent de contractualisation des opérations,
3. des services aux producteurs, répondant à la demande des producteurs,



4. la prise en compte effective des femmes dans toutes les structures,
5. une capacité de plus en plus importante de veille technologique,
6. le conseil agricole diversifié avec transfert de technologie sur les parcelles d'expérimentation,
7. un appui aux OPA encore insuffisant mais en progrès.

Pourquoi de telles différences entre PVA, PSAC et PNASA?

Economiste institutionnaliste, le *Task Team Leader* (TTL) de la Banque en charge de la préparation, puis du suivi pendant 8 ans du Programme national d'appui aux services agricoles (PNASA) a assuré un accompagnement institutionnel permanent. Or, la mise en place de l'ANADER, structure nationale, impliquait l'intégration de très nombreux projets, chacun avec leur dynamique et leurs outils. Le premier souci était de ne pas casser ce qui fonctionnait correctement et au contraire de faire bénéficier tous les autres des acquis. Ce fut là une grande partie du travail du TTL dans son accompagnement du changement institutionnel.

La mise en œuvre du Fonds interprofessionnel FIRCA répondait quant à elle, au souci de construire des institutions nationales qui puissent se passer de l'aide internationale sans pour autant exclure celle-ci quand elle était disponible. Depuis les années 1990, l'obsession du désengagement de l'Etat de la part de la Banque mondiale, du FMI et des autres bailleurs de fonds, sous prétexte de diminuer les dépenses et de parvenir à un équilibre budgétaire, a fait sombrer tous les services d'appuis aux producteurs agricoles. Elle a de ce fait ralenti dramatiquement en Afrique de l'Ouest la croissance de la production, en particulier vivrière, dans une période de forte poussée démographique. Elle a constitué une source de conflits socio-politiques supplémentaire. Sans nier que le désengagement de l'Etat peut être une bonne chose dans l'exécution des services, il ne saurait signifier que l'Etat doit se désengager de la stratégie et des outils financiers nécessaires aux services agricoles.

#### **4. L'impasse haïtienne. Une tache indélébile dans l'histoire de la communauté internationale.**

En Haïti, triste cas d'école, il ne reste plus aucune institution représentative. La destruction de toutes les structures représentatives d'un Etat, l'annulation de toutes les élections les unes après les autres (sections communales et communes, députés, puis sénateurs), et pour finir l'assassinat du Président de la République, tout cela s'est passé devant une communauté internationale impassible face à l'effondrement démocratique et les détournements de milliards de dollars d'aide.

Des ONG et une société civile atomisées, telles que promues surtout après le tremblement de terre de 2010, ne peuvent remplacer l'Etat. Or, les organisations internationales se sont

détournées de celui-ci et, plutôt que de parer à ses dysfonctionnements, ont orienté la grande majorité de leurs projets vers les ONG et la société civile. Dans le même temps, les organisations internationales n'ont pas exigé de véritables contrôles ni du fonctionnement, ni de la légitimité démocratique de la représentation des membres de ces ONG et des organisations de la société civile. Le contrôle s'est limité à la gestion administrative et financière, le plus souvent avec une rigueur relative. C'est ainsi qu'une grande partie des erreurs qui avaient miné le niveau central a été reproduite au niveau local.

Les collectivités territoriales ont été oubliées. A quelques exceptions près (les Canadiens en 2010) les collectivités territoriales, sous prétexte qu'elles étaient faibles, n'ont pratiquement jamais été appuyées par les institutions.

La faiblesse des analyses institutionnelles de toutes les organisations internationales, sans aucune exception, est le facteur aggravant le plus consternant, d'autant qu'il continue à contribuer à la descente du pays aux enfers. La seule réponse à la crise, martelée depuis plusieurs années par les organisations internationales (OI), est l'appel aux élections. Des élections dans un climat de terreur avec des gangs armés qui contrôlent 60% de la capitale et plus d'un tiers du territoire national ? Dans aucun document des OI on ne trouve comment mobiliser de manière organisée et institutionnelle les forces vives du pays, celles qui, malgré les gangs de la capitale, continuent à produire dans les communes et dans les départements, assurant le minimum pour la survie générale. Résumer la défense de la démocratie à des élections révèle l'extrême faiblesse de l'analyse institutionnelle et organisationnelle de toutes ces institutions internationales.

## **5. La lutte contre la corruption**

Depuis des années, toutes les organisations internationales (OI), y compris la Banque, tiennent un discours moralisateur sur la corruption. Les outils utilisés sont aussi inefficaces que le discours.

Les audits, outil préféré de toutes les OI, se sont révélés un outil peu performant pour la transformation institutionnelle. Deux principes sont négligés :

1. La gestion de l'argent public doit être rendue publique. Les outils informatiques actuels et les radios de proximité le permettent aisément, même dans les pays peu industrialisés. Pourquoi les OI, les projets ne publient-ils pas toutes leurs dépenses sur Internet?
2. Une rémunération correcte des techniciens doit être assurée, tout comme celle des producteurs agricoles. Pour les producteurs agricoles cette rémunération doit couvrir le coût d'une quinzaine de biens et services indispensables pour vivre dans la dignité.

## **Conclusion/recommandations**

L'erreur est de se satisfaire de raisonnements généraux en sous estimant les implications institutionnelles et organisationnelles. Comment renforcer des organisations paysannes qui ne soient pas seulement aux services des agro industries mais capables d'assurer un revenu minimum décent à leurs membres et l'accès aux services essentiels ? Comment promouvoir la bonne gouvernance ? Celle qui assure la transparence, la

décentralisation effective, la gestion collégiale avec une représentation équilibrée et équitable des pouvoirs, celle qui est inclusive, qui assure une véritable valorisation des ressources humaines. Comment établir un partenariat public-privé équilibré ? Un partenariat qui permette la continuité participative de la définition et du contrôle des politiques publiques tout en laissant une large autonomie au privé ? Comment s'obliger à concevoir un co-financement résilient, qui survive par exemple au retrait d'un co-financier ? Comment concevoir de réelles interprofessions, qui se limitent rarement à deux groupes d'acteurs ? Comment articuler interprofession et transparence des chaînes de valeurs pour qu'il y ait redistribution équitable des ressources générées ?

Le métier d'analyste institutionnel doit faire partie des équipes de projets au même titre que celui des économistes et des spécialistes sectoriels. L'analyste institutionnel se soucie, autant des objectifs qui profitent aux populations, que des manières de pérenniser les acquis.

Récapitulons quelques caractéristiques de l'analyse institutionnelle :

- L'analyse institutionnelle doit être participative, sinon les réformes ont beaucoup moins de chance d'aboutir.
- L'aide internationale doit servir l'ensemble des trois acteurs, public, privé et société civile. Souvent, les projets n'appuient qu'un seul secteur, le secteur public ou le secteur privé, oubliant d'ailleurs que les producteurs agricoles sont des privés. Parfois, ils appuient uniquement les organisations de la société civile et les ONG. Ce serait un moindre mal si chacune des organisations internationales (OI) qui appuie l'un des secteurs s'assurait de la complémentarité avec les autres OI. Cela arrive, mais ce n'est pas la règle. Une aide simultanée aux 3 acteurs favorisera les plateformes et les espaces de concertation et d'échanges. C'est la prise en compte des intérêts de chacun qui peut créer des synergies positives, promouvoir les complémentarités et limiter les confrontations.
- Il est inconséquent de prétendre défendre la démocratie en excluant des projets les élus des collectivités territoriales ou les élus nationaux, sous prétexte de ne pas se mêler de politique (cf ANADER et FIRCA).
- Cessons de réduire les producteurs agricoles au rôle d'ouvriers juste responsables de l'approvisionnement du marché. Ils sont des êtres humains avec des besoins qu'il faut satisfaire. Comment peut-on considérer comme référentiel d'analyse de sortie de la pauvreté, un revenu universel de 1 ou deux dollars par jour ? La seule référence pour tous les projets devrait être le revenu minimum pour vivre dans la dignité, celui qui donne accès à la quinzaine de biens et services fondamentaux... qui varie selon les pays et même selon les régions, et que personne ne calcule !
- La capitalisation des expériences de renforcement institutionnel est tristement négligée. Même les bons résultats ne sont généralement pas assez documentés et ne sont pas diffusés dans les institutions nationales concernées.
- Pour le conseil agricole et la formation, la continuité des opérations est essentielle car c'est elle qui permet la professionnalisation progressive des conseillers et des formateurs, métiers qui s'acquièrent avec l'expérience. Le recours à l'appel d'offre pour les

financements fait souvent obstacle à la continuité du renforcement institutionnel. Il vaut mieux prévoir un système d'évaluation des prestations par les bénéficiaires car c'est à eux qu'il revient de donner le feu vert à la continuation du service et à son financement.

Tout commentaire, critique ou suggestion, à ces quelques notes rapides sera bienvenu.

Christianfauliau@yahoo.fr