

Nouvelles sur la participation financière dans le Programme d'Appui aux Initiatives des Producteurs/trices agricoles (PAIP) HELVETAS Mali

de Christine Etienne¹

Ce programme a été analysé dans le cadre de l'étude sur la vulgarisation agricole participative dans trois pays d'Afrique au Sud du Sahara réalisée par le Centre de Vulgarisation Agricole LBL en 1997². Les perspectives pour le fonctionnement des bureaux d'appui-conseil privés mis en place par Helvetas et de leur financement autonome et auto-géré par les acteurs sur place, telles que présentées par l'étude, ont été jugées un peu optimistes.

Trois années plus tard l'auteur de cet article a eu l'occasion de rencontrer les responsables du programme, d'avoir des contacts avec deux prestataires privés (PP) appuyés par Helvetas et de rencontrer des producteurs/productrices et des responsables des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA). Les échanges ont en particulier porté sur la participation financière, la prise de décisions et les flux financiers dans le PAIP.

I. Bref rappel de l'historique du programme

Depuis 1986 Helvetas-Mali a commencé un programme de renforcement des ONG travaillant à la base avec les communautés villageoises dans des domaines des infrastructures, d'aménagement des bas-fonds, d'installation de presse à Karité (fruit qui sert à l'élaboration d'un beurre) et d'appui au maraîchage et la riziculture.

L'accent du programme était mis sur la formation de compétences privés – ONG's et Bureaux d'Etudes – auxquelles Helvetas-Mali confiait la régie des opérations. L'implication des bénéficiaires dans la conception des actions a par contre été faible, fait qui a résulté dans un manque d'appropriation des infrastructures mises en place.

A partir de 1992, le programme a évolué vers la gestion des terroirs villageois à travers le programme d'Appui aux Initiatives Locales, le PAIL. L'appui à l'émergence et le renforcement des dynamiques associatives

	1986	1992	1997	2000 voir chapitre II
Activités principales	Construction d'infrastructures rurales: banques de céréales, puits, ponts, barrages, Aménagement de bas-fonds	Gestion durable des terroirs villageois: construction d'infrastructures à intérêt communautaire	Appui filières Orientation vers l'économie des marchés	idem
Acteurs principaux	ONGs, PP, villages	Option communautaire organisations villageoises et inter-villageoises	Option professionnelle Organisations Professionnelles Agricoles OPA	OPA, PP

¹ Christine Etienne travaille dans le domaine de l'aide au développement et de l'aide d'urgence depuis 30 ans. Elle s'est forgée son expérience en intervenant sur plusieurs continents en tant que collaboratrice d'organisations publiques et privées. Elle est actuellement consultante indépendante.

² Vulgarisation participative: Aperçu de trois projets de développement agricole en Afrique, LBL 1999.

Participatory Extension: Insights from three agricultural development projects in Africa, LBL 1999.

locales devait dorénavant permettre de transférer les pouvoirs de décision et de gestion des fonds d'investissements ainsi que la priorisation des activités à mener directement aux organisations inter-villageoises (OIV). Celles-ci ont favorisé les infrastructures à intérêt communautaire aux dépenses des initiatives économiques.



La culture de coton biologique à Kolondieba: le résultat est encore peu convaincant.

Avec l'avènement de la décentralisation au Mali, les compétences en matière des Conseils Communaux ont été clairement définies en générant ainsi un conflit d'intérêt entre les OIV et les nouvelles instances communales.

Depuis 1997 le PAIL a évolué vers le Programme d'Appui aux Initiatives des Producteurs/trices (PAIP) qui va dans le sens d'appui aux producteurs et productrices organisés en Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) et visant l'économie du marché. L'accent est dorénavant mis sur la promotion d'activités génératrices de revenus agricoles, le développement de filières de production et la commercialisation.

Pendant toutes ces années Helvetas a continué avec la formation et le renforcement des structures privées devant assumer un rôle de plus en plus important dans le contexte de la libéralisation des marchés et face au désengagement de l'Etat. Car rares sont les filières jouissant d'un encadrement structuré. Seul le coton et la riziculture en sont les exceptions. Après le PAIL, Helvetas-Mali a pour cette raison mis en place un important dispositif d'appui-conseil, cette fois sous forme de salariés. A partir de l'année 2000, ce dispositif est de nouveau remplacé par des prestataires privés.

Helvetas prépare aujourd'hui résolument son désengagement et la prise en charge effective de l'appui-conseil des producteurs/trices agricoles par le secteur privé.

II. Phase actuelle du «Facing out» (retrait)

Après 14 années de présence d'Helvetas dans le domaine du développement rural, le programme met maintenant l'accent sur la durabilité financière. Deux mesures visent à atteindre cet objectif, choix bien entendu fait par Helvetas en accord avec la politique sectorielle du gouvernement:

1. L'approche filière
2. L'appui aux prestataires privés (PP)

1. L'approche filière

L'accent est dorénavant mis sur la constitution de groupements d'intérêt économique autour d'une culture ou d'une activité et l'appui à ces groupements ciblés plutôt que sur la participation villageoise et le développement communautaire. En même temps, Helvetas essaye de valoriser les infrastructures mis en place par le passé, actuellement souvent mal exploi-

tées. Les bas-fonds rizicoles peuvent être mieux exploités et la surface en riziculture de bas-fonds augmentée. Les magasins de stockage qui sont vides pourront servir comme infrastructures à des coopératives privées de commercialisation.

Les filières principales actuelles sont: riz, arboriculture (manguier, bananier, anacardier), aviculture, céréales, maraîchage, coton biologique, pisciculture. Les prestataires pensent néanmoins que seul les filières riz, mangues, bananes et éventuellement coton biologique – actuellement encore au stade de l'étude de faisabilité (recherche - action) – sont prometteuses et pourraient être capables de payer les services dans 5 ans.

2. Les prestataires privés

L'appui aux prestataires privés avait commencé en 1986 (voir historique). Les changements d'orientation du programme et le manque d'une politique conséquente de la part d'Helvetas, ont fait que ces prestataires privés sont de nouveau devenus des salariés d'Helvetas, et c'est seulement à partir de 1999 qu' Helvetas propose aux bureaux appui-conseil ou à des ONG assumant ce rôle une nouvelle approche où l'appui institutionnel est clairement séparé des mandats contractuels. Ces derniers précisent les activités à mener

sur le terrain en collaboration avec les OPA et sont financés sur la base d'activités et de budgets concrets. L'appui institutionnel, composé d'appuis financiers pour des investissements, de la contribution aux structures des bureaux, de formations, de la constitution d'un réseau et d' appuis techniques ponctuels, diminuera selon les propos actuels de 1/3 chaque année.

Les lignes d'action actuelles

Elles incluent les appuis suivants:

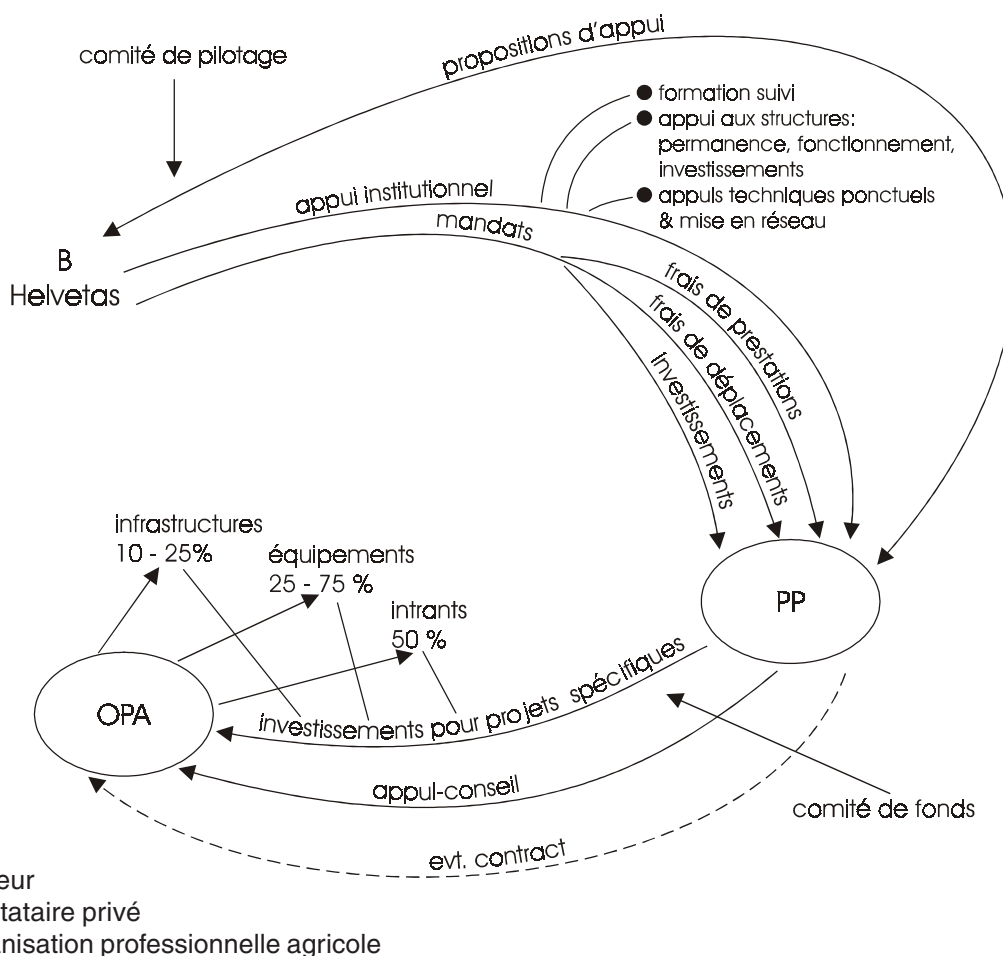
1. Appuis aux prestataires privés (PP)
2. Appuis aux OPA's faîtières et formation
3. Suivi technique

En plus du travail en cours depuis longtemps, c.à.d. l'appui aux prestataires privés et le suivi technique, il reste surtout à faire un grand travail d'assistance aux OPA pour que ces organisations deviennent autonomes voir se fusionnent en des organisations faîtières nationales capables d'apporter un appui concret aux producteurs/trices membres de ces organisations. En ce moment, les OPA commencent seulement à se mettre en place, mais ce sont encore pour la plupart des organisations peu structurées, avec un fonctionnement rudimentaire et souvent de type communautaire.



Les prestataires privés se présentent.

Les lignes d'action du PAIP



Le schéma No 1 montre les mécanismes de prises de décision, le type d'appui accordé aux prestataires privés et le type de services rendus par ces derniers aux OPA.

Interprétation du schéma

C'est le comité de pilotage composé des représentants des services officiels, d'ONG, de producteurs, des prestataires privés et d'Helvetas (autres projets) qui décident des grandes lignes d'action. Helvetas assure l'appui institutionnel des PP, finance les mandats clairement définis et réalise annuellement 14 missions de suivi (2 par zone).

C'est le comité de fonds, composé de représentants des OPA, des services officiels, des communes et d'Helvetas qui décide des investissements pour projets spécifiques dépassant CFA 1 million = FF 10'000 (sFr 2'500).

Flux financiers:

Les producteurs/trices co-financent les équipements 25-75% et les infrastructures 10-25%. Exceptionnellement Helvetas donne un appui en intrants. Le cofinancement du bénéficiaire est alors de 50%. Normalement c'est le producteur qui doit prendre la décision et la responsabilité d'un éventuel achat d'intrants.

Il n'y a pour l'instant aucune participation financière à la prise en charge du service rendu par les PP ou à la formation de la part des producteurs. Par contre, les bénéficiaires ont occasionnellement contribué en nature pour le logement et la nourriture d'alphabétiseurs.

III. La participation financière: perspectives et acceptation

Ni prestataires privés, ni producteurs/trices sont opposés au principe de l'autofinancement. Au contraire, la notion et culture de l'autofinancement partiel est bien introduite à travers le projet préliminaire PAIL, où les comités inter-villageois avaient choisi les projets d'infrastructure et également participé au financement avec des fonds alimentés par la culture du coton.

La participation financière au paiement des services, offerts par les PP est néanmoins plus délicate. Il y a maintes raisons en plus du facteur climatique qui font que la rentabilité des cultures promues – condition sine qua non pour une contribution – soit encore aléatoire.

- Le fonctionnement rudimentaire des organisations paysannes, en général sans reconnaissance juridique et souffrant d'absence ou méconnaissance du règlement interne. En ce moment, une grande partie des OPA ne connaissent et ne comprennent p.ex. pas les statuts de leur organisation, ceux-ci étant écrits en français
- Culture d'épargne et de réinvestissement encore défaillante: Un groupe de femmes rizicultrices de Toba Benkadi (Bougouni) nous explique qu'elles

Genre: qui est responsable ?

- Les bas-fonds avaient été aménagés par les hommes
- En accord avec la tradition ce sont les femmes qui y cultivent le riz depuis 8 - 10 ans
- Les premiers travaux d'entretien s'imposent actuellement car les infrastructures se dégradent rapidement en cas de négligence

Qui prend en charge cet entretien? La femme récemment alphabétisée et depuis peu organisée ou l'homme (tous les deux peu conscients de la nécessité urgente d'un tel investissement!)

ont acheté des «uniformes» pour la fête avec les fonds de leur OPA

- Manque de capacité financière et technique des producteurs et des OPA
- Concurrence déloyale: la présence d'ONG ou d'autre intervenants qui travaillent sans contribution financière
- Négociations difficiles avec bailleurs de fonds: les négociations pour obtenir des appuis complémentaires pour de nouveaux investissements toujours nécessaires, aboutissent difficilement ou avec beaucoup de retard malgré l'abondance de fonds disponibles à cette fin. La demande du Kafo



Les villageois sont contents et fiers de leur puits construit avec 10% de participation financière propre (côté total CFA 3'000'000).

Jigi (une organisations paysannes faîtière) de Kolondieba auprès d'un institut de crédit multilatéral a eu une réponse favorable après trois ans. Mais les groupements n'existent plus, entre temps...

- Rentabilité des filières incertaine car dépendante de prix de marché très fluctuants
- Filière coton biologique encore au stade d'expérimentation (recherche – action)
- Le changement du contexte politique (avènement de la décentralisation au Mali demandant un repositionnement des structures traditionnelles par rapport à la commune avec le flou que ce transfert de compétence implique)
- Absence d'une vraie compétition. Même quand il existe d'autres bureaux d'études, chacun a son profil propre et travaille dans un domaine très spécifique non couvert par les autres
- Haut degré d'identification des PP avec Helvetas
- Genre: Avec l'alphabétisation et l'organisation des femmes, celles-ci ont pris une position de force et sont majoritaires parmi les groupements appuyés. Néanmoins de nouvelles questions, pas toujours faciles à comprendre et à résoudre doivent être attaquées (voir cassette: qui est responsable).

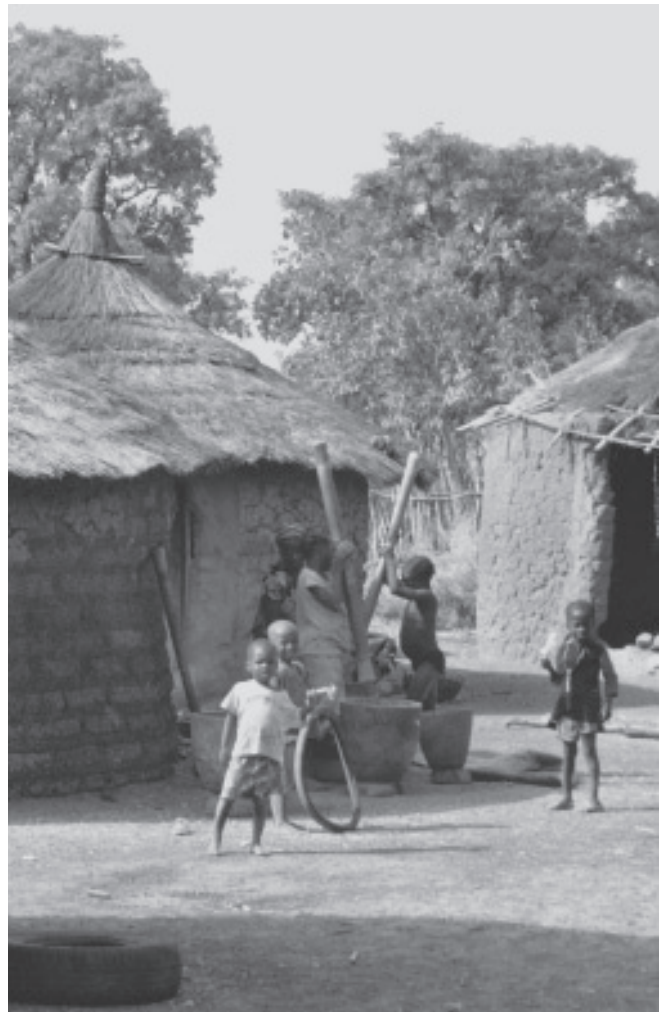
Appréciation des prestataires privés sur l'autonomie financière

Les deux PP interviewés, l'un travaillant depuis longtemps avec Helvetas comme salarié (SETADE de Kolondieba) et devenu indépendant en 1999, l'autre ayant été recruté en 1997 à travers un appel d'offre (BEACIL de Bougouni) considèrent l'objectif de l'autofinancement de la vulgarisation agricole comme un défi à relever mais le regardent d'un œil très critique.

Commentaires des PP:

Avantages:

- La création d'emplois
- La formation de compétences locales
- La gestion des ressources (gens, finances, matériel) est un travail formateur et de responsabilisation. L'autonomie dans la gestion de l'entreprise et dans la prise de décision par rapport aux nouvelles orientations stratégiques ainsi que la



Hameau typique: les producteurs vivent encore dans une économie de subsistance.

possibilité de développer des relations avec plusieurs partenaires nationaux et internationaux sont vu de manière positive.

Désavantages/risques:

- La précarité de l'autonomie: Il existe encore peu de partenaires pour pouvoir prouver les compétences du bureau
- La concurrence déloyale du secteur privé: Beaucoup de fonctionnaires proposent leur service à des coûts dérisoires!
- Le manque de pouvoir d'achat des clients: Les producteurs vivent aujourd'hui encore dans une économie de subsistance, entourée de l'économie du marché. Bien que les besoins en moyens de

production et de conseil sont énormes, le producteur n'est prêt à payer pour les services qu'à condition d'un résultat immédiat

- La lourde responsabilité envers les employés (échec non permis)

Appréciation des perspectives d'avenir

SETADE estime que les mesures d'accompagnement que Helvetas a prévues garantissent l'autonomie du bureau privé d'ici 5 ans. SETADE aura pu prouver ses compétences et aura construit des partenariats avec les acteurs du développement local et leur vendra ses services (bailleurs, organisations faitières, producteurs, communes).

Point de vue des bénéficiaires par rapport à l'autonomie financière

Purement masculines par le passé, aujourd'hui un tiers des organisations appuyées par le PAIP sont entièrement féminines. C'est grâce à l'alphabétisation que les femmes ont pu commencer à s'organiser avec succès. Tous les groupements cotisent pour constituer des fonds de roulement, et le groupe de rizicultrices de Sigidia (Kolondieba) est fier d'avoir presque triplé son capital de CFA 300'000 (FF3'000) en 1997 à CFA 870'000 en 2000.

Hommes et femmes sont parfaitement conscients de la nécessité, des bienfaits et des conditions d'une bonne organisation professionnelle qu'ils caractérisent comme suit:

Conditions	Avantages
• Statut légal	• Encourage l'entraide
• Fréquence et régularité des réunions	• ONGs appuient les producteurs/trices organisés: aide économique et conseil
• Paiement des cotisations	• Echange d'expériences
• Objectifs précis, partagés par tous	• Accès à la formation
• Entente, respect mutuel	• Professionnalisation
• Adhésion volontaire	• Bon niveau d'information
• Contrôle (efficacité)	• Solution de problèmes individuellement insurmontables (stockage, commercialisation, etc.)
• Compter sur les propres efforts	• Accès au crédit
• Prévoir l'avenir (gestion des ressources naturelles)	
• Avoir de bons dirigeants	

Producteurs /trices sont en général d'accord avec le principe de participer au frais dès que leur situation

économique le permet et sous condition que l'activité soit rentable. Ils précisent avec insistance que ceci n'est pas possible aujourd'hui. Par contre ils seraient prêts à financer des activités précises et ponctuelles considérées comme prioritaires pour eux, par exemple:

- L'élaboration d'un plan et devis pour la construction d'un magasin (manguiers)
- La formation pour établir des comptes d'exploitation prévisionnels (plusieurs groupes)

IV. Conclusions

L'idée de la participation financière semble être appréciée par les bénéficiaires. Mais l'achat des services des prestataires privés est seulement envisageable pour peu de filières économiquement viables et se heurte encore à beaucoup d'obstacles.

A côté de la rentabilité du produit il y a d'autres facteurs encore fragiles mais décisifs pour la capacité de paiement des producteurs: l'organisation & la formation des bénéficiaires, la maîtrise du circuit de la commercialisation et la masse critique, etc. Dans ce contexte, les prestataires privés misent surtout sur le développement de partenariats avec tous les acteurs de développement local afin de s'assurer pour l'avenir des appuis institutionnels encore indispensables pendant longtemps. Une autonomie financière des PP sans Helvetas paraît seulement possible dans le moyen terme (et probablement aussi le long terme) si les

prestataires fournissent un travail de qualité et arrivent ainsi à convaincre d'autres bailleurs à prendre la relève.