

Les organisations paysannes sur la scène du développement

Jacques Berthomé¹

Si l'appui aux organisations paysannes africaines fait l'objet d'un consensus, il recouvre des approches différenciées qui ne sont pas sans incidence sur ce qui se passe sur le terrain. Ces OP devenant un enjeu (quelle politique d'appui va prévaloir dans tel ou tel site?), puis un marché (quels opérateurs vont être «élus» pour mettre en œuvre cette politique?). À travers opportunités et compromis, les organisations paysannes s'efforcent de se frayer un chemin vers l'autonomie.

Depuis les Indépendances, les projets de développement ont souvent favorisé la mise en place d'organisations de producteurs. Quels que soient leur statut et leur appellation (coopérative, groupement de producteurs, groupement villageois, associations villageoises), la démarche et les buts poursuivis sont les mêmes: amener les producteurs à adopter un schéma préétabli par la société d'encadrement (vulgarisation d'un «paquet technique», accès aux intrants et au crédit). Ces formes d'organisations répondent essentiellement aux exigences de l'aval (augmentation de la production, sécurisation des approvisionnements au moindre coût). Les encadreurs sont investis du pouvoir de contrôler et de réprimer les groupements s'ils ne respectent pas les normes édictées («détournements» d'intrants, de produits, mauvaise gestion). Des formes d'organisation qui avaient peu de chances d'évoluer de façon endogène.

L'essor du mouvement associatif paysan est concomitant à l'ajustement structurel et au désengagement de l'État, qui non seulement suspend ses opérations de développement, mais abandonne aussi les services sociaux de base. Dès lors, les populations rurales ont été amenées à développer des activités économiques et sociales, afin de résoudre les problèmes cruciaux auxquels elles étaient confrontées.

À l'époque, deux pays illustrent particulièrement la montée en puissance des associations paysannes dans le développement local: le Bur-

kina Faso avec les Naams et le Sénégal avec différents pôles: *Foyer des Jeunes du Walo, Entente de Bamba Thialène, Association des jeunes agriculteurs de Casamance*. Ces mouvements sont soutenus par des ONG du Nord qui servent d'interface avec les coopérations plus officielles. La Coopération Suisse par exemple, se distingue par sa doctrine en matière d'appui: investir sur l'information et la formation des leaders, mettre à la disposition des OP des moyens techniques et financiers, mettre en réseau des dirigeants de différents pays avec notamment l'organisation 6S (*Se servir de la saison sèche en savane et au Sahel*).

L'approche développée par ces leaders paysans est éminemment politique, puisqu'il s'agit de mobiliser les campagnes, de construire un mouvement national et de parler au nom de la paysannerie. Si le processus s'arrête en chemin au Burkina Faso où se dessine depuis lors un paysage polycentrique, il est couronné de succès au Sénégal. En effet, les associations paysannes, regroupées dans la FONGS, ont eu l'intelligence d'accueillir à leurs côtés, toutes les autres composantes du mouvement paysan (Union Nationale des coopératives, Fédération des groupements féminins, Fédération des groupements d'éleveurs, etc.) pour constituer, en 1993, le CNCR, *Conseil national de concertation des ruraux*, représentant officiellement la paysannerie sénégalaise. Unique cas où une OP est amenée à cogérer la politique de développement rural, le Sénégal demeure une référence qui mérite d'être suivie

avec attention. Toutefois, si le CNCR réussit à négocier des mesures générales en faveur de l'agriculture (réduction des coûts du crédit agricole, programme d'investissement du secteur agricole avec l'État et la Banque mondiale), il a plus de mal, semble-t-il, à renforcer les capacités des organisations membres qui, au niveau local et régional, doivent apporter des réponses techniques et économiques concrètes aux problèmes des agriculteurs.

▼ L'émergence de l'approche filière

Les mouvements «anarchiques», foisonnants, «peu professionnels» sont considérés avec circonspection par la coopération française et notamment par l'Agence française de développement (AFD) qui, après quelques tentatives jugées peu satisfaisantes d'appui à des associations paysannes (notamment le Projet recherche développement CADEF au Sénégal), décide de s'investir dans la construction d'organisations professionnelles dans les filières où la France est particulièrement engagée. Il s'agit alors d'assurer le sauvetage d'appareils de production qui offrent un certain potentiel de croissance: en fait un recentrage sur ce que l'on peut appeler «l'agriculture utile». Avec en arrière plan, l'ambition de couper court aux actions prédatrices des États, de «muscler» les sociétés agro-industrielles ou d'aménagement pour qu'elles améliorent leurs performances, et de transférer un certain nombre de fonctions aux organisations de producteurs moyennant quelques contreparties techniques et financières.

Les groupements de producteurs sont appelés à prendre des responsabilités plus ou moins étendues vers l'amont et l'aval (dans la gestion des

1. Secrétaire exécutif du CIEPAC, Centre international pour l'éducation permanente et l'aménagement concerté.
Email : ciepac@softel.fr

approvisionnement, des crédits, de la commercialisation) selon le degré de libéralisation de la filière (limitées pour le coton, larges dans le cas du riz, du café et du cacao). Un effort particulier est porté sur l'appui en gestion, notamment au niveau des groupements de base, car c'est du bon fonctionnement de ce niveau d'organisation (risques de détournements, surendettement) que dépendent la rémunération des producteurs, la pérennité des systèmes de crédit, la croissance régulière de la production mais aussi la possibilité de dégager les ressources indispensables au renforcement de leurs activités (formation des responsables, équipements en commun, infrastructures, etc.).

Cette approche de l'organisation professionnelle spécialisée sur la base de filières marchandes a pour mérite (si elle réussit) de bâtir des organisations économiquement solides. C'est notamment le cas de la *Fédération des paysans du Fouta Djallon* en Guinée, qui s'est structurée autour des filières pomme de terre et oignon. La faiblesse d'un tel schéma tient cependant à une certaine subordination aux intérêts supérieurs de la filière, dans sa conception et ses modes d'action. Ce qui lui confère une logique (récupérer les crédits, équilibrer les comptes, indemniser ses agents...) pouvant diverger avec les intérêts individuels des paysans, soucieux de la pérennité de leur exploitation et de l'amélioration de leurs conditions de vie. L'appui en gestion aux groupements de producteurs n'aide en rien les exploitants agricoles à clarifier leurs choix.

▼ Le duel OP/sociétés cotonnières

Les OP des filières cotonnières ont un pouvoir de gestion limité au cadre étroit qui leur est imparti mais n'ont pas de droit de regard sur la politique générale de la filière et la répartition des résultats qui relèvent de la société agro-industrielle.

C'est pour accéder à ce niveau de pouvoir que des mouvements paysans ont émergé dans un certain nombre de pays: au Mali avec la naissance du SYCOV en 1991-1992, au Bénin avec la création des UDP et de la FUPRO en 1995, au Burkina Faso avec la création de la FENOP en 1995, en Côte d'Ivoire avec la mon-

tée en puissance de l'URECOSCI et de la COOPAGCI*. Pour devancer ce mouvement, les sociétés cotonnières des autres pays se sont empressées de promouvoir des fédérations de producteurs de coton (au Cameroun, au Sénégal...). Depuis lors une sourde lutte est engagée par les sociétés cotonnières pour amoindrir les capacités des organisations fédératives autonomes. On considère en effet que face aux enjeux de la période (privatisation des sociétés cotonnières africaines, libéralisation de la filière) et aux «menaces» qui pèsent sur l'avenir des filières coton (position principalement défendue par l'AFD et la *Compagnie française de développement des textiles*) en raison de la position de la Banque mondiale qui pousse au démantèlement du monopole des sociétés cotonnières, il y a urgence à promouvoir des organisations professionnelles spécialisées, acquises au principe de l'intégration de la filière.

Cette stratégie emprunte actuellement la voie de la restructuration des groupements villageois qui sont alors rebaptisés groupements de producteurs de coton: il s'agit de constituer des groupes plus restreints et plus homogènes, d'assainir la gestion, de doter ces groupements d'un statut, de les recentrer sur des activités professionnelles liées à la filière et de les affranchir de toute responsabilité dans le développement communautaire, désormais du ressort des collectivités locales. De nouvelles Unions sont constituées à partir de ces nouveaux groupements: elles bénéficient du label «professionnel», et contribuent à écarter du partenariat les fédérations paysannes autonomes. C'est le scénario qui a été mis en œuvre au Burkina Faso, avec l'émergence d'une *Union nationale des producteurs de coton du Burkina* qui se substitue à la FENOP comme organe de représentation des producteurs. C'est le scénario qui se profile également au Mali où le SYCOV est menacé de marginalisation. Ces organisations restructurées, acquises au modèle interprofessionnel, dans le cadre d'une filière intégrée et qui bénéficient de programmes d'appui, peuvent se prévaloir d'un certain nombre de résultats. On a pu noter par exemple que l'accord interprofessionnel signé en 1999 au Burkina Faso a permis de résister, mieux

qu'ailleurs, à la baisse des cours du coton. De façon générale, on enregistre des progrès dans l'assainissement de la gestion des groupements.

La période actuelle est donc caractérisée par un partenariat ambigu entre les sociétés cotonnières et les organisations paysannes. Il est en effet jugé nécessaire de les associer plus étroitement à la gestion de la filière pour aborder un processus de privatisation de la société cotonnière dans lequel le caractère intégré de la filière doit être sauvegardé, mais il est également souhaité que les producteurs soient représentés par des organisations acquises à la logique des acteurs dominants.

Les programmes d'appui à la professionnalisation, mis en œuvre par le ministère français des Affaires étrangères depuis une dizaine d'années, procèdent des deux approches précédentes. Fortement inspirée par le modèle de cogestion à la française qui place les agriculteurs au centre de leur développement, cette option met l'accent sur le développement des filières marchandes pour générer des revenus et stimuler la modernisation des exploitations, ainsi que sur l'utilité des organisations professionnelles pour représenter les paysans vis-à-vis de l'État et négocier avec lui des orientations de politique agricole.

Mis en œuvre avec l'appui de l'AFDI (ONG agricole française) dans certains pays (Côte d'Ivoire, Mali, Bénin, Burkina Faso, Madagascar) ou par des assistants techniques français (Guinée, Cameroun), ces programmes connaissent des trajectoires diverses où domine tantôt une approche filière, tantôt une approche syndicale. Relativement souples ils sont plus ou moins reconnus par les pouvoirs publics, ce qui leur confère une audience variable dans les dé-



bats relatifs aux dispositifs d'appui à l'agriculture. Certains de ces programmes (Guinée, Mali) ont obtenu des résultats significatifs en matière de reconnaissance institutionnelle des OP et dans le montage, de partenariats efficaces entre OP, projets et services agricoles.

La Banque mondiale constitue enfin le dernier opérateur de poids dans les politiques d'appui aux organisations professionnelles agricoles. Après les coupes sombres de l'ajustement structurel dans le fouillis inextricable des dispositifs de développement rural, la Banque mondiale a eu pour ambition de reconstruire des services agricoles nationaux pour répondre aux besoins de l'ensemble des paysans. C'est ainsi qu'elle s'est attaquée à la restructuration de la recherche agronomique, de la vulgarisation, ou encore de la formation agricole, en prenant soin d'associer les utilisateurs (c'est-à-dire des représentants des producteurs) à la définition des programmes de ces institutions. Elle a longtemps cultivé une certaine méfiance (d'ordre idéologique) envers les organisations de producteurs, considérant que ces structures intermédiaires étaient avant tout des groupes de pression qui captaient les aides et freinaient les initiatives individuelles des producteurs.



Ce n'est que tardivement que la Banque mondiale a reconnu ces organisations. Dans l'espace laissé libre par le désengagement de l'État, les opérateurs économiques privés sont loin d'avoir reconstitué un environnement économique stimulant pour la production agricole: les organisations paysannes jouent, tant bien que mal ce rôle et sont, à ce titre, représentatives de la petite agriculture familiale qui demeure le mode de production dominant. Depuis lors, tous ses programmes de restructuration des services agricoles prévoient un volet autonome d'appui aux OP, et ne dédaignent pas de collaborer avec certains programmes d'appui à la professionnalisation. Mais la Banque mondiale est une institution «lourde» qui a du mal à se départir des options qu'elle a prises. Cependant, n'ayant pas de doctrine bien arrêtée en la matière, elle semble privilégier pour l'instant le renforcement institutionnel et l'autonomie des OP.

▼ Une inclinaison à façonner la paysannerie africaine

Il ressort de ce tour d'horizon que derrière une unanimité de façade se cachent des conceptions différentes, des objectifs différents, des intérêts parfois divergents. En conséquence, il serait naïf de croire que tous les partenaires au développement œuvrent pareillement pour l'émancipation de la «petite paysannerie». On observe une propension dominante chez la plupart des intervenants à instrumentaliser les organisations paysannes, à les refuser telles qu'elles sont et à vouloir les refaçoner en permanence en fonction de leurs normes (le financement des programmes d'appui constituant en la matière, une arme absolue).

On peut se demander en second lieu, si l'engouement pour les OP n'est pas un phénomène de mode relativement conjoncturel, correspondant à un créneau d'une quinzaine d'années d'ajustement structurel où, pour des raisons historiques, elles ont occupé le devant de la scène. Et si, par exemple, les multiples cadres de concertation auxquels elles participent ne sont pas un leurre où l'on débat de questions sans enjeux réels, alors que l'essentiel se passe ailleurs. Le grand enjeu de la période est sans doute de savoir à qui profite la libé-

ralisation de l'économie. Actuellement les échanges de marchandises se développent et se diversifient, redessinant les nouveaux contours des espaces économiques, sous-régionaux. Les firmes agro-industrielles développent des stratégies transnationales et des fortunes se constituent dans l'import-export et le commerce régional... Les OP semblent très mal outillées pour maîtriser ces phénomènes et en tirer parti.

La focalisation sur ces organisations attachées à des filières plus ou moins porteuses masque une réalité beaucoup plus vaste: celle d'une petite agriculture d'auto subsistance qui reste en marge des circuits commerciaux, ou qui s'intègre à l'économie marchande dans des conditions désastreuses, au risque d'y perdre la maîtrise du foncier. L'approche filière qui intervient là où c'est «rentable» voue une majorité des paysans à l'abandon et à la marginalité. Elle est également porteuse d'une discrimination interne entre agriculteurs pratiquant la culture commerciale, car dans la course perpétuelle à l'amélioration de la productivité, les exploitants les plus faibles sont forcément éliminés. Ceci ne veut pas dire que l'agriculture africaine pourra éviter des mutations profondes qui conduiront une partie des ruraux à abandonner l'activité agricole, mais tout dépend de la façon dont s'opèrent ces choix: aujourd'hui ils sont implicites et le fait de quelques acteurs dominants.

À l'évidence, dans la conjoncture actuelle, il y a carence de politiques publiques de développement rural qui seraient pourtant nécessaires pour mobiliser les paysans et leurs organisations et donner plus de cohérence aux coopérations internationales. On peut penser aussi que des recompositions seront nécessaires pour que les mouvements paysans pèsent sur les orientations de l'agriculture: ce repositionnement stratégique dans le contexte de mondialisation leur incombe avant tout ■

SYCOV, Syndicat des cotonniers et vivriers du Mali. UDP, Union départementale des producteurs. FUPRO, Fédération des unions de producteurs. FENOP, Fédération nationale des organisations paysannes. URECOSCI, Union régionale des entreprises coopératives de la zone de savane de Côte d'Ivoire. COOPAGCI, Coopérative agricole de Côte d'Ivoire.