

# De nouveaux rapports entre acteurs

**E**N UNE DIZAINE D'ANNÉES, des évolutions considérables ont eu lieu dans les rapports entre acteurs du développement rural : de nouveaux acteurs sont apparus (collectivités locales, grande distribution, chambres d'agriculture), se sont renforcés (organisations professionnelles, institutions de financement décentralisé), ou ont vu leur rôle changer (administrations). D'autres, comme les commerçants, continuent à occuper une place importante, sans pour autant faire l'objet d'une véritable attention politique.

Les organisations paysannes se sont affirmées comme des acteurs à part entière ; elles font non seulement entendre leur voix dans l'élaboration des politiques agricoles nationales, mais elles cherchent aussi à influencer sur les débats au niveau international. Cependant, pour transmettre leurs visions politiques relatives à la place de l'agriculture dans la société, il leur faut encore se consolider, et notamment peser davantage sur les plans économique et financier, grâce à l'amélioration des services rendus à leurs membres. Pour cela, il faut qu'elles soient plus fortes, plus grandes, ce qui entraîne forcément des tensions, notamment pour articuler les différents échelons (organisations de base et faitières, plate-formes nationales et fédérations régionales), au fur et à mesure de la montée en puissance de leurs responsabilités. Éviter les dysfonctionnements entre une approche économique par filière, politique ou sociale dans le cadre d'une vision plus générale, est une autre difficulté. Au Mali, l'apparition des chambres d'agriculture constitue un élément important dans les relations que les organisations paysannes ont à construire avec les États et les bailleurs de fonds.

Un peu partout, la décentralisation a contribué à faire émerger dans le paysage institutionnel de nouveaux pouvoirs locaux, avec lesquels il faut compter : communes ou communautés rurales, censées exercer de nouvelles responsabilités, en accord avec les populations. Comment les approches territoriales croisent-elles les efforts déployés dans le secteur agricole, en particulier dans le domaine foncier et celui de la gestion des ressources naturelles, et comment les responsables agricoles se positionnent-ils ?

En s'intéressant aux jeux d'acteurs, à des exemples réussis de collaboration (dans un cadre contractuel, interprofessionnel) ou encore aux tensions, il s'agit de dessiner des perspectives intéressantes pour l'avenir. Quels sont tous ces acteurs, comment ont-ils évolué au fil des années et quelles sont leurs perspectives d'avenir ? En arrière plan, c'est la question des appuis qui leurs sont apportés qui est posée, et celle, rémanente, de la meilleure façon de les appuyer pour plus d'efficacité et de professionnalisme.



Quels défis pour le mouvement paysan ouest-africain ?	44
Regards croisés sur le passé, le présent, l'avenir des OP...	46
Aperçu sur les chambres d'agriculture du Mali	51
Au-delà des frontières, le rôle des commerçants en Afrique de l'Ouest	52
Les collectivités locales, nouvel acteur du monde rural au Bénin	53

# Quels défis pour le mouvement paysan ouest-africain ?

## ► ORGANISATIONS PAYSANNES

Denis Pesche, sociologue, unité de recherche « Action collective, marchés et rénovation des politiques publiques » (Arena), Cirad Tera. denis.pesche@cirad.fr

**À LA FIN DES ANNÉES 80, on s'interrogeait sur l'existence d'un mouvement paysan en Afrique noire<sup>1</sup>. On estimait alors que, sauf au Sénégal, la situation ne permettait pas de parler de mouvement paysan. Depuis lors, les choses ont bien changé...**

LES ANNÉES 90 marquent un tournant important dans la structuration des ruraux africains. Dans plusieurs pays, on observe deux processus souvent articulés : la multiplication de groupements à l'échelle locale (villageoise ou infra-villageoise) et le renforcement des dynamiques fédératives. Aujourd'hui, on peut légitimement dire qu'il existe des mouvements paysans en Afrique<sup>2</sup>. Au niveau sous-régional, il s'agit principalement du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa), constitué en 2000 et qui regroupe des organisations paysannes (OP) de douze pays de la sous-région. Il existe aussi l'Eastern Africa Farmers Federation (EAFF, 2001) en Afrique de l'Est et la Plate-forme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale (Propac, 2004) en Afrique du Centre. Par ailleurs, des producteurs spécialisés se sont constitués aussi en organisation au niveau continental avec par exemple la création, en 2005, de l'Association des producteurs de coton africains (Aproca).

**Des organisations de plus en plus reconnues sur le plan politique.** Ces mouvements résultent d'une mise en réseau plus ou moins « serrée » d'organisations nationales, autour d'enjeux nationaux et sous-régionaux. Ces organisations nationales sont elles-mêmes très diverses. Cet ensemble institution-

nel combine donc plusieurs niveaux (local, régional, national, sous-régional) et met en relation des organisations de nature différente qui forment un sorte de tissu aux racines profondes mais d'une « surface » assez discontinue : des pans entiers de territoire, certains secteurs (comme les éleveurs par exemple) ne sont pas ou mal « représentés » ou, quand ils disposent de leurs organisations, ils sont peu articulés aux réseaux nationaux et internationaux d'OP.

Quels que soient les points faibles de ces mouvements, en grande partie imputables aux conditions très difficiles dans lesquelles ils se développent, leur existence même témoigne d'un accroissement manifeste et de plus en plus reconnu du pouvoir de négociation des ruraux dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles et rurales.

**Un mouvement paysan partagé entre deux visions.** Les organisations paysannes sont traversées par des tensions de différente nature qui, si elles sont bien « gérées », peuvent contribuer à leur développement. À l'inverse, une mauvaise prise en compte de ces tensions entraîne généralement la stagnation voire la léthargie de l'organisation. Le cadre d'analyse que je propose met en avant l'idée que l'on peut analyser le mouvement paysan africain, mais aussi les organisations qui le composent, comme des collectifs traversés par des tensions entre deux visions.

Une première vision privilégie une approche économique (ou technico-économique) des OP centrée sur l'amélioration du revenu des producteurs ou, plus largement, des conditions pratiques de production et/ou de mise en marché. Cette vision se veut pragmatique.

Une seconde vision met l'accent sur

la dimension politique des OP avec la prise en compte de la place de l'agriculture dans la société et son devenir.

Il est fréquent de considérer que ces tensions peuvent différencier les OP : certaines étant jugées plus « économiques » et d'autres plus « politiques ». C'est en partie vrai car le « curseur » est rarement au milieu mais une distinction trop marquée et exclusive entre ces deux dimensions ne prend pas en compte le fait que, par la spécificité

du secteur rural et agricole, les organisations de producteurs ont nécessairement une dimension politique. En effet, les OP ne sont pas des organisations en « apesanteur

politique » : même celles qui se consacrent principalement à des activités techniques ou économiques négocient régulièrement leur place avec les diverses sources de pouvoir (pouvoirs coutumiers, politiques, religieux au niveau local/national).

Le cadre d'analyse proposé ici suggère plutôt que la tension entre la vision « économique » et « politique » existe au sein de toutes les organisations paysannes. Une partie du travail des responsables paysans consiste alors à concilier l'ambition concrète de répondre aux attentes de leurs membres avec celle de mobiliser des énergies dans la durée pour la construction des réseaux de relation et d'influence afin de renforcer le poids politique de leur organisation. Les tensions entre ces deux logiques, économique et politique, ne sont pas forcément négatives et elles peuvent, au contraire, si elles sont bien gérées, contribuer à dynamiser le mouvement paysan. On peut alors avancer l'idée que la consistance d'une dynamique d'organisation repose, entre autre, sur la construction de synergies et de bonnes articulations entre la logique « économique » et la logique « politique » des OP, ceci aux

« BIEN GÉRÉES, LES TENSIONS DANS LES ORGANISATIONS PAYSANNES PEUVENT CONTRIBUER À LEUR DÉVELOPPEMENT »

1. « Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire ? », Gentil D., Mercoiret M.-R., 1991, in *Revue Tiers-Monde* Vol. XXXII n°128.

2. Notamment au regard des cinq critères déterminés dans l'article sus-cité : Une autonomie financière et intellectuelle, des objectifs conscients et explicites, des rapports significatifs avec l'État et/ou le reste de la société civile, une taille et un poids économique-politique « suffisant » et une organisation interne établie.

différentes échelles de leur structuration et entre ces échelles.

**Un défi : accéder à l'arène internationale en puisant son énergie dans le niveau local.** La question des échelles est importante : les OP à l'échelon national (et depuis peu sous-régional) sont, le plus souvent, des constructions institutionnelles articulant plusieurs niveaux. La plupart des mouvements paysans évoqués se composent de regroupements plus ou moins lâches de niveaux d'organisation allant du village à l'échelle nationale et, depuis peu, internationale. Par ailleurs, la multiplication des lieux de décision (entre le local, le national et l'international) impose aux acteurs collectifs des stratégies combinant simultanément enracinement local, construction d'une légitimité nationale et implication dans les enjeux internationaux. Il faut en effet combattre l'idée d'une construction progressive et de la base vers le haut du mouvement paysan : si cette vision idéale est séduisante, l'histoire montre que les constructions institutionnelles sont presque toujours des dynamiques articulant simultanément des processus locaux d'organisation avec d'autres à des échelles plus large sur la base d'initiatives reposant sur quelques individus : l'enjeu pour les leaders paysans étant alors de construire dans la durée des articulations fonctionnelles entre ces différents niveaux en fonction des contextes changeants.

Les tensions entre une logique de stricte défense des intérêts et celle d'une mobilisation plus large pour une cause plus générale peuvent se développer aux différents niveaux de structuration du mouvement paysan. Localement, la pression des membres pour des résultats immédiats pourra accroître la logique technique ou économique d'une organisation. Les dimensions politiques de l'action locale prennent toute leur importance quand il s'agit pour les ruraux de négocier les conditions d'accès et d'usage aux ressources naturelles (foncier, eau, etc.). Nationalement et internationalement, la construction d'alliances nécessite souvent d'articuler la défense des intérêts avec une montée en généralité des positions défendues, voire l'inscription dans un projet politique plus large. La dimension économique des luttes syndicales implique de plus en

plus d'identifier des cibles de négociation aux échelons nationaux et internationaux.

Le niveau local correspond le plus souvent au niveau du contrôle pour l'accès aux ressources (foncier, eau, fonds de la décentralisation, etc.). C'est à ce niveau local que sont enracinés les membres de base des OP, les exploitations familiales. Cette différenciation entre « espaces du haut » et espaces locaux marque une autre source de tensions aux sein des OP qui, tout en négociant à l'échelle nationale, et de plus en plus à l'échelle sous-régionale, le cadre général de politiques pouvant leur être favorables, doivent composer localement avec une diversité d'acteurs et de pouvoirs (décentralisation, pouvoir coutumiers, etc.).

Ainsi, les lignes de tensions au sein des OP combinent à la fois des tensions entre logiques différentes (que nous avons schématisé à l'extrême par

économique *versus* politique) mais aussi entre des échelles différentes. En Afrique subsaharienne, comme dans d'autres continents, le niveau national a longtemps été et reste encore le niveau privilégié des jeux d'acteurs

autour de la domination du champ politique et donc de la capacité à influencer sur les choix de politiques. Même si les logiques combinées de décentralisation et de globalisation tendent à affaiblir les États et leur capacité à produire des

politiques, l'échelle nationale reste encore un niveau clé dans les stratégies d'influence sur les politiques. Éviter les logiques de fragmentation (filière-vision générale, local-national, etc.) que nombre d'acteurs ne manquent pas d'alimenter par crainte d'un contre-pouvoir paysan trop structuré est un défi sans cesse renouvelé pour les mouvements paysans. ■

#### « LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

#### DES LUTTES SYNDICALES IMPLIQUE

#### D'IDENTIFIER DES CIBLES DE

#### NÉGOCIATION AUX ÉCHELONS NATIONAUX

#### ET INTERNATIONAUX »



# Regards croisés sur le passé, le présent, l'avenir des OP...

► ORGANISATIONS PAYSANNES

**BILAN, LIMITES, PERSPECTIVES D'AVENIR : qu'en est-il pour les Organisations de producteurs (OP) d'Afrique de l'Ouest ? Nous avons posé trois questions à cinq acteurs en lien plus ou moins étroit avec les OP : une OP elle-même, un ministre de l'Agriculture, une chercheuse, un conseiller agricole à la Cedeao et un bailleur de fonds. Regards croisés...**

## Entretien avec Sylvain Kouao

**Chargé de la communication, Association nationale des organisations professionnelles agricoles de Côte d'Ivoire (Anopaci).**

► Propos recueillis à Paris, le 23/03/06. kouattoh@yahoo.fr

**GRAIN DE SEL :** *Quel est le bilan que vous faites pour l'Anopaci, presque dix ans après sa création (1998) ?*

**SYLVAIN KOUAO :** Le bilan que je tire aujourd'hui est positif. Tout d'abord parce que nous, producteurs, avons été pris en compte par les pouvoirs publics. Le langage a changé, l'État a un regard nouveau sur les producteurs. Cela, c'est grâce à la professionnalisation et à la mobilisation des producteurs qui connaissent leurs dossiers et savent de quoi ils parlent. Nous sommes des défenseurs de l'agriculture familiale — en Côte d'Ivoire, les plantations de café ou de cacao par exemple ne sont pas le fait de l'agro-industrie ! L'Anopaci a ainsi su devenir un interlocuteur incontournable et écouté de l'État. Et ce, d'autant plus que l'économie agricole ivoirienne est particulièrement puissante. Cet in-

terlocuteur n'est pas seulement critique, il est aussi force de proposition. Nous avons ainsi travaillé en concertation avec les pouvoirs publics, et obtenu des résultats concrets. Je

prendrai pour exemple la mise en place du Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricole (Firca), un fonds géré par les producteurs financé par la profession qui finance des projets directement issus des filières.

Elle a aussi su se transformer en interlocuteur reconnu des producteurs mêmes, développant des outils d'information à leur attention, avec notamment l'actuel projet de systèmes d'information sur les marchés (un projet sur neuf départements, en lien avec les radios rurales, diffusant des informations en langues locales). En test depuis

deux ans, ce projet a déjà obtenu des résultats très significatifs.

Sur le plan international enfin, l'Anopaci a su tisser des alliances opérationnelles avec des acteurs de premier plan. Elle est membre du Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (Roppa). Elle est également partenaire de la Fédération internationale des producteurs agricoles (Fipa), et entretient de bons rapports avec le Centre technique de coopération agricole (CTA) et l'association Agriculteurs français et développement international (Afdi).

Le bilan est donc très positif, d'autant plus que les organisations paysannes ivoiriennes sont jeunes et n'ont pas eu la tâche facile dans le contexte ivoirien.

**GDS :** *Quelles ont été les difficultés rencontrées par l'Anopaci au cours de ses années de fonctionnement ?*

**SK :** Des difficultés inhérentes au contexte sont les plus importantes : la situation politique a enclavé des zones, fragilisé et désorganisé des filières. Certains de nos partenaires sont partis, les banques et les bailleurs de fonds sont réticents à investir dans des endroits peu sûrs. Dans ce contexte, difficile d'avancer sur des dossiers d'importance tels la qualité des produits, leur mise aux normes...

Les autres difficultés que nous rencontrons tiennent au fait de priorités qui ne sont pas à l'agenda du gouvernement ; aussi des dossiers qui nous sont chers n'ont pu avancer autant que souhaité. Je pense au conseil de gestion, à la fiscalité, à l'information agricole (la nouvelle loi sur la presse nous interdit de publier notre journal, *Le Professionnel agricole*, demandant aux éditeurs de se constituer en sociétés de presse

avec un capital que nous n'avons pas les moyens de réunir...).

**GDS :** *Quels sont les défis pour l'avenir ?*

**SK :** L'information, apporter l'information aux petits producteurs, voilà notre défi. Le monde évolue, les petits producteurs ne peuvent rester en marge de ces évolutions. Ils doivent être au courant des normes de qualité de production pour mieux vendre. La formation est un second défi, lié à ce premier. Sans formation, pas de modernisation, le risque est de rester en marge de la mondialisation. Un troisième défi est la nécessité d'une bonne politique foncière, qui permette aux jeunes de s'installer dans de bonnes conditions. Les textes existent mais personne ne les connaît.

L'intensification est aussi une priorité, si l'on donne de bonnes semences et de bons crédits aux jeunes, ils s'en sortiront. Je ne parle pas des OGM. Sur ce point je partage entièrement la position du Roppa qui insiste sur l'importance d'améliorer ce qui existe, nous n'avons pas encore tout testé au niveau « classique », pourquoi aller chercher plus loin ? Une bonne méthode de gestion, une bonne vulgarisation, de bonnes lois pour réglementer la recherche sont nécessaires.

Enfin, il faut une protection sous-régionale pour les produits agricoles africains. Sur ce point j'insiste sur le rôle du Roppa, cet outil très positif qui doit vraiment recentrer son action sur l'Afrique de l'Ouest et devenir une force incontournable dans la politique agricole de l'Uemoa. Il doit peser plus encore sur la politique dans la sous-région.

Aux bailleurs de fonds je dirais qu'il leur faut mieux encore écouter les producteurs. L'intelligence se trouve dans le milieu rural, ils doivent apprendre à exploiter cette richesse pour développer une relation de complémentarité, voire une complicité plus grande qu'aujourd'hui avec les OP.

« NOUS, PRODUCTEURS, AVONS ÉTÉ

PRIS EN COMPTE PAR LES POUVOIRS

PUBLICS »

► Propos recueillis par Valantine Achancho, à Yaoundé, le 30/05/06. minader@minader.cm

Les réponses de Clobert Tchata ont dû être coupées pour cette présentation, mais la version intégrale de sa contribution est mise en ligne sur le site de l'Inter-réseaux; Nous vous invitons à vous y rendre : www.inter-reseaux.org

## Entretien avec Clobert Tchata

### Ministre de l'Agriculture et du Développement rural du Cameroun.

**GRAIN DE SEL :** *Quel est le bilan que vous faites aujourd'hui de la situation des OP ?*

**CLOBERT TCHATAT :** Depuis son accession à l'indépendance, le Cameroun a toujours mis l'accent sur les organisations de producteurs pour réduire la pauvreté. Elles ont joué un rôle important dans l'organisation et la gestion des principales filières agricoles, notamment les produits de rente (cacao, café, coton, etc.). Avant la crise de la fin des années 80, avec la forte présence de l'État auprès des coopératives, ce secteur professionnel atteignait des résultats prometteurs.

Avec la libéralisation des filières agricoles, il y a eu un allègement significatif du dispositif public d'intervention en milieu rural. Très rapidement, grâce à la mise en place de la loi de 1992 sur les sociétés coopératives et les groupes d'initiatives communes (Gic), des milliers d'organisations sont nées. Les anciennes organisations coopératives se sont restructurées. Les nouvelles formes d'organisation (Gic et unions de Gic) ont pris le relais, notamment dans l'organisation des ventes du cacao et des cafés, dans les secteurs des fruits et légumes et de l'élevage. L'État a appuyé le renforcement de leurs capacités par plusieurs projets. Grâce à ces projets, certains secteurs de production se sont de plus en plus structurés avec une présence effective des organisations de producteurs dans les différents maillons des filières.

Par ailleurs, nous soutenons actuellement un processus visant à mettre en place une plate-forme nationale des OP pour que ces dernières participent plus activement à la concertation avec les pouvoirs publics, les opérateurs économiques et les autres acteurs du développement.

**GDS :** *Quelles sont les limites actuelles des OP ?*

**CT :** La pauvreté pluridimensionnelle qui touche les populations rurales a des conséquences certaines sur la performance des organisations de produc-

teurs. En effet, la libéralisation a déstabilisé les producteurs face aux règles du jeu basées sur la compétitivité et les performances économiques. Sans accès à l'information, les OP éprouvent des difficultés pour négocier l'achat des intrants ou la vente des produits.

Dans certaines localités, le foisonnement d'OP de petites tailles, ayant des ressources financières faibles et un faible volume d'activité, pose également problème. Elles ne peuvent pas faire le poids face à des opérateurs économiques.

L'insuffisance de financements disponibles limite la capacité d'investissement des OP. À cela s'ajoute la formation insuffisante des producteurs ou de leurs leaders pour assurer la gestion des projets, ce qui fragilise les initiatives et hypothèque les résultats.

L'absence de plate-forme nationale des OP ne permet pas à l'État et aux partenaires d'assurer la continuité du dialogue avec les producteurs. De plus les OP sont dépendantes du financement extérieur pour lesquelles elles ne présentent généralement pas de garanties satisfaisantes en termes de volume d'activité, de gestion de la qualité, d'audits externes, etc.

Enfin, au niveau des structures privées d'appui technique et/ou financier, partenaires des OP, on note une insuffisance de moyens financiers et logistiques.

**GDS :** *Quelles sont vos attentes vis-à-vis des OP ?*

**CT :** L'émergence d'un mouvement professionnel paysan devrait à terme permettre aux organisations de producteurs d'une part, de prendre en charge certaines fonctions économiques et techniques, avec comme résultat l'amélioration de leurs revenus et, d'autre part, d'assurer la représentation des producteurs dans des instances interprofessionnelles. En effet, pour impliquer le producteur dans la conception et la mise en œuvre des politiques, il est indispensable qu'un

nouveau paysage professionnel se dessine au sein duquel apparaissent des organisations de producteurs fortes économiquement et représentatives.

À cet égard, l'État entend développer et consolider la politique de professionnalisation de l'agriculture afin que les producteurs agricoles et les éleveurs acquièrent la capacité de s'organiser de façon autonome, autour d'objectifs conformes à leurs priorités et à leurs intérêts. L'objectif, à terme, est de permettre aux organisations rurales professionnelles et interprofessionnelles de constituer la clé de voûte de notre stratégie de développement du secteur rural qui fait partie intégrante du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) adopté et mis en œuvre par le gouvernement camerounais.

À ce titre, il convient donc de remettre à l'ordre du jour le caractère entrepreneurial des OP, s'appuyant sur des valeurs fondamentales, telles l'égalité, la démocratie, la solidarité, la transparence ou encore la responsabilité collective, etc.

Cependant, si l'État appuie et appuiera sincèrement et sans détours les OP pour qu'elles deviennent à terme des interlocuteurs crédibles, il n'en demeure pas moins qu'elles devront se soumettre à un minimum de « contrôle de qualité » de la part de l'État conformément à la législation en vigueur.

Enfin, nous n'oublions pas que les organisations de producteurs ne seront fortes que si leurs membres, les producteurs, améliorent durablement leurs conditions économiques. L'organisation de producteurs n'est qu'un moyen qui doit avant tout proposer des services qui améliorent les revenus de ses membres. C'est pourquoi, nous développons en ce moment un programme d'appui à l'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles familiales.

#### « FAIRE DES ORGANISATIONS

#### PROFESSIONNELLES LA CLÉ DE VOÛTE DU

#### DÉVELOPPEMENT AGROPASTORAL »

► Propos recueillis par E-Mail le 10/06/06. marie-rose.mercoiret@cirad.fr  
Les réponses de Marie-Rose Mercoiret à nos questions ont dû être coupées pour cette présentation, mais la version intégrale de sa contribution est mise en ligne sur le site de l'Inter-réseaux. Nous vous invitons à vous y rendre : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

## Questions posées à Marie-Rose Mercoiret

**Sociologue, chercheuse au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).**

**GRAIN DE SEL :** *Quel est le bilan que vous faites aujourd'hui de la situation des OP ?*

**MARIE-ROSE MERCOIRET :** Les années 90 ont marqué un tournant pour les organisations paysannes africaines qui revêtent aujourd'hui, dans la plupart des pays, des caractéristiques nouvelles. On observe tout d'abord la multiplication des organisations locales ou micro-locales (groupements, comités, associations) que confirment toutes les observations et études disponibles. Le renforcement des dynamiques fédératives au niveau national me paraît la deuxième évolution importante qu'ont connue les OP dans la dernière décennie et, dans certains pays, cela a permis aux organisations paysannes de s'affirmer en tant qu'acteur à part entière face aux autres acteurs (économiques, institutionnels et politiques) et de participer à des débats dont elles étaient exclues

auparavant. Le regroupement des organisations paysannes s'effectue souvent sur une base sectorielle, par filières et nationale. Des regroupements s'opèrent aussi au niveau national entre des organisations fédératives d'origine et de nature très diverses et ont alors souvent une visée plus globale. La dynamique fédérative s'est étendue récemment à l'échelon supranational avec la création en 2000 du Roppa en Afrique de l'Ouest, puis de la Plateforme des organisations paysannes d'Afrique centrale (Propac), de la Fédération des paysans d'Afrique de l'Est (EAFF), etc.

**GDS :** *Quelles sont les limites actuelles des OP ?*

**MRM :** Il me paraît hasardeux de porter un jugement sur les « limites » des OP tout comme de se prononcer sur « leurs forces » ou « leurs faiblesses ». Tout d'abord parce que les organisations paysannes sont très diverses. Ensuite parce que les appréciations portées sur les organisations paysannes en général sont souvent fondées sur les représentations que les acteurs exté-

rieurs (« qui évaluent ») se font de ce que « doit être une organisation paysanne ». Enfin, parce que l'idée selon laquelle les organisations paysannes devraient évoluer selon une trajectoire linéaire qui leur permettrait de dépasser « leurs limites » ne me paraît pas avoir de précédent historique avéré. Les organisations paysannes reflètent certaines caractéristiques des sociétés locales dans lesquelles elles émergent, elles agissent et sont traversées par les conflits, les contradictions que connaît la société globale et les pratiques qui ont cours.

Ceci étant dit, il paraît évident, et la plupart des organisations paysannes fédératives le soulignent, que les OP sont confrontées à de très nombreuses difficultés qui limitent les actions qu'elles veulent mener et leur capacité à atteindre leurs objectifs. La liste de ces difficultés est longue mais on peut notamment en

citer quatre :

- de nombreuses organisations paysannes fédératives ont réussi à s'autonomiser (ou à préserver leur autonomie) vis-à-vis de l'État même si cela n'est pas encore toujours le cas ; leur autonomie est cependant limitée par deux facteurs ; il s'agit d'une part de leur faible autonomie financière, et d'autre part, de la prégnance des modèles véhiculés par les acteurs dominants auxquels les OP adhèrent ou avec lesquels elles doivent composer ;
- une deuxième difficulté est le degré de structuration interne parfois faible de certaines organisations qui résulte souvent de leur jeunesse (systèmes de communication interne peu efficaces, nombre limité de responsables formés, mécanismes de fonctionnement, de prise de décision et de gestion parfois encore peu formalisés et diversement respectés) ;
- nombre de difficultés que rencon-

trent les OP sont liées au contexte dans lequel elles se construisent et agissent et qui leur est très inégalement favorable. Les OP sont certes aujourd'hui « reconnues » par les pouvoirs publics mais cette reconnaissance est dans les faits parfois limitée ;

- de façon plus générale, les relations des OP avec les autres acteurs sont marquées par de profondes asymétries qui mettent les organisations en position défavorable dans beaucoup de négociations : asymétries dans l'accès à l'information, dans le recours à une expertise indépendante, rapports de force défavorables, etc.

**GDS :** *Quelles sont vos attentes vis-à-vis des OP ?*

**MRM :** À proprement parler, je n'ai pas « d'attente » vis-à-vis des organisations paysannes et quand (comme beaucoup de gens) je me surprends à en avoir, j'essaie de combattre du mieux possible cette tentation. Dans les relations que les ruraux, à travers leurs organisations, s'efforcent de nouer avec les autres acteurs, beaucoup de difficultés, de malentendus semblent venir précisément d'un « trop plein » d'attentes à l'endroit des organisations paysannes.

Ce qui paraît en revanche important à noter c'est que la prise de parole récente des organisations paysannes contribue au renouvellement et à l'élargissement du débat sur l'agriculture

et permet de poser la question de l'avenir des agricultures familiales dans une économie globalisée. Elles ont ainsi à faire face à un défi considérable et ne pourront influencer

sur les orientations futures que si elles sont à même de formuler des propositions argumentées et articulées aux différents niveaux de décision, de les porter collectivement, de nouer des alliances, etc. Les évolutions récentes montrent que cette volonté existe et que des instruments se mettent progressivement en place dans ce sens.

### « LA PRISE DE PAROLE DES

### ORGANISATIONS PAYSANNES RENOUVELLE

### LE DÉBAT SUR L'AGRICULTURE... »

### « ... ET POSE LA QUESTION DE L'AVENIR

### DES AGRICULTURES FAMILIALES DANS UNE

### ÉCONOMIE GLOBALISÉE »

► Propos recueillis par téléphone le 25/04/06. mbodjyamar@yahoo.fr

Les réponses à cet entretien portent principalement sur le Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa). Une version agrémentée d'informations complémentaires à cette contribution est mise en ligne sur le site de l'Inter-réseaux; Nous vous invitons à vous y rendre : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

## « ROPPA ET RECAO ONT RÉUSSI À FAIRE

### PARTAGER LEUR VISION DE LA POLITIQUE

#### AGRICOLE DE LA CEDEAO »

## Entretien avec Yamar Mbodj

### Conseiller agricole à la Cedeao ayant participé au processus de mise en place de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap<sup>1</sup>).

**GRAIN DE SEL :** *Quel est le bilan que vous faites aujourd'hui de la situation des OP ?*

**YAMAR MBODJ :** J'ai eu la chance de voir le Roppa, le Recao et d'autres organisations de producteurs grandir. J'ai en effet animé, pour le Cilss, Sahel 21, un processus participatif pour une vision des sociétés sahéennes.

Voici une quinzaine d'années est apparu ce qui devait devenir le Roppa. Depuis lors, ce qui me frappe le plus, c'est que ces organisations (Roppa, Recao) ont pris leur rôle très au sérieux. Elles se sont impliquées de façon très conséquente dans la politique agricole de la Cedeao et dans l'ensemble des réflexions menées concernant l'agriculture à l'échelle sous-régionale. Elles ont su donner leur propre vision, faire part intelligemment de leur expérience. J'ai été frappé par leur connaissance du secteur et leur professionnalisme : elles se sont montrées souvent bien plus au fait des problématiques du secteur agricole que les experts sur la région. Et elles ont fait preuve d'une grande habileté en matière de plaidoyer.

Avant leur apparition, nous avions à faire à une multitude d'acteurs plus ou moins bien organisés, sur lesquels il était difficile de s'appuyer pour organiser la réflexion aussi bien au sein des pays qu'entre les pays.

**GDS :** *Quelles sont les limites actuelles des OP ?*

**YB :** Les OP et *a fortiori* le Roppa sont très sollicités, que ce soit au plan national, régional ou international. Le risque est que ces multiples sollicitations les divertissent.

Par exemple lors de la récente négociation sur le tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao, elles n'ont pas été

1. « Ecowap » est l'acronyme désignant la politique agricole de la Cedeao. Pour plus d'information sur cette politique, cf. « Une politique agricole commune pour l'Afrique de l'Ouest », GDS 30, mars 2005.

présentes, mobilisées sur la rencontre de l'Organisation mondiale du commerce de Hong Kong, et sur d'autres activités et processus. Elles auraient pu alors être plus présentes, comme elles l'ont été lorsque nous avons parlé des accords de partenariat économique. Je défends toujours quant à moi cette position : mieux vaut être dans un processus et exprimer ses attentes que d'être en dehors et critiquer.

Or nous avons récemment reçu, à la Cedeao (cette lettre a aussi été adressée à l'Uemoa), une lettre du Roppa faisant part de son insatisfaction sur les négociations actuelles concernant le Tec justement. Bien qu'amère, la lettre est constructive en cela qu'elle propose une réflexion argumentée qui est intéressante pour faire avancer les choses. Si l'Ecowap retient le principe de la protection différenciée, le Tec s'inscrit dans le prolongement des quatre bandes tarifaires de l'Uemoa<sup>2</sup>. Or le Roppa, comme tous les acteurs du secteur agricole, revendique une cinquième bande, qu'il justifie et dont il explicite l'usage. Cette cinquième bande permettrait d'assurer une protection suffisamment incitative et efficace pour assurer la préférence communautaire pour les produits vivriers.

Cela étant dit, il faut noter que la réflexion du Roppa sera versée aux travaux du groupe Cedeao-Uemoa sur le Tec, et que le Roppa sera invité à donner ses propositions, au cours des ateliers nationaux et régionaux prévus en 2006.

Parmi les autres difficultés que je vois, le risque de décalage du Roppa vis-à-vis de sa base est réel, c'est en

2. Le Tarif extérieur commun de la Cedeao, qui implique l'application des taux de droit de douane identiques pour les produits importés dans l'espace Cedeao, doit être appliqué sur une période transitoire devant aller jusqu'à décembre 2007, en prenant comme base le Tec de l'Uemoa pour la classification des produits. Le Tec de la Cedeao devrait comporter ainsi quatre bandes tarifaires (0 %, 5 %, 10 %, 20 %). Source : Mémoire du secrétariat exécutif relatif à l'adoption d'un Tec-Cedeao, Abuja, avril 2005.

quelque sorte la rançon du succès. Dans ce contexte, il leur faut savoir faire les bons choix, ne pas céder à la pression des organisations intergouvernementales et autres acteurs du développement, tout en gardant le lien avec le terrain. Participer à une rencontre internationale, quand bien même elle serait de haut niveau, ne peut être considéré comme une fin en soi.

Si j'avais un conseil à leur donner c'est d'avoir un programme de travail, une planification et de suivre ces outils avec sérieux. Là est toute la difficulté.

**GDS :** *Quelles sont les défis de l'avenir pour les OP ?*

**YB :** Planifier l'activité et veiller à une mise en œuvre rigoureuse des programmes de travail comptent selon moi parmi les défis les plus importants que le Roppa doit affronter. Il lui faudra également parvenir à gérer la croissance. Même des organisations intergouvernementales sont tombées dans ce piège. Le Roppa est de plus en plus sollicité au niveau du continent africain et plus seulement de l'Afrique de l'Ouest. Ce type d'intervention peut être mis à son actif comme très positif : on a fait appel au Roppa pour mobiliser des producteurs au Ghana ou au Nigeria récemment. Des paysans parlent aux paysans, le dialogue est plus facile qu'avec des fonctionnaires. Mais cet élargissement comporte des risques. Les batailles de leadership risquent aussi d'apparaître...



► Propos  
recueillis par E-  
Mail le 08/06/06.  
odurand  
@worldbank.org

## Questions posées à Olivier Durand

**Ingénieur agronome, chargé de projets à la Banque mondiale.**

**GRAIN DE SEL :** *Quel est le bilan que vous faites aujourd'hui de la situation des OP ?*

**OLIVIER DURAND :** Ces dernières années ont vu une véritable montée en puissance des organisations paysannes, notamment en Afrique de l'Ouest. Dans beaucoup de pays, les OP ont pu s'imposer et se faire reconnaître comme acteurs incontournables dans les débats sur le développement agricole et rural. Les expériences récentes au Sénégal et au Mali ont montré qu'elles sont aujourd'hui capables de faire entendre la voix des producteurs et de contribuer de façon parfaitement crédible à l'élaboration des politiques agricoles. D'autres OP ont su se positionner comme acteur central de filières agricoles, comme au Burkina Faso dans le secteur coton.

Suite au désengagement des États, les OP sont de plus en plus considérées comme des acteurs à part entière du secteur privé appelés à jouer un rôle économique dans le domaine des services d'appui à la production et de la mise en marché des produits agricoles. Elles jouent un rôle essentiel pour promouvoir de nouvelles approches de services agricoles et faire avancer des changements institutionnels. Dans beaucoup de pays, les OP ont constitué le moteur principal pour forcer les services agricoles à se mettre plus à leur écoute, pour évoluer vers des logiques de services à la demande, redevables des producteurs.

Enfin, un important travail de fond a été amorcé sur la structuration des organisations, afin de renforcer leur connexion avec la base, de soutenir la circulation de l'information entre producteurs et d'assurer une consultation régulière des producteurs à la base. Ce travail est difficile à conduire, prend du temps et nécessite des moyens humains et financiers importants, mais il est à la base de la légitimité et de la crédibilité acquises par plusieurs grandes organisations paysannes africaines.

**GDS :** *Quelles sont les limites actuelles des OP ?*

**OD :** Si les OP ont aujourd'hui bien investi le champ de l'élaboration des politiques agricoles et de la participation

aux programmes de développement, elles restent néanmoins faibles sur le plan économique. Leur contribution reste essentiellement fondée sur des argumentaires socio-politiques qui mériteraient d'être complétés par des analyses économiques et des expériences de terrain propres pour renforcer le poids. Concrètement, les OP ont souvent des données, issues du conseil d'exploitation par exemple, qu'elles ne valorisent pas suffisamment.

Elles disposent également de nombreuses expériences de terrain dont les résultats économiques ne sont pas suffisamment mesurés et valorisés (fonds à la demande des PA-SAOP<sup>1</sup> par exemple). On se contente trop souvent de dire que l'expérience a marché, démontrant certes que les OP sont capables de conduire leurs propres actions mais sans convaincre en termes de résultats quantifiés et d'impact. C'est pourtant de cette manière qu'elles pourront persuader les bailleurs du bien-fondé de leurs approches et de leur mobilisation.

En généralisant un peu, on peut dire que les OP d'Afrique de l'Ouest, et dans une moindre mesure d'Afrique centrale, assument bien des fonctions de représentation et de défense des intérêts des producteurs mais qu'elles ne sont pas suffisamment engagées dans des actions commerciales ou insérées dans des filières économiques. Il y a là une différence majeure avec les OP d'Afrique de l'Est et australe. Ces dernières, en revanche, sont souvent moins actives sur le plan des politiques agricoles. Des échanges entre ces deux parties de l'Afrique seraient certainement enrichissants de part et d'autre.

**GDS :** *Quelles sont vos attentes vis-à-vis des OP ?*

**OD :** D'abord, sur le plan des politiques agricoles, comme souligné précédemment, il nous faut maintenant

dépasser le champ des revendications pour traduire les orientations et les principes de politique agricole en véritables propositions concrètes, opérationnelles et chiffrées sur les questions qui préoccupent les producteurs. On observe déjà un mouvement en ce sens et les bailleurs doivent accompagner les initiatives économiques et les actions pilotes conduites par les OP elles-mêmes. Les OP doivent aussi se démarquer des autres acteurs de la

société civile pour se positionner et s'affirmer comme véritables acteurs économiques, éléments à part entière du secteur privé.

Bien entendu, il faut que les gouvernements et les bailleurs acceptent de jouer le jeu et dépassent le participatif de façade en donnant véritablement les moyens humains et financiers aux OP de progresser. On ne peut plus continuer à prétendre que les OP ne sont pas prêtes pour justifier de ne pas les responsabiliser et de ne pas leur confier des financements à mettre en œuvre. Sans leur donner les moyens de renforcer leur légitimité et leur crédibilité par de la formation, de l'information et de l'animation, on ne sortira jamais de ce cercle vicieux. Beaucoup de gouvernements utilisent cet argument pour justifier le *statu quo*.

En retour, si l'on parle de responsabilisation et de partenariat, les OP doivent faire un effort de transparence vis-à-vis des bailleurs de fonds. Nous avons souvent le sentiment d'être cloisonnés chacun dans son projet sans pouvoir accéder à une vision globale des activités et des financements de ces organisations. Il faut inverser la logique souvent rencontrée de « un projet – un bailleur » pour s'inscrire dans des soutiens multi-bailleurs à un programme pluriannuel de l'OP.

« GOUVERNEMENTS ET BAILLEURS  
DOIVENT DONNER VÉRITABLEMENT LES  
MOYENS AUX OP DE PROGRESSER »

1. Programmes d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes.



# Aperçu sur les chambres d'agriculture du Mali

► ORGANISATIONS PAYSANNES

Bakary Togola, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. [apcam@apcam.org](mailto:apcam@apcam.org)

**L**E DÉSENGAGEMENT DES ÉTATS fait place à un contexte institutionnel nouveau. L'émergence de différents acteurs prend du temps, celui de s'inscrire en complémentarité les uns avec les autres. Les chambres d'agriculture du Mali en sont un exemple, le président de leur Assemblée permanente nous les présente.

LORSQUE L'ON S'INTÉRESSE AU CONTEXTE d'apparition des chambres d'agriculture au Mali, le point de départ considéré peut être la rencontre organisée par le président de la République en 1987 sur « l'état de la nation ». Celle-ci a en effet mis en évidence que le monde paysan n'a pu être consulté, faute d'interlocuteur représentatif et organisé. Le gouvernement a donc mené des réflexions sur l'organisation d'un système de consultation dans le cadre de la profession agricole. Ceci a débouché sur la création de la chambre d'agriculture du Mali en avril 1988, établissement public à caractère professionnel doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

À partir de mars 1991, des changements politiques sont intervenus au Mali, marqués par la démocratisation, la décentralisation, et la responsabilisation de la société civile. C'est dans ce nouveau contexte qu'ont été organisés en décembre 1991 les états généraux du monde rural, l'occasion pour les paysans de revendiquer une véritable « reprise en main » de l'institution chargée de les représenter. De nouvelles dispositions législatives ont créé des chambres régionales d'agriculture et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (Apcam).

**Des rôles spécifiques, selon l'interlocuteur.** Le réseau des chambres d'agriculture a deux interlocuteurs principaux : les pouvoirs publics, afin de leur faire connaître (ainsi qu'à tout autre partenaire) les problèmes et souhaits des ruraux, et de contribuer à la définition des politiques et programmes de développement rural ; et les agriculteurs et leurs organisations professionnelles (OP), leur apportant les appuis et capacités nécessaires à leur développement.

Auprès de l'État, les chambres d'agriculture constituent les organes consultatifs et professionnels des intérêts agricoles. Elles donnent leur avis à la demande des pouvoirs publics ou formulent des suggestions de leur propre initiative sur les questions agricoles ou relatives au monde rural,

notamment : la politique des prix, des revenus, du crédit et de la commercialisation des produits agricoles ; la réglementation relative aux activités agricoles au sens large ;

la législation relative au droit du travail des entreprises agricoles ainsi que celle relative au droit foncier ; la formation professionnelle agricole ; les moyens à mettre en oeuvre pour développer l'agriculture. L'État malien leur a confié la maîtrise d'ouvrage déléguée d'une dizaine de projets et programmes.

Pour les OP, les chambres d'agriculture ont un rôle complémentaire : elles les appuient dans leur structuration autour des filières agricoles et pour la promotion et la modernisation de l'agriculture. Les préoccupations des OP sont prises en compte à travers leurs représentants qui siègent dans l'assemblée consulaire de l'Apcam et des chambres régionales d'agriculture.

**Des engagements au niveau national et international.** Au niveau national, les chambres d'agriculture sont membres de plus de 60 conseils d'administration et comités de pilotage d'institutions ou de projets.

Au niveau international, l'Apcam est membre de différentes organisations comme la Fédération internationale des producteurs agricoles (Fipa), le Réseau des chambres d'agriculture de l'Afrique de l'Ouest (Recao), le Comité directeur de la Plate-forme pour le développement rural et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre (Hubrural).

L'Apcam est aussi président d'honneur de l'Association des producteurs de coton africains (Aproca) et président du Comité de gestion du Mistowa (projet de renforcement des réseaux régionaux de systèmes d'information de marché et des organisations de commerçants en Afrique de l'Ouest).

**Chambres d'agriculture et Assemblée permanente, quels acquis ?** Avec, en premier lieu, la volonté politique constante du gouvernement et, en deuxième lieu, l'appui de nombreux partenaires bilatéraux et multilatéraux, les chambres d'agriculture ont bénéficié de conditions favorables. De son côté, l'Apcam est devenue un instrument de consultation par les pouvoirs publics et les partenaires, et un instrument d'expression pour les ruraux, mettant en oeuvre des programmes d'information, de formation et de structuration du monde rural.

À cet égard, les chambres d'agriculture ont pu non seulement se doter d'outils et de méthodes de travail pour remplir leur mission, mais aussi mettre en place un système d'information et de communication propre à la profession, destiné aux agriculteurs. Ils peuvent ainsi s'informer, communiquer et donner leur avis sur les problèmes agricoles avec des radios de proximité et un bulletin d'information. La formation des responsables élus et des leaders paysans, au regard de leurs nouvelles responsabilités, est un acquis supplémentaire, tout comme le fait de susciter des initiatives dans le cadre de la promotion des filières, et la participation à la formulation des politiques et programmes de développement rural. ■

« POUR LES OP, LES CHAMBRES

D'AGRICULTURE ONT UN RÔLE

COMPLÉMENTAIRE »

# Au-delà des frontières, le rôle des commerçants en Afrique de l'Ouest

## ► COMMERCIALISATION

Agnès Lambert, chargée de programme à l'Institut de recherche et d'application des méthodes de développement (Iram). a.lambert@iram-fr.org

**EN AFRIQUE DE L'OUEST, les commerçants ont toujours opéré dans des espaces dépassant le cadre des frontières nationales, les relations économiques dessinent alors un dynamisme sous-régional – voire international –, insuffisamment pris en compte par les autorités politiques. Plaidoyer en faveur d'une intégration régionale « par le bas ».**

**H**ORS DES FRONTIÈRES héritées du partage colonial, les espaces économiques pertinents ou réels reposent en grande partie sur des logiques sociales, familiales, clientélistes ou religieuses, dont les structures historiques perdurent, avec une remarquable capacité d'adaptation.

Les réseaux marchands ont toujours contribué à la circulation des produits locaux des zones de production vers les villes, mais également des produits importés vers l'intérieur du continent. En même temps, les frontières entre États menant des politiques économiques différentes, et entre zones monétaires distinctes, ont paradoxalement constitué des opportunités de revenus. Les commerçants *hausa* entre le Niger et le Nigeria, *dioula* entre le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso ou arabes entre le Niger, la Libye et l'Algérie ont toujours tiré parti des différentes politiques de subvention ou de protection, et des différents taux de change.

**La libéralisation a révélé le dépassement des clivages habituels entre les acteurs publics et privés.** Les opérateurs privés sont remis au premier plan avec la libéralisation et le constat d'échec de nombre d'États à assurer le développement économique (faillite des sociétés d'État) et la sécurité alimentaire des populations (difficultés de collecte et de redistribution des céréales des offices publics de commercialisation). Cependant, une analyse fine des économies telles qu'elles fonctionnent, au-delà d'une opposition de principe entre l'État et le secteur privé, et entre l'économie formelle et informelle, montre que ces deux ensembles n'ont jamais été totalement distincts et que les complications ont toujours été fortes entre les acteurs étatiques et les commerçants. Plus concrètement, acteurs étatiques et commerçants se sont parfois « rejoints », tacitement, pour mettre en faillite des sociétés d'État. La libéralisation a eu le mérite de permettre aux commerçants d'opé-

rer ouvertement et de faire émerger de nouveaux acteurs; elle a suscité de nouvelles configurations d'alliances entre le public et le privé, où l'État est censé assurer un nouveau rôle.

**Les organisations régionales cumulent des handicaps internes et externes en matière de politique commerciale.** Les organisations régionales ouest-africaines — la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac) — ne sont pas adaptées aux espaces économiques réels du continent. Ainsi, leurs frontières politiques n'intègrent pas les États sahariens, vis-à-vis desquels les échanges sont importants, et les autres États d'Afrique centrale, où les réseaux d'échange se déploient également.

En outre, calquées sur le modèle européen, les organisations régionales promeuvent une intégration « par le haut » et fonctionnent davantage comme des superstructures lourdes et en grande partie inefficaces. Les difficultés rencontrées sont alors principalement liées au manque de volonté politique des États, de plus en plus fragilisés par les politiques de libéralisation. Cela conduit, le plus souvent, à un décalage entre les politiques affichées et leur traduction au niveau de chaque État, avec, notamment, la violation des accords sur la circulation des personnes et des biens à l'intérieur de la Cedeao et les difficultés d'application du tarif extérieur commun (Tec) de l'Uemoa.

**L'intégration régionale par et avec les commerçants est possible, mais peu promue.** Les commerçants sont peu impliqués et peu considérés comme des partenaires susceptibles de contribuer au développement du sous-continent. Si on excepte les initiatives ponctuelles, comme celle des aviculteurs ouest-afri-

cains qui sont parvenus à se concerter, de façon informelle, pour négocier une révision du Tec, on peut douter de l'efficacité des chambres consulaires en tant qu'interlocutrices au sein des cadres de concertation de l'Uemoa. Elles viennent en effet d'être reconnues représentantes des opérateurs privés.

Pourtant, les commerçants ouest-africains, acteurs d'une intégration « par le bas », n'ont cessé de s'adapter à leur environnement et aux crises qui secouent le sous-continent. La capacité des commerçants tchadiens à réorganiser l'offre en bétail pour répondre à la demande croissante du marché nigérian en viande depuis la hausse des cours du pétrole<sup>1</sup> en est un exemple parmi bien d'autres. En effet, les modes de coordination entre acteurs ont évolué. On note l'apparition de nouveaux opérateurs — tels les commerçants *igbo*, les femmes d'affaires nigérianes et tchadiennes ou les industries agro-alimentaires en relation avec des commerçants de bétail —, l'intensification de la collecte, la constitution de zones d'embouche dans les zones frontalières et péri-urbaines, une plus grande fluidité de circulation de l'information sur les marchés grâce au téléphone cellulaire, et, enfin, une plus grande intégration entre commerçants — nigériens et tchadiens en particulier.

Au-delà des critiques habituelles portées à l'action spéculative des commerçants et au rôle de fragmentation qu'ils joueraient par opposition à la vision d'un État « rassembleur », ils demeurent les principaux acteurs d'une intégration régionale réelle. Il serait donc préférable de les prendre en compte et de mettre en place des politiques qui leur permettent de renforcer leur rôle au niveau des échanges régionaux. ■

1. Liagre, commerce de bétail Nigeria-Tchad, MAE, 2004.

# Les collectivités locales, nouvel acteur du monde rural au Bénin

► ORGANISATIONS PAYSANNES

Simon-Narcisse Tomety, consultant-chercheur. lifad2001@yahoo.fr

**L**A DÉCENTRALISATION constitue une opportunité pour le renforcement de l'insertion des OP dans les espaces décisionnels aux niveaux national et sous-régional comme dans leurs localités. Qu'en est-il au Bénin ? Narcisse Tomety, consultant-chercheur béninois spécialiste de la décentralisation et de la structuration du monde rural, présente ici son point de vue.

**A**U BÉNIN, la loi a prescrit l'élaboration et la mise en œuvre de plans locaux de développement par le conseil communal. Ces plans visent des innovations intéressantes dont l'aménagement du territoire, le cofinancement des investissements, la mobilisation de ressources fiscales locales, la qualité de la gouvernance, la culture de résultats, la culture évaluative, l'obligation de rendre comptes, le droit d'interpellation des élus, l'intercommunalité, etc. Autant d'enjeux institutionnels qui amorcent enfin un véritable management public du territoire. Dans ce nouveau panorama, quelle est la place des OP ?

**Les organisations paysannes doivent-elles s'intéresser aux politiques publiques locales ?** La commune dans le monde rural béninois a pris place dans un paysage institutionnel déjà fortement structuré par les pouvoirs traditionnels, les partis politiques,

les organisations paysannes, les associations locales de ressortissants, les administrations publiques déconcentrées, les projets de développement, les ONG d'appui, etc. Dans ce contexte,

bien que *le pluralisme politique existe au sein des OP béninoises*, il n'y a pas eu de *stratégie politique paysanne concertée de conquête du pouvoir local*. À la suite des premières élections déroulées en décembre 2002, les rares leaders paysans qui ont émergé l'ont généralement été sur la base d'ambition et de positionnement personnels. Ces paysans conseillers communaux sont loin de traduire une *vision paysanne du développement communal*.

Les élections locales ont échappé aux OP parce que leurs leaders n'ont pas su distinguer la politique politicienne

au niveau national de la politique de gestion des affaires publiques locales. Les partis politiques étant constitués sur la base du clientélisme ethno-régionaliste, voyant le pouvoir local et l'électorat leur échapper, ont investi les campagnes avec leurs réseaux de faiseurs d'opinions pour se positionner sur les listes électorales. Pourtant, la loi autorise des candidatures indépendantes. En terme de représentation, cette première élection communale fut un rendez-vous manqué pour les OP et il n'est pas certain que les leçons aient été tirées pour l'avenir.

Les communes en milieu rural sont très fragiles faute de ressources humaines et financières et surtout, faute de volonté politique au sommet de l'État en adéquation avec les compétences transférées. Ce contexte difficile est la conséquence directe de la mauvaise gestion des finances publiques et du secteur agricole en particulier. Aujourd'hui, la fonctionnalité et la visibilité des communes battent de l'aile, et les élus craignent un « tsunami électoral » lors des prochaines échéances.

Les problèmes des communes découlent des crises des filières agricoles, d'une faible monétarisation du monde rural, de la mévente due à la concurrence des produits locaux par des produits d'importation de substitution (volailles, huiles, riz, fruits, etc.), de la faiblesse du tarif extérieur commun, d'une culture fiscale rurale naissante et non articulée avec l'habitude dominante de contribution volontaire et anonyme des populations aux réalisations sociocommunitaires. Ce cocktail de dysfonctionnements affecte les capacités contributives des paysans au développement local.

**Pour une communalisation réussie, il faut un cadre institutionnel local intégrateur.** Certains espaces de dialogue et de plaidoyer comme les Conseils départementaux de concertation et de coordination (CDCC) institués

par la loi ont réservé un siège aux OP aux côtés des élus et de l'autorité de tutelle. Certains préfets et maires, sur leurs propres initiatives, ont institué le « forum des acteurs » regroupant les communes, les services déconcentrés de l'État, toutes les ONG d'appui, les réseaux d'organisations de la société civile locales et les projets de développement. Plus innovante est l'initiative de certains maires comme celui de Glazoué qui a dégagé des ressources budgétaires pour recruter des techniciens de l'agriculture afin de relancer certaines productions (riz, igname, élevage, coton, etc.) susceptibles d'accroître les revenus des producteurs et les recettes fiscales de la commune. Cette démarche s'inscrit dans la stratégie de mise en œuvre du volet agricole du plan de développement de la commune. N'en demeure pas moins vrai que le déficit de visibilité sur l'offre des administrations gouvernementales lors des processus de planification et de programmation annuelles justifie en partie cette initiative. Il est urgent que l'État mette fin à l'inexistence de politique nationale de décentralisation et de déconcentration pour soutenir le cadre juridique de la communalisation.

Les OP doivent cesser d'être des forces politiques qui s'ignorent. Leur engagement dans la communalisation est nécessaire pour refonder l'État à partir du local. Le local est le lieu où la politique de développement doit étouffer la politique politicienne qui ne sert qu'à distraire le plus souvent les ressources publiques et à diviser les communautés à la base. Un sursaut des OP est indispensable pour la réussite des politiques de décentralisation en Afrique. Aussi, est-il impérieux que les programmes d'appui au développement rural intègrent des volets relatifs au renforcement des capacités des OP sur cet enjeu, car la décentralisation reste le ferment d'une renaissance de l'intérêt général. ■

« LA COMMUNE DANS LE MONDE RURAL

BÉNINOIS A PRIS PLACE DANS UN PAYSAGE

INSTITUTIONNEL DÉJÀ FORTEMENT

STRUCTURÉ »