

**C.I.L.S.S.**  
**Sahel 21**

**LES TRANSFORMATIONS DE L'AGRICULTURE AU SAHEL:  
UN DIFFICILE FACE À FACE ENTRE L'ETAT ET LES PAYSANS**

*(Première version)*

**GREFCO**  
**Daniel THIEBA**

**Mars 1997**

**C.I.L.S.S.**  
**Sahel 21**

**LES TRANSFORMATIONS DE L'AGRICULTURE AU SAHEL:  
UN DIFFICILE FACE À FACE ENTRE L'ETAT ET LES PAYSANS**

*(Première version)*

**GREFCO**  
*Daniel THIEBA*

**Mars 1997**

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| Introduction.....  | 2  |
| I - LES ENJEUX EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT.....  | 3  |
| II - LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL: LA PROBLEMATIQUE AFRICAINE.....  | 6  |
| 2.1 L'Etat et l'importance du développement associatif.....  | 6  |
| 2.2 Contexte d'émergence des organisations de producteurs agricoles.....   | 8  |
| 2.3 Les demandes nouvelles des producteurs: significations et enjeux.....  | 9  |
| 2.4 Opportunités et pièges pour la constitution du mouvement professionnel agricole.....   | 12 |
| 2.5 La faiblesse institutionnelle des organisations de producteurs.....  | 12 |
| 2.6 Difficultés d'émergence des actions collectives, de construction de contre pouvoirs.....                                     | 14 |
| III - LES TRAVERS DE L'AIDE EN MATIERE D'APPUI INSTITUTIONNEL.....   | 19 |
| IV ELEMENTS D'ORIENTATION POUR L'ACTION.....   | 22 |
| 4.1 Orientations pour le développement institutionnel des organisations de producteurs.....                                      | 22 |
| 4.2 Orientations pour le développement des réflexions sur les alternatives aux politiques de développement de l'agriculture..... | 25 |

## **Introduction**

L'État en Afrique se caractérise par l'absence de Projet de Développement, d'un dessein véritable et soutenu. Par conséquent comment peut-il être un acteur produisant des politiques adaptées pour la relance du secteur productif? Ce rôle reste à être assumé par des producteurs organisés à travers des institutions crédibles.

Que peuvent les organisations de producteurs agricoles pour aider les économies sahéliennes (particulièrement le secteur agricole) à accroître leur compétitivité sur les marchés internes, régionaux et internationaux?

Les enjeux sont les suivants:

1- Que ces acteurs soient à même de formuler des propositions tenant compte de la situation des producteurs locaux

2- Que se construise un pouvoir contraignant l'instance politique et administrative (vu la nature de L'État en Afrique) à prendre les décisions les plus favorables au processus d'accumulation et à la gestion efficiente de l'État.

**Quelle est la dynamique et la logique des acteurs de la société civile à l'égard de ces deux enjeux?**

**Quelles sont les rôles et responsabilités des différents acteurs?**

**Qu'est ce qui a été fait par l'aide pour développer cette capacité? Et quelles sont les orientations à retenir si l'on considère une telle perspective?**

C'est en réponse à ces questions que le présent texte s'est construit selon le plan suivant:

**i°) Les enjeux en matière de stratégie de développement agricole**

**ii°) Le développement institutionnel des organisations de producteurs agricoles: la problématique africaine**

**iii°) Les travers de l'aide en matière d'appui au développement institutionnel des organisations de producteurs agricoles.**

**iv°) Les éléments d'orientation pour l'action**

## **I - LES ENJEUX EN MATIÈRE DE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT**

La situation actuelle des économies sahéniennes interpelle la capacité pour les produits agricoles existants de retrouver leur compétitivité sur les marchés internationaux et intérieurs (sous régionaux et nationaux). C'est là que réside la clé de la relance. Toutes les stratégies à initier doivent y concourir. Dans cette perspective, l'on recherchera de manière systématique la réduction des coûts de production, la formation et l'information des producteurs (disposant d'un réel potentiel).

L'on cherchera également à pénétrer autant que possible de nouveaux marchés en utilisant des avantages comparatifs (ils ne sont pas que naturels, mais se cultivent).

### **Les marchés internationaux**

Au Sahel, deux grandes cultures d'exportation sont notables: le coton et l'arachide.

L'arachide a montré ses limites: après avoir été source de croissance, particulièrement pour le Sénégal, il s'est épuisé comme créneau de production, à cause de la concurrence d'autres oléagineux sur le marché international, de la baisse de la fertilité des sols, ainsi que du protectionnisme induit par la Politique Agricole Commune.

Le coton a connu des hauts et des bas, en fonction du cours des marchés mondiaux. Globalement, il s'est mieux maintenu que l'arachide; elle est source de revenus importants pour certains pays du Sahel.

"On ne peut pas accuser les cultures d'exportation d'être à l'origine de la paupérisation en milieu rural ? Ce que l'on constate tout d'abord, c'est une corrélation entre cultures d'exportation et intensification. Certes, il occupe de bonnes terres qui pourraient produire des céréales, mais on constate aussi, et l'exemple de la Haute Volta est particulièrement parlant à cet égard, que les régions cotonnières, l'ouest de la Haute Volta par exemple, sont aussi celles où le système de production céréalière est le plus productif et qui sont largement auto suffisantes alors que les régions non cotonnières sont les moins les moins productives en céréales et ont le plus de difficultés à se nourrir<sup>1</sup>".

Il faut bien réaliser que les revenus tirés des cultures d'exportation ont permis, tant que les prix et les rendements étaient bons d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de faire face aux frais liés à la monétarisation de l'économie. Les difficultés ont émergé précisément avec la crise des cultures d'exportation, sans que les cultures céréalières ne soient parvenus à en prendre le relais.

On peut penser que même sans les cultures d'exportation les équilibres des systèmes agraires auraient été rompus à cause de la croissance démographique.

Les cultures d'exportation, mal intégrées dans un système de production durable a été un facteur d'aggravation de la saturation et de la dégradation des terroirs. Les cultures d'exportation du Sahel ne jouent plus leur rôle de moteur des économies. Le Sahel compte de moins en moins en matière de compétition agricole sur les marchés internationaux. Tout l'enjeu est de conquérir une place, permettant de générer des revenus substantiels. A l'évidence, il faut de nouveaux créneaux compétitifs.

---

<sup>1</sup>J. Giri. *Le Sahel demain*. Karthala

## Les marchés intérieurs

La dépendance des pays sahéliens en matière de production alimentaire, céréalière en particulier n'a cessé de s'aggraver au fil des ans.

Globalement, les sahéliens ont tendance à accroître leurs importations alimentaires. Les villes, en croissance ont permis un développement rapide dans certaines zones (les périphéries urbaines).<sup>2</sup> cf. le rapport WALPS.

Cependant ce potentiel que représente le développement urbain, au Sahel même a profité beaucoup plus aux agro industries et aux exportateurs d'autres continents. Ces produits sont quelquefois subventionnés de manière directe ou indirecte, livrant de la sorte une compétition efficace aux produits du Sahel.

Du côté des pouvoirs publics, il y a une politique inadaptée de recherche, de transformation et de protection sélective.

Le riz, le maïs recèlent de potentialités importantes au Sahel. Cependant, les politiques mises en oeuvre n'ont pas été appropriées. " L'essentiel de l'effort de productivité a porté sur les grands périmètres irrigués... les choix techniques privilégiant le plus souvent une gestion centralisée de l'irrigation. ... les travaux récents sur les institutions de gestion des ressources communes, plus spécifiquement sur les canaux et réseaux d'irrigation révèlent à la fois l'inefficacité et le coût des modalités de gestion extérieures aux usagers directs. L'échec économique et social des grands périmètres trouve vraisemblablement là ses origines. Il en résulte des coûts de production élevés qui rendent le riz irrigué non compétitif par rapport aux importations asiatiques ”<sup>3</sup>

Une politique inappropriée (coût de la technologie) de transformation, d'usinage et de transport alourdit les coûts inhérents aux filières.

Les expériences montrent que sécurisés " sur le plan de l'approvisionnement, de l'accès et utilisation des ressources et de la commercialisation ", les producteurs sahéliens sont à même de nourrir les villes. Le rôle de l'Etat est de mettre en oeuvre des politiques appropriées, même si cela doit échapper momentanément aux dogmes des politiques d'ajustement, en mettant en oeuvre des mesures pragmatiques (protection momentanée de certaines filières, réduction des taxes sur certains intrants agricoles, ...).

Le potentiel du marché intérieur reste faible, spécifiquement pour de nombreuses zones de production (villes secondaires). Sans développement de celles-ci, tant sur le plan démographique que celui de la création d'emploi, la production agricole (dans de nombreuses régions) ne pourrait connaître une véritable dynamique d'intensification et de génération de revenus significatifs pour les producteurs; la seule opportunité demeurera pour longtemps les marchés sous régionaux et internationaux.

---

<sup>2</sup> Voir les analyses du rapport WALPS.

<sup>3</sup> Michel griffon et isabelle marty. *politique agricoles, agro-alimentaires et développement rural en Afrique subsaharienne. dans " la France et l'Afrique. Vade-mecum pour un nouveau voyage " Serge Michailof (Direction). Karthala. P 226.*

Le développement des villes secondaires est indispensable pour le développement des marchés intérieurs. Une stratégie axée sur la promotion de PMI & PME en amont et en aval de l'agriculture, de travaux volontaristes d'urbanisation (dans le genre TIPE sur financement de la Banque Mondiale) est capitale de ce point de vue pour ces villes et pour la relance de l'agriculture. Elle permettra d'attirer plus vite et plus efficacement les producteurs agricoles en situation de survie et pouvant difficilement s'engager dans un processus d'accumulation économique, créant ainsi des débouchés croissants pour les producteurs en meilleure position d'accumulation économique. Ils deviennent ainsi les points d'appui les plus importants des politiques (recherche, formation, conseils & Vulgarisation).

### **Les Marchés sous régionaux**

Les marchés de la sous région, particulièrement des villes du golfe du Bénin ont joué un rôle de locomotive pour certaines productions agricoles du Sahel (bétail traditionnellement, poisson, mais plus récemment légumes ...).

L'Afrique de l'ouest, particulièrement le Sahel, ne tire pas suffisamment partie du potentiel que représente ces pays.

Il faut remarquer que le potentiel des pays côtiers non sahéliens (en particulier la Côte d'Ivoire, le Nigeria et la Ghana) est plus important dans la compétition mondiale. C'est là que se situent les opportunités les plus importantes en matière de production agricole d'exportation et de production industrielle. Si ces économies sont assainies, il faut s'attendre à ce qu'elle drainent l'essentiel des capitaux privés extérieurs. C'est là que se situeront les pôles de croissances les plus significatifs. Et le développement urbain, plus marqué dans cette zone indique un des grands enjeux pour les économies sahéliennes: être compétitif sur les marchés sous régionaux.

Compte tenu du poids que représentent les pays côtiers pour l'économie des pays sahéliens, une politique d'intégration est indispensable pour assurer l'équilibre et la relance .

On peut remarquer que les résultats sont encore loin des attentes à ce niveau. Les produits agricoles importés restent prépondérants dans la structure des importations de ces pays. Manifestement, en dépit des déclarations et des mesures (UEMOA), le potentiel des échanges reste faible et en croissance lente. Seule une participation accrue (au suivi et à l'évaluation des effets des politiques) des acteurs collectifs directeurs intéressés par cette intégration effective peut permettre un changement significatif.

Les défis sont clairs: conquérir des places significatives sur les trois types de marchés identifiés précédemment. Il se pose la question de la nature des biens et services pouvant être compétitifs pour les pays sahéliens.

Sur le marché intérieur, un soutien plus accru et adapté doit être accordé aux productions céréalières, riz et maïs.

Sur les marchés régionaux, les produits animaux, les légumes à certaines périodes ont montré les atouts dont ils disposent.

Sur les marchés internationaux, certains produits peuvent encore occuper des places (poissons, fruits et légumes, certaines viandes sous le label écologique ...). Mais il ne faut pas s'attendre à des

parts importantes de marchés sur ces créneaux, compte tenu des investissements en cours dans les pays du pourtour méditerranéen et en Amérique du sud.

Pour tous ces produits l'objectif est simple: abaisser les coûts de la filière (en particulier ceux de l'usinage et du transport) tout en rehaussant les prix au producteur.

Il faut s'engager hardiment en ce sens, au prix d'entorses aux dispositifs des politiques d'ajustement.

D'une façon générale, il faut bien réaliser que de nouveaux produits ou services pour lesquels le Sahel dispose d'avantages comparatifs doivent être trouvés absolument. Répondre à cette préoccupation suppose un effort de recherche et de marketing sans commune mesure avec les politiques actuelles. Cela passe par:

- des recherches en économie du développement, plus spécifiquement sur les potentiels de la demande sur les marchés internationaux;

- des recherches sur les possibilités pour les économies sahéniennes de répondre de manière compétitive à ces demandes (coût moindre).

- une promotion appropriée et efficace des produits et services divers, nos représentations diplomatiques devenant des outils répondant de manière efficace à cet objectif, contrairement à ce qui se passe actuellement.

Les différentes politiques d'ajustement des politiques agricoles, les modalités de leur mise en oeuvre vont-elles dans ce sens ? Les résultats actuels invitent à répondre avec beaucoup de réserve. Les observations minutieuses et rapprochées indiquent qu'il n'y a pas de reprise pour les producteurs agricoles, pour l'écrasante majorité tout au moins. Nous en tirons une conclusion: il faut inventer des politiques audacieuses, tirant des enseignements des pratiques (analyse rétrospective) mettant à profit les expériences positives (situées dans quelques pays africains et principalement en Asie (analyse comparative).

Aujourd'hui, il faut renoncer à la pensée unique (politique d'ajustement), non pas en la rejetant systématiquement, mais en faisant une critique constructive de celle-ci.

Quelque soit le dynamisme dont pourrait faire preuve les produits sahéniens, cela ne saurait être durable, ni d'un impact effectif si le taux de croissance démographique reste au niveau actuel, d'où l'urgence de développer des stratégies adaptées pour cela.

## **II - LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL: LA PROBLEMATIQUE AFRICAINE**

### **2.1 L'Etat et l'importance du développement associatif**

#### **Nature de l'Etat Africain**

“ Le caractère particulièrement prédateur de l'Etat africain s'exerce à deux niveaux. L'Etat ponctionne les secteurs productifs (et l'aide internationale) par la fiscalité pour faire vivre ses clientèles bureaucratiques. Les responsables des entreprises sont, de leur côté, souvent contraints de ponctionner les institutions qu'ils dirigent au profit des réseaux dont ils dépendent et qui contrôlent l'Etat. Le désordre et le laxisme dans la gestion conduisent aux dérapages ... la ponction par les

réseaux ne pourra être remise en cause que par des actions qui renforcent l'autonomie des acteurs économiques face à l'Etat " (S. Michaïlof: la France et l'Afrique. Karthala).

Une des forces des nations asiatiques et d'avoir produit des stratégies de développement endogène, de les avoir adaptées au fur et mesure de la conjoncture nationale et internationale et d'avoir soutenu avec vigueur les processus d'accumulation des entrepreneurs, s'écartant bien souvent des mesures de politiques préconisées par les institutions de Bretton Woods ". La question essentielle du développement est celle de la maîtrise ou non des technologies extérieures, de la gestion ou non de l'ouverture extérieure, de la possibilité ou non de faire émerger des apprentissages et des processus de capitalisation. La bonne politique n'est pas libre échangiste ou protectionniste. C'est celle qui, dans le long terme, en procédant par essais-erreurs, ouvertures et fermetures, mesures alternatives, permet de concilier les flexibilités et les ajustements imposés par l'économie internationale et les permanences et capitalisations qu'implique l'industrialisation. "4

En Afrique l'Administration se révèle être l'écho des institutions financières internationales; on ne décèle pas une volonté de produire des politiques tirant parti des spécificités et des expériences des entreprises. L'objectif semble être l'obtention et la reconduction des financements externes, quel qu'en soit le prix à moyen ou long terme5

### **Etat et Institutions locales: rôles et responsabilités**

L'Etat, dans le cadre des politiques d'ajustement en cours, s'est défini comme rôles:

- l'élaboration des stratégies et des politiques de développement;
- le contrôle et la supervision des activités de production et des institutions;
- l'élaboration des règles;
- l'arbitrage entre les différents acteurs.

Ainsi, il devrait se désengager progressivement des activités de production et de services, et les transférer au secteur privé (entreprises et organisations de producteurs). Les Etats du Sahel se trouvent tous engagés dans une telle dynamique6.

Vu la nature de l'Etat, il faut s'attendre à une " passivité " (vis à vis des institutions de Bretton Woods) dans l'élaboration des politiques, des stratégies et de leur suivi, l'objectif étant d'assurer la reconduction des crédits.

Pour ce qui concerne le contrôle des activités, l'arbitrage... il s'avère qu'il est largement influencé par le jeu des forces en présence, de leurs liens et rapports avec les autorités politiques, donc administratives. Les principe de la transparence, du respect des engagements, des sanctions aux contrevenants sont pourtant indispensables au fonctionnement des règles du marché.

---

<sup>4</sup> Philippe Hugon. *Régionalisation en Afrique sub saharienne et en Asie du Sud-est*. P. 100, *Afrique contemporaine. Dossier spécial*. n°176.

<sup>5</sup> *Comportement similaires au culte du cargo, selon l'image proposée par J. GIRI*

<sup>6</sup> *Pour plus de détails, voir les différents PASA (Programme d'Ajustement du Secteur Agricole)*

La nature de l'Etat implique que la limitation au pouvoir de l'Etat (politiciens et administration) ne pourrait être contrebalancé que par des contre-pouvoirs. Ceux-ci se définiraient par une capacité propre:

- de participer au processus d'élaboration des politiques;

- de surveiller les règles et engagements guidant la mise en oeuvre des politiques; ce qui suppose d'influencer les décisions relatives aux sanctions s'appliquant aux agents administratifs et des services techniques.

Cela concerne bien entendu la transparence et le respect d'un minimum de règles relatives aux appels d'offres et à l'exécution des marchés.

“ Ce qui, aujourd'hui encore oppose une pensée autoritaire à une pensée démocratique est que la première insiste sur la formalité des règles juridiques tandis que l'autre cherche à découvrir, derrière la formalité du droit et le langage du pouvoir, des choix et des conflits sociaux ”.<sup>7</sup>

En l'absence d'organisations, de producteurs crédibles (sur le plan de la représentativité, des capacités institutionnelles et du poids politique) la gestion des politiques ne serait pas favorable aux producteurs. L'élaboration des politiques ne prendrait pas non plus en compte leurs vues et préoccupations. Il resterait alors difficile de constituer “ une force sociale et politique qui puisse transformer l'Etat de droit dans un sens qui corresponde aux intérêts des dominés ” (A Touraine)

## **2.2 Contexte d'émergence des organisations des producteurs agricoles**

Les organisations paysannes en Afrique noire se sont positionnées comme institutions devant mobiliser des ressources externes et internes pour faire face aux différents défis auxquels sont confrontés leurs membres. Les organisations de producteurs ont cherché à résoudre les problèmes vécus localement, dans la quête d'un développement intégré et en intervenant dans tous les secteurs. De fait, la confusion avec les ONG d'appui est restée entière, puisqu'elles revendiquaient la possibilité pour elles de mener le même type de travail. Du point de vu juridique, il n'y a pas jusqu'à l'heure actuelle de différence de statut entre organisation de producteurs et ONG d'appui; de la même manière, sur le plan identitaire, les perceptions paysannes n'établissent pas de différences (entre elles d'une part et les ONG d'autre part) sur le double plan des objectifs et de la stratégie: " il n'y a pas de différences dans les objectifs poursuivis et les activités menées, sauf que nous, nous dirigeons nous-mêmes nos organisations, alors que pour les ONG, il s'agit de cadres ” (paroles d'un responsable d'organisation de producteurs agricoles).

En conséquence, les fonctions de représentation politique, avec ses implications n'ont pas été assumées.

Cette situation s'explique largement comme le résultat des stratégies combinées des responsables d'organisations paysannes et des bailleurs de fonds (l'offre de ressources financières incitant à la confection de machines du développement).

Ainsi, elles ont traditionnellement concentré leurs activités sur la prise en charge des secteurs délaissés par l'Etat ou situés à la périphéries des systèmes agraires traditionnels. Dans le même temps, elles se sont peu intéressées aux contraintes essentielles des agricultures: politiques des prix

---

<sup>7</sup> Alain TOURAINE. "Qu'est ce que la démocratie"?, Fayard. 1994. P.38.

et de commercialisation, politiques et approches pour la recherche et la vulgarisation. N'ayant de fait pas une identité professionnelle, elles ont cherché à " faire du développement ", en cherchant à répondre à l'ensemble des " besoins " exprimés par les membres. Cette stratégie correspondait à l'offre des bailleurs de fonds: injecter des sommes d'argent importantes en direction des organisations de base. Les efforts des leaders se sont orientés davantage dans la confection de programmes pour attirer des ressources d'origine externe que dans la mise en oeuvre de réflexions et d'actions afin de créer les conditions favorables pour la dynamisation des systèmes agraires et la redistribution des ressources internes (notamment les fonds publics). Il y a eu peu d'efforts pour définir de nouvelles modalités de partage des responsabilités.

### **2.3 les demandes nouvelles des producteurs: significations et enjeux**

Au Burkina, récemment plusieurs organisations de producteurs autonomes des services de l'Etat ont exprimé:

- leur volonté de s'occuper des affaires de vulgarisation et de recherche, et autres services, pour leur adhérents. C'est à dire d'acquérir des ressources pour pratiquer plus efficacement ce type d'activités qu'elles ont jusque là menées avec le seul soutien des ONG et de la coopération;

- leur volonté de participer à la définition des programmes et de la politique, en matière de vulgarisation et de recherche;

- leur volonté de suivre et participer à l'évaluation des performances des services agricoles et d'avoir la possibilité d'exprimer une demande d'appui.

On peut lire à travers cette expression, le début d'une rupture en cours. Les organisations de producteurs revendiquent le droit de s'occuper de leurs affaires professionnelles et plus fondamentalement de participer à l'élaboration de politiques de développement relatives à l'agriculture.

Il faut interpréter ces positions comme le début d'une rédefinition des objectifs auxquels se sont assignés les organisations de producteurs jusque là. En réalité, quelques organisations de producteurs particulièrement dans la zone cotonnière, avaient déjà amorcé des réflexions sur l'importance d'une fonction de représentation et de négociation des mesures de politiques agricoles, initiant même des actions de résistance. Mais il s'agissait encore de réactions, non de formulations explicites d'objectifs et de stratégies pour le mouvement paysan.

Majoritairement, les leaders paysans actuels ne perçoivent pas véritablement ces enjeux nouveaux ou plutôt n'en tirent pas toutes les implications, continuant à se vouloir à la fois organisation professionnelle et appareil de développement intervenant tout azimut, sans délimitation stratégique entre les rôles respectifs de l'Etat et des ONG d'une part et ceux des organisations de producteurs d'autre part.

Il faut dire qu'un changement radical entraînerait une fragilisation financière dans un premier temps, tout au moins de la position des leaders, tant il est vrai que leurs conditions personnelles de vie dépend souvent directement du volume d'aide drainée par ces organisations. Il en est de même de leur crédibilité en tant que leader aux yeux des membres. Ce n'est pas un hasard si les nouvelles options s'expriment le plus fortement précisément là où il y a peu d'offres de financements en direction des organisations locales (zone cotonnière pour le cas du Burkina Faso).

On ne saurait parler de mouvement paysan sans cette volonté et stratégie explicites de redéfinir les règles de gestion et les rapports entre différents acteurs en présence. Comme l'indique Touraine, l'idée de mouvement social " oblige à considérer le fait que les acteurs ne se bornent pas à réagir à des situations, mais produisent également celles-ci. Ils se définissent à la fois par leurs orientations culturelles et par les conflits sociaux où ils sont engagés "8. Ces acteurs tirent la signification la plus élevée de leurs oppositions (pacifiques ou violentes ) aux pouvoirs constitués et dessinent les contours de la nouvelle distribution des rôles, des rapports entre acteurs (à l'échelle locale, nationale et internationale) et de la gestion des ressources. " ... les mobilisations des paysans peuvent être réellement considérées comme un mouvement social lorsque leurs organisations n'ont pas seulement l'objectif d'améliorer leur situation, mais ont aussi le projet de transformer la société et à cet égard concluent des alliances plus ou moins explicites avec d'autres groupes sociaux "9

C'est dans les zones où il existe des potentialités véritables, des cultures de rente pourvoyeuses de revenus monétaires importants que ce type de mouvement se développe (zone cotonnière, zones aménagées à vocation de cultures irriguées, zones favorables aux cultures pluviales rentables, zones disposant d'un potentiel d'élevage ... ); les enjeux y sont plus explicites, de même que la perception des " conflits " entre les producteurs et les autres acteurs, en premier l'Etat. Les potentialités permettent d'accéder à une autonomie et une viabilité financière. Dans les autres zones, les stratégies dominantes pourront être une continuation de l'"assistentialisme", consistant à chercher à drainer les flux en direction des structures d'appui nouvelles des organisations de producteurs avec des préoccupations d'activité de " type social " ...

Au Burkina Faso, pour l'instant cette volonté s'est manifestée lors de rencontres dont les initiateurs n'étaient pas les organisations de producteurs elles-mêmes; la mise en oeuvre d'une stratégie à cet effet reste en attente.

Par contre au Sénégal, les activités mises en oeuvre dans le cadre du CNCR (Conseil national de Concertation des Ruraux), la participation des leaders à des forums nationaux (élaboration de la politique d'ajustement du secteur agricole, gestion du crédit rural financé par des emprunts publics, participation active à l'élaboration des programmes de recherche et de vulgarisation ...) indiquent la mise en oeuvre d'une volonté dont les implications se traduisent effectivement par des initiatives diverses. Sans doute du chemin reste à faire, mais le processus est bel et bien en cours.

Affirmer clairement et explicitement le critère permettant d'identifier un mouvement social, paysan en l'occurrence, est d'une portée importante pour lire les dynamiques actuelles et comprendre les conditions de leur renforcement. De ce point de vu, la formulation des critères tels qu'exprimés par certains auteurs<sup>10</sup> ne nous paraît pas féconde pour l'analyse des dynamiques paysannes et la compréhension par les acteurs concernés des défis et des enjeux. Le mouvement paysan émerge véritablement dès lors que les organisations de producteurs lient la solution durable de leurs problèmes, non pas à la mobilisation de ressources financières externes, mais à la redéfinition de nouvelles règles institutionnelles, économiques, et donc politiques du développement. Ainsi,

---

<sup>8</sup> A. TOURAINÉ " *Le retour de l'acteur* " Fayard. 1984

<sup>9</sup> M. HAUBERT " *le retour des paysans* ". revue tiers monde. N° 128, Octobre-Décembre 1991.

<sup>10</sup> D. GENTIL et Marie Rose MERCOIRET " *y a-t-il un mouvement paysan en Afrique Noire* ". revue tiers monde. n°128, Octobre-décembre 1991

l'existence de conflits entre ces organisations et des intervenants ne présume pas de l'émergence probable d'un mouvement comme il a été soutenu<sup>11</sup>.

La force de ces instances, leur capacité à prendre effectivement en compte les préoccupations et attentes des producteurs dépend sans doute des facteurs suivants:

- la capacité pour les représentants des organisations de disposer de suffisamment d'informations sur l'environnement institutionnel et économique national et sous régional, d'élaborer des alternatives. Ceci suppose sans doute de nouveaux types d'activités d'appui et de réflexion, faisant présentement défaut;

- la capacité de faire des diagnostics et d'élaborer des programmes correspondants;

- la capacité pour les organisations d'imposer politiquement les mesures jugées opératoires. Ceci n'est possible que si des réseaux régionaux et fédérations nationales effectivement influentes sont en place;

- la représentativité et la légitimité des représentants des organisations de producteurs au sein des cadres de concertation.

Une des plus grandes difficultés réside dans les modes de définition du système de représentation des délégués de producteurs agricoles (élection des responsables, désignation des personnes au sein des cadres régionaux, puis nationaux). Jusqu'à présent, il y a peu de pouvoir (de la part des membres d'organisations) de désignation des personnes qui parlent en leur nom. Ils ne disposent pas de mécanismes d'information et de sanction des représentants. Par ailleurs, les responsables d'organisations de producteurs restent peu outillés pour la maîtrise technique du processus de discussion et de négociation avec les autres acteurs.

Le nouveau type d'activité de réflexion et d'information devrait permettre aux leaders des organisations paysannes de mieux élaborer, de formuler de nouvelles alternatives, en terme de politiques agricoles. Les facteurs bloquant le processus d'accroissement de la production se situe principalement sur le plan institutionnel et économique<sup>12</sup>.

Le poids politique de ces réseaux et fédérations nationales, leur force de négociation dépendront de l'efficacité relative, comparativement aux partis politiques, confréries religieuses, d'apporter des réponses aux diverses préoccupations des producteurs.

En Afrique Noire, le processus de démocratisation s'est limité essentiellement au multipartisme. Les capacités des acteurs de la sociétés civiles de participer aux débats sur le devenir des sociétés africaines, et de peser de manière effective reste insignifiant. Cette capacité concerne quelques mouvements, notamment ceux des droits de l'homme, disposant d'alliances solides sur le plan international. Ce n'est pas le cas des organisation sociaux professionnelles. C'est là où les tentatives

---

<sup>11</sup> P. PRUD'HOMME. " Professionalisation de l'Agriculture en Afrique Noire. In M. Haubert (sous la Dir.) *les paysans peuvent -ils nourrir le tiers monde ?* " Publication de la Sorbonne 1995.

<sup>12</sup> P.M. BOSCH, P. CALKINS, J.M YUNG " Développement et recherche agricole dans les pays sahéliens et soudaniens d'Afrique ". CIRAD. DSA 1990

de constitution de mouvements sociaux, paysans en l'occurrence, tirent toute leur signification: renforcer et donner sens au processus de démocratisation.

## **2.4 Opportunités et pièges pour la constitution du mouvement professionnel agricole.**

Le processus de démocratisation et d'ajustement actuel en Afrique offre sans doute des opportunités. Les acteurs de la coopération bilatérale, dont la banque Mondiale, sont de plus en plus désireux de faire participer les acteurs de la société civile à l'élaboration et au suivi de certains programmes de développement.

Le discours sur le transfert des responsabilités constitue souvent un piège en ce sens que sous son couvert, des charges importantes veulent être délaissées aux organisations de producteurs. Dans les entretiens sur les rôles remplis par les organisations de producteurs, on s'aperçoit que celles-ci mènent des activités demandant des investissements importants et relevant en principe des services étatiques ou communaux: routes, équipements hydrauliques, bâtiments d'utilité sociale et même jusqu'à récemment des bâtiments administratifs (cas en zone cotonnière du Burkina Faso). On s'aperçoit donc que le discours sur le transfert des responsabilités est à la fois une opportunité et un risque. Le défi est pour les organisations de producteurs, d'en comprendre les enjeux. Ceci a déjà été clairement présenté: " les priorités du développement de l'agriculture ne sont pas abordées par elles-mêmes et l'on tend vers des formes de groupements qui conjuguent les fonctions qui sont celles de collectivités territoriales et les fonctions d'organisations à caractère professionnel " <sup>13</sup>

Cumuler les fonctions d'organisations professionnelles, de gestion d'infrastructures, de type communal dont l'accès est permis de droit à tous les habitants et la fonction de gestion des ressources naturelles ne permet pas un développement institutionnel et une efficacité dans les actions à conduire.

Les réflexions stimulantes sur la problématique de la gestion des ressources naturelles développées dans la littérature anglo-saxonne sont méconnues encore en langue française. Cette clarification n'a pas été favorisée par les partenaires financiers qui ont sollicité les organisations en milieu rural dans la mise en place d'activités qu'ils ne voulaient plus poursuivre dans le cadre de la collaboration avec les Etats. Dans le même temps, la stratégie de nombreux leaders consiste à émerger comme des notabilités locales, ce qui passe par une capacité de drainer des ressources extérieures et de répondre aux besoins les plus divers exprimés par les membres voire les habitants de la localité.

## **2.5 la faiblesse institutionnelle des organisations de producteurs**

### **La représentativité et la légitimité**

Les organisations de la société civile ne rassemblent le plus souvent qu'une fraction limitée de membres potentiels. Les leaders, lorsqu'ils sont légitimement mis en place, utilisent souvent leur poste de responsabilité pour renforcer leur propre entreprise ou leur position politique. Cette tendance, difficilement évitable, n'est pas contrebalancée par des possibilités effective de sanctions et d'alternance de la part des membres pour les raisons suivantes:

---

<sup>13</sup> Jean Pierre Prod'Homme: *Organisations paysannes et professionnalisation de l'agriculture en Afrique Noire*. In M. Haubert (sous la Dir.), *les paysans peuvent-ils nourrir le tiers monde ? Publications de la Sorbonne*. 1995.

- la plupart des éléments critiques et constructifs ont fait défection ou restent hors de l'organisation; on remarque que de nombreux producteurs engagés dans le cadre d'exploitations familiales et engagés dans le processus de mise en place de systèmes de production compétitifs restent en dehors des organisations existantes. Les membres actuels ont généralement des capacités limitées;

- il n'y a pas de contraintes externes (partenaires) au respect des dispositions statutaires.

Les fédérations de dimension nationale qui se sont constituées n'ont pas véritablement résolu les problèmes de représentativité au niveau national, mais aussi régional. Cette représentation des fédérations est en partie dépendante de celles des organisations prises individuellement. Or, les informations indiquent que plusieurs d'entre elles n'ont pas un système fiable de mesure de leur représentativité, ni des procédures effectives de vote (choix des responsables). Les compétences des membres et les stratégies de pouvoir de nombreux responsables freinent lourdement l'acquisition de capacités à faire appliquer les textes en vigueur.

### **La force de proposition**

Les responsables des organisations ont souvent été les spectateurs de politiques qui s'élaborent en dehors d'eux. Ce sont les politiques d'ajustement qui se imposées à eux. D'une manière générale, les critiques formulées à l'égard des stratégies et de leur mise oeuvre effective ne sont pas systématisées.

Il est difficile pour des acteurs généralement engagés quotidiennement, de procéder par eux-mêmes à une analyse de l'impact des politiques et à la formulation de mesures adéquates; par ailleurs, ils sont parfois enclins à ne percevoir que leurs intérêts catégoriels. Un tel travail ne peut être que grâce à une expertise capable de formuler une approche prospective à partir de faits dont sont effectivement porteurs ceux qui vivent la situation, en prenant en compte les contraintes globales.

La faiblesse de propositions crédibles est de la responsabilité de l'ensemble des acteurs: cadres des services publics (dont on ne peut plus attendre beaucoup aujourd'hui), intellectuels . Comment une société ne pouvant produire des alternatives par elle même, en tenant compte de ses expériences et de ses traits particuliers peut-elle construire l'avenir ?

Certaines organisations ont entamer des efforts véritables allant dans ce sens (CNCR au Sénégal). Il s'agit de la bonne direction. Une articulation plus importante avec des chercheurs et intellectuels est à construire.

La coopération en général n'a pas accordé suffisamment d'attention à ces questions. L'appui à la réflexion prospective articulée sur les bilans, se nourrissant des initiatives porteuses n'a pas été soutenue avec la vigueur souhaitable.

Lorsqu'elle l'a fait, l'approche n'a pas été suffisamment pertinente. La réflexion théorique, dans le cadre des universités ou des instituts de recherche n'a pas été articulée de manière satisfaisante avec les expériences; des politiques nouvelles ne peuvent mises en oeuvre et assumées durablement, si elles ne sont pas partagées et portées politiquement par des acteurs (principalement les organisations de la société civile): la nature de l'Etat en Afrique oblige à accorder un intérêt essentiel à cette question.

## La viabilité financière

Les organisations de producteurs au Sahel dépendent très largement de l'aide extérieure. On peut estimer que plus de 90% de leur budget de fonctionnement dépend de celle-ci, le chiffre étant encore plus élevé pour les investissements. L'autofinancement est en stagnation, voire en recul.

Généralement elles ne parviennent pas à nouer des relations durables de confiance, avec les institutions financières. Cela pose un problème simple de crédibilité, d'autonomie.

Les voies les plus prometteuses pour cheminer vers la viabilité financière résident:

- dans la mobilisation des ressources locales
- la création de revenus par l'offre de services payants aux membres et la mise en oeuvre d'activités économiques.

"Le moteur principal de l'auto financement des ONG est la création d'entreprises"<sup>14</sup>. F. Vincent, dans son ouvrage pose de manière explicite et non équivoque l'importance de cet enjeu (transformer les producteurs en interlocuteurs majeurs) et formule les conditions du succès:

- "séparation rigoureuse entre l'entreprise et le mouvement, c'est à dire différencier les fonctions économiques et les fonctions sociales".
- "l'entreprise doit acquérir son autonomie en matière de gestion et de prise de décision par rapport à l'association
- "les biens et services produits doivent être compétitifs, sur le marché local et à l'exportation
- les salariés doivent être compétents et payés au prix du marché
- le conseil d'administration doit aussi être constitué de professionnels...pas uniquement de dirigeants associatifs
- le capital de l'entreprise doit être séparé de celui de l'association
- les bénéfices ne doivent être répartis au profit du mouvement associatif qu'après avoir amorti les équipements et créer les réserves nécessaires au développement de ces entreprises
- un système de contrôle global...doit être organisé en son sein, sans gêner toutefois son management"<sup>15</sup>

De fait, la plupart des grandes organisations se sont lancées dans la création d'activités économiques. Les initiatives et innovations les plus audacieuses se situent au Sénégal avec les expériences de la FONGS et plus particulièrement de Carrefour (Sénégal & Gambie & Guinée Bissau & Mali). Cette entreprise constitue le bras économique de plusieurs organisations de producteurs, et remplit plusieurs des conditions mentionnées par F. Vincent. Les résultats restent limités, il reste à tirer véritablement des leçons et à consolider les acquis.

De nombreuses organisations tentent cette aventure, souvent par nécessité (il faut survivre) plus que par choix stratégique et réfléchi, avec des résultats malheureux le plus souvent.

### 2.6 Difficultés d'émergence des actions collectives, de construction de contre pouvoirs

La force de se faire entendre par l'Administration et les décideurs politiques repose radicalement sur la possibilité de négocier dans le sens de la prise en compte des intérêts et des contraintes vécues par la catégorie socio professionnelle concernée, de faire imposer si besoin est ses priorités.

<sup>14</sup>F. Vincent. *Financer autrement*. RIDE Genève. 1994

<sup>15</sup>F. Vincent *op cit*. P 95-96

Cette force repose sur la capacité de gêner les objectifs visés par les décideurs politiques. Les stratégies à mettre en oeuvre à cet effet peuvent être de plusieurs ordres selon la nature des acteurs:

- refus de rendre des services vitaux pour une période donnée
- campagnes et vote & sanction lors d'élections (locales, législatives, présidentielles)

La plupart des organisations ne disposent que d'une capacité limitée de faire pression sur le pouvoir politique. Le plus souvent, les réactions consisteront en plaintes relayées épisodiquement par la presse et à des démarches individuelles auprès de personnalités politiques.

Un tel état de fait tient essentiellement à la faible capacité de mobilisation des membres autour d'actions communes, l'instauration d'une discipline autour de lignes de conduite.

Une organisation ne peut asseoir une telle discipline que si elle dispose elle-même d'un pouvoir effectif sur ses membres. Ce pouvoir tient en une formule: la qualité et l'importance des services offerts. C'est cela qui lui donne la possibilité de distribuer efficacement des sanctions et donc de se faire écouter.

La participation des dominés à la gestion du pouvoir se fait sur la base de l'utilisation des réseaux se révélant les plus efficaces. Malgré les profondes disparités qui caractérisent les sociétés africaines, il existe de nombreux types de "communautés" qui font qu'il y a des canaux de relation et communication entre le bas et le haut. Il n'existe que peu d'organisations paysannes à même d'être le relais des revendications de ce type (le SYCOV en zone cotonnière du Mali constitue une des exceptions), ou même affichant une telle volonté, et les ressources cognitives (informations et instruction générale) font défaut. Dans ce contexte, il est aisé de comprendre que le paysan mette en oeuvre d'autres types de réponses : soumission de fait ou recherche de solutions diverses d'adaptation .

"Les actes les plus rituels sont souvent incompréhensibles si on ne voit pas que leur caractère rituel est rendu possible par la présence et la persistance d'institutions et de structures d'interaction favorable." <sup>16</sup>

Cette place accordée à l'environnement permet de nuancer les explications mettant l'accent sur le rôle du procès de socialisation (origine sociale des individus, éducation reçus...), dans les pratiques sociales.

Il est insuffisant de proclamer l'égalité des citoyens, leur liberté si la population paysanne ne dispose pas en pratique d'appui et de cadres associatifs à même de permettre d'assumer effectivement liberté et responsabilité. A ce niveau la permanence des liens de dépendance vis à vis de notables et personnalités locales est un facteur défavorable à la réédification des valeurs en fonction de la consolidation d'un mouvement social.

"Penser que le changement des valeurs précède celui du comportement est une vision idéaliste qui oublie que les valeurs actuellement en vigueur proviennent elles-mêmes d'un changement plus ancien du comportement". <sup>17</sup> On peut dire qu'une re définition des règles morales de comportement dépend aussi de la capacité de l'environnement de susciter ou encourager le type de comportement souhaité. "Valeurs, normes et attitudes constituent autant, sinon plus des rationalisations exposé de

---

<sup>16</sup> Boudon, Raymond, *Effets pervers et ordre social*, PUF, 1972, P. 239.

<sup>17</sup> Bollinger, D. et Hofstede, Geert, *Les différences culturelles dans le management*, les éditions d'Organisations, 1987, P. 32.

stratégies et de comportements effectivement adoptés que l'expression de préférence existante motivant l'action." <sup>18</sup>

Une telle précision permet de situer dans leur cadre le problème du rapport entre culture et développement qui n'est quant au fond que le rapport entre la culture et l'action sociale (individuelle et collective). Celle-ci est influencée très largement par le contexte institutionnel, la position sociale, les rôles des acteurs dans un contexte donné. Les valeurs et normes constituent des éléments, importants mais non suffisants à eux seuls pour expliquer les stratégies individuelles et collectives. Cette perspective méthodologique a un double avantage. Elle permet de centrer les recherches sur le phénomène sociologique fondamental de l'action collective. Elle offre une articulation plus opératoire à l'étude des liens entre modes d'action collective, développement institutionnel et contextes culturels.

L'analyse de l'action révèle qu'il y a souvent divorce entre intérêt individuel et intérêt collectif et entre intérêt de court terme et celui de long terme. Par ailleurs, "Un groupe inorganisé de personnes ayant un intérêt commun, conscient de cet intérêt et ayant les moyens de le réaliser peut, sous des conditions générales, ne rien faire pour le promouvoir". <sup>19</sup>

Le reboisement collectif ou l'entretien de terrains communaux est une nécessité reconnue par de nombreux villageois capables de dénoncer les causes de la désertification. Mais participer à des efforts de ce type (qui sont d'un intérêt collectif) n'est pas accepté automatiquement. Ceux-ci peuvent percevoir qu'il y a un manque à gagner en abandonnant certaines activités agricoles hors du terroir et estimer que de toute façon ils ne profiteront que de façon marginale à cet investissement collectif. Ils préféreront, soit aller en migration ou alors initier des activités extra-agricoles qui souvent ne leur donnent pas le temps de prendre des mesures en vue de la réhabilitation de l'environnement.

Le coût de la participation à certaines actions collectives dont le bien fondé est clairement perçu peut dissuader les acteurs sociaux de faire ce choix.

Suite à une campagne d'information sur les droits fonciers dans le cadre de la loi sur le Domaine national au Sénégal, on observe que les personnes s'estimant lésées, parfaitement au courant des recours légaux, continuent d'utiliser les canaux traditionnels (corruption, relation de clientélisme avec les décideurs...) . Recourir à des procédures légales et officielles, exige un investissement important en temps, en argent, mais aussi une assistance juridique confirmée. Ce qui est rarement le cas.

Outre le coût, d'autres facteurs peuvent concourir à la non adoption d'une action collective. Lorsque les fruits ne s'engrangent que sur long terme, les acteurs sociaux ont tendance à lui préférer des actions de court terme. L'exemple classique est constitué par les réactions à l'égard de la baisse des prix agricoles. Le comportement généralement adopté (les formes de résistance) sont constituées par des ventes illégales (hors circuit officiel), le repli sur d'autres cultures, le recours à des notables pour se faire entendre des autorités politiques. Pourtant, ces mêmes paysans faisaient preuve de lucidité dans l'analyse des causes des difficultés. <sup>20</sup>

Dans un contexte historique différent, Sombart dans son ouvrage "Pourquoi il n'y a pas de socialisme aux États-unis" écrit : "Le prolétaire américain qui désire améliorer sa condition préfère

---

<sup>18</sup> Grozier, A. D. & Friedberg, E, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, P. 210.

<sup>19</sup> Olson, Mancur, *La logique de l'action collective*, PUF, 1978.

<sup>20</sup> Bourgeois, M., *Disco, sur le malaise au Sénégal, thèse de troisième cycle*, Paris, 1.

essayer de s'en sortir seul plutôt que de tableur sur une incertaine amélioration du sort de sa classe (...). En cas de réussite, l'intérêt de cette stratégie "individuelle" apparaît immédiatement. En revanche, la stratégie "collective" qui consisterait à adhérer à un mouvement socialiste et à attendre que le socialisme améliore la condition des plus défavorisés ne serait pas seulement plus incertaine dans ses résultats, mais encore ceux-ci mettraient beaucoup plus de temps à apparaître".<sup>21</sup>

En privilégiant le premier plan par rapport au lointain, le prolétaire américain dessert ses intérêts de long terme et le relatif sous développement de la protection sociale aux U.S.A illustre ce fait. L'ouvrier perçoit des possibilités dans la mobilité sociale par le biais de l'initiative individuelle. A bien des égards, cela se confirme. Dans le cas différent mais analogue des catégories sociales marginalisées d'Afrique, la mobilité sociale, la résolution des problèmes quotidiens est rendue possible de façon immédiate par les multiples réseaux liant "ceux d'en haut à ceux d'en bas".

Les multiples stratégies de "débrouillardise", et de survie sont possibles ou espérées à cause de la prégnance de ces réseaux sociaux. Il s'agit de s'adapter autant qu'on le peut au système, non le transformer.

"Sans cesse le faible doit tirer parti des forces qui lui sont étrangères. Il l'effectue en des moments opportuns..."<sup>22</sup> On ruse avec le système.

Les politologues ont souvent considéré que les masses sont aliénées par de fausses idéologies ou simplement manipulées. Cette vision réductrice a été battue en brèche par d'éminents travaux visant à démontrer les ruses multiples, les techniques de dérision, de subversion émanant de la base.

"Cet éloge du banal finit par glorifier des comportements et des pratiques pourtant serviles."<sup>23</sup>

Ces comportements, adaptés à leur environnement nous semblent effectivement serviles parce qu'elles ne signifient pas processus de constitution d'acteurs autonomes dont l'objet est d'investir la vie socio-politique. Si le mouvement social est l'action à la fois culturellement orienté et socialement conflictuel d'un groupe construisant son potentiel d'intervention dans le champ de l'historicité, on peut considérer que les pratiques observées ne concourent nullement à la constitution de ce mouvement.<sup>24</sup>

Les stratégies verticales de gestion du pouvoir sont dominantes : investissement dans le parti au pouvoir, utilisation du pouvoir des confréries religieuses, manipulation des réseaux lignagers. Ces stratégies sont rationnelles et comportent un coût moindre à celle de la gestion horizontale.

Même avec la mise en place des organisations indépendantes, on n'assiste que trop lentement à la transformation des paysans en acteurs constitués de la vie sociale et politique. Les mécanismes d'émergence d'un authentique mouvement social ne semble ntpas en cours de réalisation. Il semble que ce soit un nouveau type de réseau qui se met en place et dont la finalité est la quête d'une manne extérieure (financements) et non l'édification de la "classe paysanne pour soi", à quelques exceptions près. L'approche du développement par injection de micro-projets favorise l'émergence du réseau associatif paysan pendant que dans le même temps il pousse à la défection du champ des rapports socio-politiques. Pourtant, "La prise de parole sera plus efficace si les clients ou les adhérents n'ont pas la possibilités de faire défection"<sup>25</sup>. Bien que concurrençant parfois les autres

---

<sup>21</sup> Boudon, Raymond, *L'idéologie*, Fayard, 1986. P. 145-146.

<sup>22</sup> de Certeau, Michel, *l'intervention du quotidien*, Arts de Faire, Union Générale d'Éditions.

<sup>23</sup> Bigo, D. *Pouvoir et obéissance en Centrafrique*, Karthala, 1988, P. 205.

<sup>24</sup> Touraine, A. *Le retour de l'acteur*, Fayard, 1984.

<sup>25</sup> Hirschman, Albert-O., *Face au déclin des entreprises et des institutions*, les éditions Ouvrières, 1972, P. 60.

réseaux, il ne s'affirme pas comme embryon du pouvoir paysan dans son rapport avec les différentes autorités.

Cette logique ne pourra commencer à s'inverser qu'à trois conditions comme nous en avons esquissée l'analyse précédemment:

- qu'il existe des activités économiques porteuses et rentables sur lesquelles la professionnalisation des organisations se bâtira.

- que les modalités d'utilisation d'appuis financiers concernent principalement le développement organisationnel et qu'il y ait un meilleur cadre institutionnel pour l'affectation et le suivi de la gestion.

- qu'il y ait un leadership effectif qui se construise, mû par des valeurs de responsabilité et d'engagement

Le problème crucial du changement des pratiques clientélistes, interpelle directement la modification de l'Environnement et le ressourcement dans certaines valeurs spirituelles et culturelles.

L'expérience française <sup>26</sup> révèle que c'est la formation assurée par la JAC (Jeunesse Agricole Catholique) qui a permis de forger une nouvelle vision du monde et l'émergence des leaders de la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d' Exploitations Agricoles), artisans, aux côtés d'un petit groupe de technocrates liés à l'Élysée, de la construction de la Politique agricole. Cette vision s'est forgée autour de trois idées:

- la liberté de l'Homme
- la responsabilité de l'Homme
- la globalité (prise en compte des niveaux allant du local à l'international)

Diverses recherches indiquent que le choix de la gestion verticale découle directement de l'absence d'agents collectifs engagés à assumer l'ensemble des préoccupations à la base. Mais comment orienter les agents collectifs existant, dans ce sens? D'abord, il faut que les leaders disposent de ressources cognitives plus approfondies sur la dimension socio-politique du développement. Les institutions d'appui doivent jouer un rôle actif en s'efforçant d'élaborer des stratégies d'action de construction des pouvoirs.

Ce processus qui s'oppose un réel engagement d'un noyau dynamique, au-delà des intérêts économiques de court terme et des coûts souvent élevés d'une action grosse de conflits, suppose que les valeurs de solidarité, d'entraide, de responsabilité nourrissent l'action. Ne nous berçons pas d'illusions; nous savons, d'un point de vue théorique et pratique, que les acteurs sociaux ne s'engageront pas facilement sur la base de valeurs, si les coûts de l'action sont élevés, c'est-à-dire si l'environnement n'est pas favorable. Une partie limitée seulement peut y arriver. Et c'est de cela que les mouvements sociaux ont besoin pour se construire. La majorité des membres des groupes participeront à la mise en place des stratégies collectives si les groupes s'y engagent, entraînés par les leaders (ayant une vision, attachés fortement aux intérêts collectifs) et si des mesures incitatives ou de sanction sont élaborés afin d'assurer une acceptation pour tous, des coûts inévitables. **La**

---

<sup>26</sup> Pierre Muller. *Le technocrate et le Paysan. Les Editions ouvrières. 1984*

### **construcction de mouvements sociaux crédibles dépend en large partie de l'émergence d'un leadership de qualité.**

Dans les groupes, les membres sont attirés par la recherche de solutions aux divers problèmes et difficultés auxquels ils sont confrontés. "Mais si dans un groupe les individus recherchent leur propre bien-être, ils ne consentiront à aucun sacrifice volontaire pour permettre à leur groupe d'atteindre ses objectifs politiques (nationaux ou collectifs)" <sup>27</sup> Cette thèse signifie que c'est sous une dose de contrainte que les membres (individuellement parlant) d'une organisation professionnelle consentiront à donner les ressources politiques permettant l'obtention des biens collectifs. Le moyen unique pour exercer cette contrainte repose radicalement sur la capacité institutionnelle de distribuer des sanctions positives et/ou négatives.

Cette thèse va dans le sens contraire des conditions de prise de parole élaborées par Hirschman<sup>28</sup>. Il y soutient que la concurrence pousse les individus les plus critiquent et exigeants à faire défection. Seules les conditions de monopole peuvent les en empêcher. Les institutions qui parviennent à créer pour une catégorie professionnelle des services exclusifs créent les conditions d'un tel monopole. Ce sont celles-ci qui, il faut l'affirmer, constituent les fondements des réseaux de clientélisme politique. Ces considérations semblent contradictoires avec le fait que l'autonomie de l'adhérent soit la condition d'une participation critique. En effet, "l'analyse stratégique permet d'arriver à une conclusion qui n'est paradoxale qu'en apparence, à savoir que la participation est en fin de compte le contraire de l'intégration et de la dépendance. Plus un individu dispose d'atouts monnayables ailleurs, plus il est libre et indépendant à l'égard de l'organisation au fonctionnement de laquelle on lui demande de participer, et plus il sera capable d'assumer les risques inhérents à une telle expérience et d'apporter une contribution réelle". <sup>29</sup> En fait, il suffit que l'autonomie soit établie à l'égard des personnes dirigeantes, pour que les conditions de la participation critique soient assurées. L'autonomie vis à vis de l'institution favorise la défection et rend difficile la discipline que suppose l'action collective en vue des biens collectifs. L'autonomie à l'égard des leaders suppose une connaissance des règles de fonctionnement de l'association, la disponibilité d'informations nécessaires, une banalisation relative (ce qui suppose l'acquisition de certaines compétences) des savoirs faire nécessaire à la perpétuation de l'association.

### **III - LES TRAVERS DE L'AIDE EN MATIÈRE D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL**

Les organisations de producteurs ont reçu des sommes particulièrement importantes, comparativement tout au moins aux associations des autres secteurs; cependant l'appui n'a pas été efficient en considération des rôles qui étaient attendus d'eux.

#### **1°) L'identité**

L'aide a soutenu la réalisation d'ouvrages et d'infrastructures et a incité les O.P. à gérer le développement. Les partenaires au développement ont accordé des ressources financières en direction d'ouvrages et d'infrastructures qui étaient à même de favoriser la mise en place de conditions favorables au développement. Ces financements se sont développés au fur et à mesure que l'inefficience des services publics se révélait. On attendait des organisations locales la prise en

---

<sup>27</sup> Olson, *idem*.

<sup>28</sup>; *idem*.

<sup>29</sup> Friedberg, E., *L'analyse sociologique des organisations*.

charge de l'ensemble des activités de développement sur un espace géographique donné. Cela explique l'émergence d'Associations de développement intervenant dans une localité bien circonscrite. Les partenaires ont suivi ou incité selon le cas à tort les organisations de producteurs dans l'objectif de mener à la fois des activités de type professionnel, communal et associatif.

Cela a contribué de manière importante à une structuration des organisations (devenus à bien des égards des ONG, à la fois sur le plan juridique et identitaire) mais aussi au ralentissement du processus de professionnalisation. Les organisations de producteurs se sont progressivement transformés en "machines de développement" dont l'objet devait être, même à leurs propres yeux, de palier aux insuffisances de l'action de L'État. Cela a rencontré l'objectif de bien des responsables d'émerger comme notabilités. La conscience critique de producteur et de citoyen n'a pas pu se construire.

Il faut bien comprendre que c'est l'offre, ou plus précisément la perception que l'on en a qui crée la demande.

## **2°) La représentativité & légitimité**

L'aide s'est montré peu exigeante pour ce qui concerne le respect des principes démocratiques, par méconnaissance des "réalités" ou en voulant tout simplement se fermer les yeux.

Les organisations de producteurs en émergence étaient souvent caractérisées par des pouvoirs personnels des leaders, qui faisaient preuve par ailleurs d'un véritable charisme. Il était attendu de la plupart d'entre eux l'appui au développement de capacités endogènes, dans la perspective d'une relève, ceci participant au soutien d'une culture démocratique. C'est cela qui aurait permis aux associations d'être le creuset de nouvelles pratiques, fabriquant des citoyens informés, informés des droits et exigeants en matière de gouvernance. Les associations auraient été à la société globale ce que " les écoles primaires sont à la science".

On observe à quelques exceptions près, que les responsables fondateurs d'associations sont encore à leur place de présidence.

## **3°) Les compétences et la capacité de proposition & négociation. La formulation des objectifs et de la stratégie**

Jusqu'à présent si les organisations de producteurs ont pu exprimer des préoccupations fortes et même proposer dans certains cas des éléments de réforme, elles n'ont pas réussi à proposer de véritables stratégies de politiques alternatives.

Les compétences endogènes sont en nombre limité ou alors absent. Cela s'explique par une idéologie du bénévolat et une insuffisance de réflexion et de prise de position réaliste tant de la part des bailleurs de fonds que des responsables d'organisations de producteurs. On peut relever une " déperdition" importante de personnes formées qui sont allées ailleurs, parce qu'en quête d'un statut épanouissant. L' Aide s'est toujours refusé à admettre le principe d'une contribution à la prise en charge de personnes compétentes donnant une part importante de leur temps à la vie des organisations de producteurs.

La formation et l'information s'est souvent faite sans s'intégrer dans un processus de développement institutionnel rigoureusement établi au préalable. Finalement l'impact est faible en considération des ressources financières consenties.

Les personnes ressources externes, à même d'interpeller sont, n'en doutons pas, les intellectuels sahéliens. Peu d'entre eux ont réussi à tisser des relations de travail et de complicité avec les

organisations de producteurs. Il est vrai que leur formation de base et les opportunités qu'ils avaient par ailleurs n'ont pas favorisé la construction d'une alliance.

Mais aussi, l'aide, n'a pas contribué comme il se devait, à la construction d'une alliance entre les organisations et les intellectuels africains. Ils ont souvent cherché à dialoguer directement eux-mêmes avec ces organisations émergentes.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer cela:

- les responsables des organisations sont jaloux de leur autonomie et s'ouvrent difficilement; lorsqu'elles le font, c'est en direction d'experts européens disposant de relations privilégiées avec les bailleurs de fonds; leurs interventions n'ont pas contribué de manière significative à soutenir le développement institutionnel.

- la Coopération n'a pas jugé important d'investir dans un personnel local apte à interpeller de manière efficace pour un travail d'appui.

### **La viabilité financière**

L'aide n'a pas su, lorsqu'elle l'a voulu, aider à construire des fonctions économiques sur lesquelles les organisations sont articulées, et qui génèrent des bénéfices leur profitant.

L'offre de fonds pour la mise en oeuvre d'activités productives par les agences d'aide n'a pas favorisé une gestion efficace des filières et la construction de liens avec les institutions de financement.

L'exigence de contrepartie (auto financement) est restée tout à fait formelle, préservant des efforts à mettre en oeuvre pour un véritable assainissement financier.

Les institutions (coopérations bi latérales ou ONG) ne sont pas outillées pour accompagner les organisations dans la création d'entreprises; elles ont une expertise pour d'autres types d'appui. En outre les cadres de réflexion et d'orientation pratique sont encore récents<sup>30</sup>.

Les organisations qui ont voulu consolider leurs résultats ont eu souvent des difficultés d'accès aux institutions bancaires (inadaptation des produits financiers, taux d'intérêts, formes de la garantie exigée...).

## **RÉFLEXIONS CRITIQUES CERTAINS PRINCIPES AYANT FAIT DÉFAUT DANS LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE**

### **La Coordination**

Les partenaires sont souvent intervenus en ordre dispersé sur des objectifs identiques.

Intervenant selon des approches différentes, cela n'a pas favorisé la concertation la plus efficiente. Les mêmes activités ont été financées à plusieurs reprises, les évaluations et études éventuelles n'ont pas pu être partagées et discutées; les principes de partenariat n'ont pas pu être harmonisés et respectés.

Même pour ce qui concerne les Programmes d'envergure nationale, Chaque Bailleur de Fonds, poursuit ses propres objectifs, aboutissant à des initiatives différentes, concurrentes.

---

<sup>30</sup> Voir par exemple Marie Rose Mercoiret. *L'appui aux producteurs ruraux. Khartala. 1994.*

Cela révèle l'absence d'une volonté nationale véritable de coordination de même que la faiblesse institutionnelle des mouvements paysans pour l'imposer.

Les États sahéliens ont été mous et passifs et continuent de l'être (conformément au culte du cargo) lorsque les bailleurs interviennent. Chacun d'entre eux mène ses études et initie des actions indépendantes. Même les institutions sous régionales n'ont pas véritablement incité à cette coordination, poursuivant souvent leurs propres objectifs sectoriels.

Sans un minimum de volonté politique du plus haut sommet de L'État, les avancées seront difficiles, et la dispersion des initiatives d'appui minera le travail d'appui.

### **Les procédures**

" La prédominance de l'instrumentalisation sur les problèmes a deux types de conséquences. La première est de rendre beaucoup plus difficile la concertation sur la conception des actions...La seconde conséquence est de rendre les solutions beaucoup moins aptes à résoudre les problèmes réels du Sahel qu'à faire fonctionner les instruments de l'aide" ..<sup>31</sup>

L'aide s'est effectuée de loin, par les agences centrales des coopérations bi et multilatérales. Cela n'a pas permis de réduire les délais et les procédures d'octroi de Fonds, de dialogue et de suivi indispensable aux réaménagements inévitables dans le programme d'activités.

Dans l'appui aux Organisations de Producteurs, un point fondamental, c'est les réajustements inévitables qui interviennent. En l'absence d'une possibilité de dialogue continue, les dérives surviennent: malentendus et accusations & dissimulations

Certes, des Missions viennent ponctuellement discuter des programmes et les suivre. Mais comment comprendre que des visites de courte durée à elles seules puissent permettre d'appréhender la dynamique en cours afin de construire un partenariat à adapter sans cesse?

## **IV - ÉLÉMENTS D'ORIENTATION POUR L'ACTION**

### **4.1 Orientations pour le développement institutionnel des organisations de producteurs**

Soutenir le développement institutionnel des organisations regroupant les acteurs porteurs d'un développement potentiel selon les axes suivants:

- \*la clarification de l'identité, des rôles & responsabilités, des fonctions et de leurs rapports
- \*la représentativité et la légitimité
- \*la qualité des services aux membres et de création d'entreprises
- \*la force de proposition et le renforcement de la qualité du leadership
- \*la capacité politique

Dans quelle direction orienter les efforts?

---

<sup>31</sup>J.David Naudet. *L'intendance ne suit pas. Introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments.* P 18. OCDE.Coopération 21

1°) La qualité des institutions d'appui et des personnes ressources (endogènes aux organisations et externes).

2°) La coordination dans les appuis

Certaines coopérations ont clairement entrepris des innovations institutionnelles importantes en suscitant la création d'institutions locales (associations) de financement et d'appui aux organisations de producteurs. Les initiatives de mise en place d'institutions locales (associations d'appui au renforcement des organisations de producteurs) sont en cours dans certains pays.<sup>32</sup>

Ce type d'institutions a justement pour objectifs de surmonter les travers de l'aide:

- en mettant en place des procédures d'appui et de financement prenant en compte la situation des bénéficiaires et s'adaptant à leur rythme

- en coordonnant les appuis; il ambitionne ainsi d'être le lieu de réception d'un fonds fongible alimenté par des bailleurs différents ayant en commun l'objectif de développement organisationnel pour les producteurs agricoles.

- en allégeant les procédures et les délais d'octroi de fonds.

- en mettant en place des mécanismes appropriés de suivi et de dialogue au cours de l'exécution des activités.

- en développant une connaissance fine des pratiques et des résultats effectifs, se donnant la possibilité de négocier.

Cela veut dire qu'au sein d'un même pays il ne peut pas y avoir plusieurs institutions ayant une telle vocation. Par ailleurs, celles-ci doivent se donner les moyens de se rapprocher sous des formes diverses possibles des différentes régions et utiliser à cet effet des ONG et experts.

Ce type d'institutions devrait reposer sur les principes suivants:

- pouvoir politique appartenant aux représentants des organisations de producteurs, majoritaires au sein de l'Assemblée Générale et du Conseil d'administration. Ils ont pour rôle de fixer les orientations, les objectifs et les résultats à rechercher:

- pour d'exécution à une équipe de professionnels, disposant de l'autonomie, choisis de manière consensuelle par l'assemblée et le collège des bailleurs de fonds et habilités à prendre des décisions d'appuis financiers en dessous d'un certain seuil.

- un comité de suivi, composé de techniciens, choisis par l'A.G. et acceptés par le collège des bailleurs de Fonds, recevant délégation de l'A.G. et investi du pouvoir d'appréciation des demandes de financement dépassant un seuil donné. Ce travail se fait, vu des objectifs définis et en tenant compte de l'expérience des techniciens cooptés, qui se réuniraient en fonction des dossiers (ce pourrait être 3 à 4 fois dans l'année).

---

<sup>32</sup> c'est le cas de l'ASPRODEB au Sénégal, de l'AFOP et du SARAUD au Burkina Faso.

Ces institutions reposent sur une équipe réduite de professionnels, font pour l'essentiel un travail de coordination et font recours pour l'intervention à des consultants, des ONG, des bureaux d'études ou des services étatiques, selon le cas.

Une des difficultés les plus importantes, c'est la faiblesse de la qualité des personnes ressources venant en appui au développement des organisations. Bien souvent, ils ne sont pas armés d'une capacité d'analyse de la problématique globale du développement institutionnel, ni d'outils pertinents pour comprendre les pratiques et appuyer les acteurs.

"L'appui accompagnement pour être efficace a besoin d'instruments performants, et le pool des consultants doit être le laboratoire qui les produit, les teste...les outils qui existent sont peu ou pas maîtrisés par certains consultants, ils ne sont pas validés par les organisations paysannes. Chaque consultant travaille en fonction de sa propre démarche, de sa sensibilité..."<sup>33</sup>.

Le travail de réflexion sur la problématique du développement institutionnel des organisations de producteurs agricoles, de bilan des expériences (capitalisation) et de développement d'outils doit être une composante importante au sein de ces institutions. C'est cela qui permettra de développer les capacités d'appui aujourd'hui très faibles. Un tel objectif a été clairement perçu par la FRAO (Fondation Rurale pour l'Afrique de l'Ouest) qui poursuit des efforts en ce sens.

L'appui pour une clarification institutionnelle des organisations de producteurs (séparation des fonctions et mise en place d'un mécanisme de complémentarité) constitue un préalable. Les outils et le cadre d'analyse pour accompagner un tel processus sont absents ou insuffisamment développés par le nouveau type d'institutions dont nous avons parlé précédemment.

Les institutions de formation et de conseils existantes au Sahel répondent imparfaitement au besoin de développement institutionnel des organisations de producteurs. Elles n'ont pas su s'ouvrir aux pratiques en cours et inventer de nouveaux "produits". Certaines d'entre elles reproduisent de manière identique des modules de formation datant de dix ans.

Les expériences capitalisées et les succès enregistrés par des institutions similaires en Asie et en Amérique latine méritent d'être mis à profit. Les réflexions et contributions de produits doivent être mises à profit pour mettre en oeuvre les innovations institutionnelles utiles<sup>34</sup>. Dans cette perspective, les bailleurs doivent accorder plus de ressources aux activités de recherches et de propositions prospectives menées autour de problèmes vécus. La production endogène (ouverte sur les apports et enseignements externes) d'une connaissance audacieuse et prospective prenant en compte les expériences existantes, la formation d'hommes et de femmes dotés d'outils opérationnels qui en découle, voilà une des déficiences les plus importantes expliquant la lenteur dans les progrès. Il n'existe pas à notre connaissance une étude faisant le point et proposant des stratégies relatives au développement institutionnel des organisations de producteurs agricoles au Sahel, à la lumière des évolutions récentes.

Les dangers principaux qui guettent le nouveau type d'institution d'appui, si les principes énoncés ne sont pas respectés sont:

---

<sup>33</sup> Oumar Gueye. *Rapport d'Evaluation du Programme Transitoire. SARAUD. Burkina Faso. 1997.*

<sup>34</sup> L'ouvrage coordonné par Marie-Rose Mercoiret "L'appui aux producteurs ruraux" Khartala. 1994, constitue un exemple intéressant

- le risque de conflits entre l'assemblée générale qui approuve également les demandes de financement et l'organe exécutif.

- le risque de suspicion et division entre les membres, dont la majorité est composée de producteurs agricoles.

Dans ce type d'institutions, il convient d'assurer le professionnalisme dans l'exercice du travail, ce qui suppose une autonomie vis à vis des organes, dès lors que les orientations sont tracées. Afin de veiller au respect des principes et critères définis, l'organe souverain peut très bien coopter une équipe de personnes expérimentées, et indépendantes . De cette façon, on crée des garde - fous aux dérives possibles.

Pour favoriser l'essor des outils économiques propres aux organisations de producteurs, les législations doivent s'adapter. Au Sénégal, les Associations ont vu à travers les G.I.E. des outils juridiques appropriés.

#### **4.2 Orientations pour le développement des réflexions sur les alternatives aux politiques de développement de l'Agriculture**

Deux conditions nous semblent indispensables pour aller dans le sens des approfondissements souhaités:

- qu'une série de recherches (études & bilan et prospective) soit menée par des experts ou chercheurs africains (indépendants) sur les stratégies de développement agricole en cours (PASA et Plans divers).

Cette étude analysera également les institutions d'appui notamment les institutions régionales dans l'opérationnalisation des stratégies: souvent c'est dans le mode de mise en oeuvre que l'inefficience se situe.

Ces recherches déboucheraient sur la formulation d'actions et modes opératoires de mise en oeuvre. Cette formulation s'exprimerait sous la forme d'options avec une analyse des avantages et inconvénients de chacune d'elle. Elles devraient proposer des innovations institutionnelles lorsque celles-ci s'imposent.

Loin d'être une étude classique, celle-ci se nourrirait des expériences accumulées par les acteurs à la base (leur perception et leur vécu) ainsi que des succès enregistrés sous d'autres cieux (autres pays africains, Europe de l'ouest, Asie ).

- dans un second temps, des ateliers de concertation, regroupant des acteurs directement concernés (notamment à travers les organisations représentatives) par le sujet pourraient se tenir. Ils auraient pour objet d'analyser la pertinence des études effectuées et de procéder à leur enrichissement.

Il est temps de bien comprendre que la production d'alternatives endogènes tenant compte de l'expérience et de la situation spécifique est un défi majeur pour les intellectuels africains. Jusqu'à présent les stratégies et leur mode d'opérationnalisation ont été des produits de réflexions exogènes; celles-ci sont fondées sur des hypothèses qui ne sont pas toujours pertinentes si l'on considère les contextes spécifiques des pays africains. Il n'y a pas de modèles de développement généralisables

en dehors des situations concrètes comme indiqué dans le premier chapitre en référence aux expériences asiatiques.

Si cette affirmation est vraie, la capacité d'adaptation régulière des politiques repose sur la manière dont les décideurs pourront se faire l'écho des impacts de ces politiques et des opportunités décelables dans l'Environnement. Ce suivi sera d'autant plus pertinent qu'il sera directement porté par les acteurs concernés appuyés par des experts indépendants (à la fois des organisations d'acteurs et de l'administration).