

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique, MERCOIRET, Marie-Rose

Titre : « Les dispositifs d'appui à l'agriculture paysanne », in Haubert, M., *L'avenir des paysans*, pp. 123-138

Editeur : PUF, Paris

Date : 1999



Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

CHAPITRE VII

Les dispositifs d'appui à l'agriculture paysanne

Dominique Gentil¹ et Marie-Rose Mercoiret²

L'agriculture familiale, pour survivre, se consolider ou se développer, a besoin de services : informations sur les techniques et sur les marchés, approvisionnement efficace, systèmes financiers accessibles, commercialisation fluide, formation technique ou à la gestion, infrastructures de transport et de communication, etc. Le recours à ces services s'accroît avec le degré d'intégration de l'agriculture familiale au marché et avec la nécessité qui en découle pour les paysans de s'adapter aux contraintes d'un environnement socioéconomique changeant et de valoriser ses potentialités.

L'État, pour des raisons historiques, politiques et économiques, a joué pendant longtemps un rôle prépondérant dans la fourniture de ces services (cf. chap. II). Il en est ainsi notamment en Afrique subsaharienne, après les indépendances. L'intervention de la puissance publique y a coïncidé parfois avec les options politiques de certains pays (Tanzanie, Guinée, etc.) ; mais des pays ayant opté pour une orientation libérale ont fait de même (Côte-d'Ivoire, par exemple), en l'absence d'une classe d'entrepreneurs et de structures économiques adéquates. La fourniture de services à l'agriculture s'est effectuée d'abord à travers des structures administratives puis, à partir des années 70, dans le cadre de projets mis en œuvre par des organismes paratatiques. En Amérique latine, en revanche, le rôle de l'État a varié selon les pays, les périodes... et les régimes politiques ; il a été très important au Mexique, par exemple, et dans les pays socialistes (à Cuba, au Nicaragua pendant la période sandiniste, etc.).

1. Socio-économiste, spécialiste du crédit et du développement rural à l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), Paris.

2. Sociologue, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), département Territoires, environnement et acteurs (TERA), programme Agricultures familiales, Montpellier.

Depuis plus de dix ans, le rôle de l'État dans l'appui à l'agriculture est de plus en plus contesté, à la fois par les grandes institutions monétaires (FMI, Banque mondiale) et par les organisations de producteurs, là où ces dernières ont acquis une capacité d'analyse et d'action à l'échelon régional ou national. Cette convergence dans la critique du service public ne signifie pas cependant unanimité dans les analyses qui y conduisent ni forcément accord sur les remèdes à apporter pour améliorer l'efficacité des services d'appui.

Le démantèlement des dispositifs étatiques et para-étatiques d'appui aux producteurs ruraux est une constante des programmes d'ajustement structurel ; il repose sur le constat du faible rapport coût/efficacité de l'action du service public et s'inscrit dans le courant économique (et idéologique) néolibéral : privatisation du crédit agricole, de l'approvisionnement en intrants, de la commercialisation et de la transformation des produits, des services vétérinaires, etc.

Imposées par les organismes financiers internationaux, les réformes s'effectuent souvent dans l'urgence, ne font pas généralement l'objet d'une négociation avec les éventuels « repreneurs » des fonctions devenues vacantes du fait du retrait de l'État, et *a fortiori* ne résultent pas d'une concertation avec les bénéficiaires des services privatisés. Les résultats sont variables selon les lieux, les enjeux économiques et la situation des acteurs :

— De nouvelles formes de coopération entre acteurs privés et producteurs se mettent en place, notamment dans les zones à fort potentiel agro-écologique, ou encore quand il existe des organisations paysannes qui ont la capacité de reconstruire (en partenariat avec d'autres acteurs) un environnement économique favorable à la production agricole.

— Dans certaines zones dites peu stratégiques pour l'économie nationale, des « vides » se créent qui remettent en cause des pratiques d'intensification déjà fort modestes. Si, vu de Washington, l'« État » est beaucoup trop présent en Afrique ou ailleurs et doit subir une cure d'amaigrissement, beaucoup de leaders paysans pensent qu'en dehors des zones « utiles », celles qui sont situées à la périphérie des villes ou celles qui sont réservées aux cultures d'exportation, « ils n'ont pas vu l'État » et ont été obligés de pallier ses carences.

— La régulation par le « marché » est peu effective dans des zones où des réseaux d'approvisionnement et de commercialisation sont peu développés ou lorsque les acteurs qui reprennent les services privatisés sont de fait en situation de monopole.

— Des tensions existent dans certaines zones lorsque les dispositifs étatiques et para-étatiques opposent une résistance active ou passive à leur démantèlement et lorsque le transfert de certaines fonctions et le contrôle des dispositifs d'appui sont un enjeu économique, de pouvoir ou de légiti-

mité entre les administrations, les structures para-étatiques, les prestataires de services, les commerçants, les entreprises agro-industrielles et certaines fractions de la paysannerie.

Il faut donc, pour apporter des réponses appropriées, faire une analyse concrète de chaque situation, en se méfiant des schémas trop simples (comme ceux opposant État et marché, paysans « professionnels » et « marginalisés », etc.) et des solutions miracles (comme celle reposant sur des organisations professionnelles qui seraient « forcément » efficaces, représentatives et démocratiques).

I/ LA DIFFUSION DES TECHNIQUES :

VULGARISATION, CONSEIL AGRICOLE,
NOUVEAUX DISPOSITIFS D'APPUI A L'INNOVATION TECHNIQUE

Au cours des années 80, de grands débats ont eu lieu entre bailleurs de fonds sur les méthodes de vulgarisation les plus efficaces.

La Banque mondiale a pour sa part dégagé des moyens considérables pour la mise en place dans de très nombreux pays du système de *training and visit* ; en Afrique subsaharienne, en particulier, l'augmentation des rendements et de la production était attendue d'une réorganisation des services étatiques de vulgarisation et d'une meilleure liaison entre la recherche et la vulgarisation. Les effets des dispositifs mis en place sont appréciés de façon très différente selon les évaluations, les critères utilisés et la place et le statut de l'évaluateur ; force est cependant de constater que, dans nombre de cas, la « réorganisation des services étatiques de vulgarisation » n'a pas atteint les objectifs escomptés et que la diffusion de conseils techniques uniformes, parfois déjà connus des paysans, l'a emporté sur un conseil novateur dans son contenu et ses modalités.

De son côté, le courant francophone espérait beaucoup d'une démarche de recherche-développement où les chercheurs sortaient de leurs stations, partageaient des systèmes de production et de la diversité des exploitations paysannes pour élaborer, avec les paysans dont le savoir technique était ainsi reconnu, une gamme de propositions adaptées à chaque type de situation. Ces innovations se diffuseraient alors par le canal des services de vulgarisation et/ou par les échanges paysans plus ou moins spontanés et organisés. La recherche-développement a permis une meilleure compréhension des systèmes de production et des logiques paysannes, mais a moins souvent réussi à gérer la complexité et à généraliser sur une large échelle un ensemble d'innovations. Dans nombre de cas, les coupes budgétaires lui ont été fatales.

Une large littérature et de nombreuses expériences de terrain font état de ces diverses propositions, de leurs espoirs, de leurs critiques, de leur mise en œuvre et, plus ou moins objectivement, de leurs résultats¹. Même s'il existe de nombreux exemples localisés d'adoption et de diffusion d'innovations², aboutissant à des résultats techniques et économiques importants, ils apparaissent davantage comme le résultat de la conjonction de facteurs favorables que comme celui d'un dispositif particulier ou d'une méthode de vulgarisation.

Dans la période actuelle, plusieurs pistes se dessinent :

— La Banque mondiale mais aussi d'autres organismes financiers continuent à apporter un appui aux systèmes nationaux de recherche agricole, dont la réorganisation est en cours dans certains pays africains ; des pratiques novatrices sont à signaler dans certains endroits en ce qui concerne notamment les relations avec les producteurs : par exemple au Mali, où des commissions d'utilisateurs de la recherche ont été mises en place ; au Sénégal, où des articulations de la recherche avec des organisations paysannes ont été expérimentées depuis plusieurs années, etc. La faiblesse des moyens des institutions de recherche et leur difficulté à se situer par rapport à la recherche, qui se concentre dans les centres internationaux, affaiblissent leur capacité d'irriguer la vulgarisation de nouveaux thèmes ou de répondre à des demandes qui émanent difficilement du milieu paysan.

— Certains dispositifs sont en cours de définition dans certains pays (Sénégal, Mali, Guinée, etc.) afin de favoriser l'articulation institutionnelle entre les systèmes de recherche, des appareils de vulgarisation rénovés (« agences ») et les organisations paysannes.

— Dans les zones d'assez forte production commerciale, un réseau de distribution d'intrants et de matériel se développe, souvent à travers les décombres ou les batailles à retardement des anciennes sociétés d'État. Mais les conseils d'utilisation sont en général limités ou de type publicitaire et la qualité des produits (notamment en provenance du Nigéria pour l'Afrique de l'Ouest) souvent douteuse. La libéralisation et la privatisation n'ont pas eu, en ce domaine, les effets bénéfiques escomptés, et il ne semble pas qu'il y ait un marché suffisant pour que des entreprises agro-industrielles mettent en place un système de vulgarisation performant lié à la diffusion de leurs produits.

1. Cf. notamment Colloque de Yamoussoukro, 1987, Groupe de travail Coopération française, 1989, et Mercoiret, 1994.

2. Particulièrement intéressantes à analyser sont les diffusions spontanées d'innovations, comme par exemple le sorgho de décrue au Nord-Cameroun ou des variétés d'igname du Ghana en Côte-d'Ivoire.

— De leur côté, la plupart des organisations paysannes ne considèrent pas que les problèmes de vulgarisation soient une des fonctions prioritaires qu'elles doivent prendre en charge. Elles ont tendance à considérer qu'il devrait plutôt s'agir d'un service public, même si elles ne se font pas beaucoup d'illusions sur la qualité à attendre des services. Elles préfèrent plutôt se battre sur l'organisation du crédit, de la commercialisation ou de l'approvisionnement. Par ailleurs, le poids des relations anciennes entre fonctionnaires et paysans (« entre le technicien qui sait et le paysan qui ne sait pas ») et la faiblesse des moyens financiers des États rendent difficiles des formes de cogestion à la française, où les vulgarisateurs seraient recrutés et payés par les organisations paysannes ou, tout au moins, sous leur responsabilité.

Dans nombre de situations, à l'exception notamment de certaines filières qui restent bien organisées, comme le coton, les paysans sont laissés à eux-mêmes ou au discours routinier de leurs « encadreurs », ce qui revient au même. Cela n'empêche pas les innovations techniques de se diffuser, quand elles rencontrent vraiment l'intérêt des paysans.

Au Mali, à l'Office du Niger, après une longue période de stagnation où les rendements en riz irrigué étaient de l'ordre de 1 à 1,5 t/ha, ceux-ci ont atteint dans les zones réaménagées depuis 1986 entre 5 et 7 t/ha. Le repiquage, obligatoire la première année sur les terres réaménagées, s'est diffusé spontanément dans les zones voisines, généralement en dehors des interventions de l'encadrement. Mais, dans cette réussite technique et économique, il est bien difficile d'isoler les facteurs : amélioration des infrastructures hydrauliques, qualité du paquet technique et des nouvelles semences, libéralisation de la commercialisation et diffusion spontanée de décortiqueuses individuelles, rapport de prix plus favorables... ou efficacité des équipes « recherche-développement » et « formation paysanne ». Lorsque le contexte économique est favorable et l'innovation technique rentable et adaptée, elle arrive rapidement à se diffuser, quel que soit le dispositif ou la méthode utilisée.

Au Bénin, devant un problème de plus en plus préoccupant de fertilité des sols, l'introduction du mucuna dans la rotation et de nouvelles variétés de maïs et manioc semble donner des résultats spectaculaires (doublement ou triplement des rendements). Dans ce cas, les vecteurs de la vulgarisation sont des « délégués à l'innovation », choisis au sein des villages et des quartiers pour expérimenter sur leurs champs et faire connaître leurs résultats. La réflexion autour des problèmes (diagnostic assisté) et des résultats est appuyée par des cadres du Projet Sasakiwa (Glehouenou, 1996).

Depuis plusieurs années, notamment en Amérique centrale, se sont développés des programmes fort intéressants d'échanges systématiques

entre paysans. Au Nicaragua, le programme *de campesino a campesino* a permis déjà des échanges entre environ 10 000 paysans sur des thèmes fort complexes de conservation des sols et d'accumulation d'eau. L'essentiel du travail repose sur des promoteurs paysans bénévoles. Rapidement, les échanges ont débordé la vulgarisation de thèmes techniques, pour porter sur les adaptations apportées par les producteurs. Petit à petit, un véritable mouvement d'expérimentation paysanne se met en place, en devant affronter des problèmes méthodologiques plus complexes que ceux de la vulgarisation.

Ces trois derniers exemples renforcent quelques observations de bon sens. Plus les paysans sont associés à l'identification des problèmes et à l'élaboration des solutions, plus les innovations ont des chances d'être adaptées¹, même si elles le sont d'une manière sélective et ne peuvent toucher, au moins dans un premier temps, qu'une minorité ; et les paysans seront davantage convaincus par la réussite d'un voisin que par le discours d'un technicien plus ou moins fonctionnarisé. Mais, de plus en plus, la mise au point d'innovations (notamment pour les variétés) est le résultat d'un long processus au sein d'instituts internationaux de recherche, qui sont tout à fait hors du contrôle des agriculteurs familiaux. Dans ce cas, leurs organisations doivent être à l'écoute des résultats de la recherche et peuvent jouer un rôle majeur dans leur diffusion, sans attendre la « bonne volonté » de services publics souvent sclérosés.

II / LES SYSTÈMES FINANCIERS²

Même si le crédit n'est pas toujours « objectivement » la contrainte majeure, il est en général considéré par les agriculteurs familiaux comme une revendication prioritaire. En effet, dans la majorité des pays, la plupart des « petits » paysans sont exclus des systèmes bancaires classiques.

À la recherche de profit et de rentabilité, les *banques commerciales* financent de préférence l'industrie, le transport, le bâtiment ou le commerce et s'intéressent peu à l'agriculture, jugée trop risquée. Les quelques activités financières sont liées à des campagnes de commercialisation, à des filières d'exportation ou à la modernisation des grandes exploitations qui présentent des garanties. La petite agriculture est ignorée, considérée comme trop coûteuse en termes de distribution, de suivi et de récupération des crédits. Devant cette carence, les gouvernements ont souvent cherché à créer des

1. A la fois techniquement et économiquement, en tenant compte des revenus réels, des quantités de travail, des risques et des possibilités de marché, et non seulement des rendements.

2. Cf. Gentil et Fournier, 1993.

banques de développement. Celles-ci ont été considérées comme l'instrument financier des États en matière de développement. Au départ, elles ont une vocation généraliste. En réalité, elles ont donné la priorité au financement d'infrastructures (routes, transport, énergie, etc.), et l'agriculture n'a pu que rarement dépasser 10 % du volume des crédits accordés. De plus, la politique de crédit a souvent été polluée par des considérations politiques ou clientélistes. C'est ce qui explique, d'une part, leurs fort mauvais taux de recouvrement et, d'autre part, leurs faillites quand les États ont cessé de les subventionner.

L'échec des banques de développement et l'impossibilité de faire du crédit avec des banques commerciales ont contribué à la création de *banques spécialisées* (Caisse nationale de crédit agricole, Banque de développement agricole et/ou rural) dans le financement des activités rurales.

Les résultats en sont très mitigés et relativement médiocres, avec cependant une certaine réussite en Asie (notamment en Thaïlande, en Indonésie ou au Vietnam). En Afrique, beaucoup de ces banques ont fait faillite (Côte-d'Ivoire, Cameroun, Bénin, Togo, Niger...) ou ne survivent que si elles sont adossées à une filière bien organisée comme le coton (Mali, Burkina) ou si elles continuent à recevoir des subventions de l'État ou des organisations internationales. En Amérique latine, elles ont dû fortement réduire leurs activités, comme par exemple Banrural au Mexique, quand les politiques de libéralisation et d'ajustement structurel ont été mises en place.

Sauf dans le cas asiatique, les performances de ces banques sont faibles en ce qui concerne le public touché et l'équilibre financier. Elles laissent pour la plupart de côté 80 à 90 % des paysans et se consacrent surtout à une minorité constituée de paysans riches et moyens, situés dans les zones les plus favorables, écologiquement ou commercialement ; les rapports entre banques et clients sont souvent tendus, les taux de remboursement non satisfaisants (inférieurs à 70 %) et les coûts de fonctionnement, dus notamment aux avantages du personnel bancaire, élevés. L'équilibre financier reste donc aléatoire, ce qui crée une forte dépendance vis-à-vis de l'État ou des aides internationales, de plus en plus réduites.

Face aux insuffisances bancaires, les projets de développement, sectoriel ou intégré, ont représenté pendant longtemps un palliatif, en incluant une composante crédit dans leurs fonctions. Le crédit est justifié comme un moyen pour faciliter l'acquisition de semences sélectionnées, d'engrais, de pesticides, d'animaux, de matériel. En général, les innovations techniques à introduire sont proposées par les services de vulgarisation, qui supervisent et conseillent ensuite les paysans sur leur utilisation. Les produits sont souvent livrés en nature pour éviter le « détournement » du crédit. C'est donc un « crédit dirigé », qui correspond rarement aux priorités des paysans. De

plus, ces projets n'envisagent pas la pérennité des structures créées. Le critère de réussite du projet est davantage le montant du crédit distribué que le montant remboursé. Tous ces facteurs contribuent à des taux de remboursements faibles et à l'arrêt du crédit à la fin des projets. Il ne reste alors rien, sauf la mauvaise habitude chez les paysans d'essayer de ne pas rembourser leurs prêts.

Devant cette « exclusion bancaire », les populations ont développé leur propre *système endogène*, très diversifié et souvent fort original : multiples formes de tontines (surtout en Afrique et en Asie), garde-monnaies, banquiers ambulants, clubs d'investisseurs, caisses variées de solidarité ou d'assurance, prêts personnels à taux nuls ou « usuraires »... Ces différents outils ou institutions financières sont fondés sur la confiance, la réputation, la proximité géographique ou sociale. Ils sont généralement efficaces mais atteignent aussi rapidement leurs limites : ressources financières insuffisantes, crédits allant en priorité à des obligations sociales ou à des activités économiques de très court terme, coûts importants, risques assez élevés... Ils ne constituent pas une véritable solution pour le financement des activités rurales (crédits de campagne, fonds de roulement, crédits d'équipement).

Entre les banques et l'« informel », se développe de plus en plus un *secteur intermédiaire*. Les coopératives d'épargne et crédit (Coopec), reprenant en l'adaptant le modèle européen ancien du XIX^e siècle (Raiffeisen), en sont un bon exemple¹. Ces institutions disposent d'une existence officielle, avec en général une reconnaissance juridique, ce qui les distingue du secteur « informel ». Elles attachent beaucoup d'importance à l'équilibre financier et aux taux de récupération des prêts, ce qui les rapproche des banques. Leurs membres affichent une volonté de gérer l'organisme, mais, en même temps, les opérateurs et les financements extérieurs disposent d'un poids important dans l'institution. Le degré réel de participation des membres à la conception, à la décision et au contrôle des dispositifs d'épargne-crédit est donc assez variable selon les expériences. Par ailleurs, avec l'extension des activités, le pouvoir réel passe de plus en plus aux mains des techniciens salariés, même si ceux-ci restent, en droit, recrutés et contrôlés par des administrateurs bénévoles.

La formule même des Coopec, reposant sur l'épargne préalable, avant la distribution du crédit, permet une grande autonomie du système vis-à-vis de l'État et des banques. Mais elle ne peut s'adresser qu'à une certaine catégorie

1. En Afrique, les premières expériences de Coopec sont nées dans les pays anglophones dans les années 50 et 60 (Ghana, Nigéria et Tanzanie en 1955, Cameroun anglophone en 1963, Kenya en 1964). Pour les pays francophones, il faut attendre les années 70 (notamment au Zaïre, au Togo, au Bénin, au Rwanda...).

de la population (artisans, commerçants, paysans moyens ou aisés, fonctionnaires...), celle qui a une capacité d'épargne. Comme le disent certains petits paysans béninois, « la Coopec, c'est pour ceux qui ont de larges épaules ». Et si les sommes collectées deviennent de plus en plus importantes (par exemple 10 milliards de francs CFA par la FECECAM au Bénin en 1996, 4 milliards de francs CFA au Burkina par le réseau Caisses populaires), le volume du crédit distribué reste tributaire de l'épargne collectée et ne va pas toujours en priorité aux investissements productifs.

Dans ce paysage, l'expérience de la Grameen Bank au Bangladesh renouvelle considérablement les débats (Gentil, Hugon *et al.*, 1996). Elle montre qu'il est possible de faire du crédit à des populations très pauvres, notamment les paysans sans terre (ou plutôt leurs femmes, puisqu'elles constituent 95 % de la clientèle), ne présentant aucune garantie et complètement exclues jusqu'alors des banques ou des autres systèmes financiers. Le crédit est accordé selon des critères très stricts, avec beaucoup de rigueur et pas du tout dans une approche sociale ou de « développement » ; il est distribué sans épargne préalable, mais celle-ci se constitue progressivement. La Grameen Bank, dont les premières expérimentations remontent à 1976 et qui distribue actuellement du crédit à plus de 2 millions de clients avec des taux de remboursement proches de 100 %, représente donc bien une innovation financière importante, et non seulement une expérience sympathique. D'où une extraordinaire capacité d'attraction, incitant plusieurs dizaines d'autres expériences à s'en inspirer¹, avec plus ou moins de fidélité au modèle initial mais en général avec succès.

Face aux besoins financiers de l'agriculture familiale, il y a donc une diversité de réponses. Les banques, à l'exception de certaines régions et de certaines cultures d'exportation, restent peu intéressées ; le secteur financier informel, s'il est souvent très présent et inventif, ne couvre qu'une partie des besoins, à des coûts généralement élevés ; d'où, depuis une vingtaine d'années, l'extension, dans la plupart des pays, d'un secteur intermédiaire, qui essaye de concilier rigueur bancaire et services d'une clientèle sans garantie matérielle, apport externe et forte implication des bénéficiaires. Le problème de l'équilibre financier est toujours difficile à résoudre, car les coûts de petits crédits (distribution, gestion, récupération, couverture des risques) sont importants et nécessitent des taux d'intérêt relativement élevés. Si ceux-ci sont en général acceptés sans difficultés par les bénéficiaires, ils peuvent compromettre la rentabilité de certains investissements productifs et orientent davantage les crédits vers les activités com-

1. Celles-ci sont souvent désignées sous l'expression « crédit solidaire » puisqu'en général la garantie du crédit est la caution d'un groupe restreint.

merciales et le très court terme. Le degré d'implication des bénéficiaires dans la conception et la gestion de ces nouveaux systèmes financiers est très disparate. D'une part, il faut accepter que la majorité des paysans souhaitent avant tout un service financier efficace et qu'ils ne sont pas nécessairement intéressés par la gestion des Coopéc ou du crédit solidaire. D'autre part, même si l'analyse des emprunteurs, les modalités de crédit et de garantie, les types de décision et de contrôle, etc., nécessitent des formes adaptées à chaque contexte spécifique et demandent une forte créativité sociale, il n'en reste pas moins que les exigences de gestion (compatibilité, informatisation...) encadrent cette créativité et donnent de plus en plus de pouvoirs aux techniciens salariés.

Certaines organisations paysannes (OP), devant la carence du système bancaire à répondre à leurs besoins et devant l'attitude réservée de la plupart des systèmes intermédiaires à leur égard, ont voulu créer leurs propres systèmes financiers. Sauf quelques exceptions (cas de la filière café au Honduras, par exemple), dans lesquelles le pouvoir de décision reste nettement autonome par rapport à celui des responsables des OP¹, les résultats sont le plus souvent décevants (octroi « laxiste » du crédit, « compréhension » vis-à-vis des impayés, recherche de taux d'intérêt le plus faible possible, ce qui conduit à une faillite plus ou moins rapide) et semblent démontrer la nécessité de respecter une certaine autonomie du secteur financier par rapport aux autres activités ou organisations économiques et professionnelles.

III / DES DISPOSITIFS D'APPUI

MIS EN PLACE PAR DES ORGANISATIONS PAYSANNES

Les organisations de producteurs qui ont su conquérir leur autonomie vis-à-vis de l'État représentent dans de nombreux pays une force nouvelle permettant une meilleure prise en compte des problèmes paysans. Là où elles existent, elles s'efforcent de mettre en place des services d'appui pour leurs adhérents.

Les enjeux autour desquels s'articulent les actions menées par les organisations paysannes sont le plus souvent la reconstruction de l'environnement technique et économique de la production agricole et l'acquisition d'un pouvoir de négociation avec les autres acteurs économiques et politiques, afin d'obtenir d'eux les soutiens indispensables à la réussite de leurs entreprises (cf. chap. VIII).

1. Les évolutions des relations de pouvoir et de contre-pouvoir pendant cent ans dans le Crédit agricole en France sont dans cette perspective intéressantes à analyser.

Les conditions économiques dans lesquelles s'effectuent le désengagement de l'État et la libéralisation de l'économie sont peu favorables aux initiatives des organisations paysannes, souvent peu expérimentées de surcroît. Une recherche-action (CIRAD et FPH, 1997) menée à partir d'études de cas dans six pays (Bénin, Sénégal, Mali, Mexique, Brésil, Nicaragua) a mis en évidence la diversité des dispositifs d'appui dont se dotent les organisations paysannes :

a) Ils peuvent se construire autour des questions techniques et économiques liées à l'innovation dans les systèmes de production. Les organisations paysannes sont à l'échelon local les vecteurs de l'innovation, en assurant une médiation entre leurs adhérents et les acteurs extérieurs. Cette médiation peut concerner la construction d'une demande sociale, la négociation de cette demande avec les institutions extérieures de recherche et de développement, la participation des paysans à la mise au point de solutions techniques et à leur diffusion, etc. Les organisations paysannes sont aussi les acteurs de l'innovation : soutien à la création de services à la production individuelle, gestion de l'innovation (maintenance des équipements collectifs, règlements des conflits fonciers, sociaux ou intercatégoriels créés ou avivés par l'innovation) ; création de systèmes de financements spécifiques (caisses d'épargne et de crédit du Bénin) ; rôle dans la gestion des ressources naturelles (programme de *campesino a campesino* au Nicaragua).

b) Les activités des organisations paysannes s'articulent parfois aussi autour de la maîtrise de filières, dans les domaines de la production, de l'approvisionnement, de la transformation et de la commercialisation. Le conseil technique à la production apparaît souvent quand se créent des organisations spécialisées (« professionnelles ») ; c'est le cas par exemple au Mexique avec les organisations de petits producteurs de café dans l'État de Vera-Cruz ; c'est là aussi une orientation fortement encouragée par la coopération française en Afrique.

c) Dans d'autres cas, l'organisation paysanne s'efforce de construire un système d'appui au développement qui tente d'englober des services techniques et économiques et des fonctions d'intérêt général qui débordent le cadre agricole (santé, éducation, etc.). C'est le cas des associations villageoises au Mali, de nombreuses associations fédératives au Sénégal.

d) Certaines organisations paysannes peuvent enfin construire des dispositifs autour d'enjeux plus globaux à caractère syndical ou sociopolitique (cf. chap. VIII).

Les résultats techniques et économiques obtenus à travers les dispositifs d'appui mis en place par les organisations paysannes demeurent encore dans

la plupart des cas modestes, même s'ils sont notables et paraissent en progression dans de nombreux endroits. La relative faiblesse de certains résultats peut être due à des facteurs internes aux organisations paysannes : choix techniques peu pertinents, méconnaissance des marchés, lacunes dans la gestion, etc. Elle résulte aussi d'un environnement économique peu incitatif et changeant : incertitudes sur le prix des produits ; difficulté d'accès au crédit (Mexique, Sénégal) et instabilité des critères d'éligibilité, des modalités d'accès ; insécurité foncière, etc.

Une variante, d'origine extérieure mais à forte implication paysanne, est constituée par les centres de services ; ils se sont créés depuis quelques années dans certains pays (notamment au Mali). Les services rendus peuvent se limiter aux aspects de comptabilité et gestion ou être polyvalents, en incluant par exemple aussi le conseil juridique, notamment sur le foncier, l'appui aux appels d'offres sur l'approvisionnement, aux problèmes de commercialisation, de crédit ou de cogestion des entretiens d'infrastructures d'aménagements hydro-agricoles. Ces centres de services travaillent en général avec un nombre limité d'organisations paysannes (par exemple 10 à 30 associations villageoises), ayant déjà eu entre elles des relations de travail. Ils se constituent souvent sous la forme juridique d'association. Le conseil d'administration est composé de représentants des associations villageoises. Il fixe les grandes orientations et le budget et passe des contrats avec des prestataires de services ou des consultants individuels. Le budget courant de ces centres est en principe équilibré, au bout de trois à cinq ans, par des cotisations de chaque association villageoise, venant de ressources propres ou d'une contribution de la filière intéressée (coton dans la majorité des cas). Un appui pour la création de ces centres, pour la formation des cadres, pour la mise au point des méthodologies et des outils est apporté temporairement sous forme de « projet », financé par l'extérieur : celui-ci peut à terme se transformer en fédération de centres de services.

L'intérêt que rencontrent ces services est indubitable, aussi bien au niveau des organisations rurales qu'à celui des autres institutions (les banques, les sociétés fortement impliquées dans la gestion des filières...). Plusieurs interrogations demeurent cependant : Est-ce que l'amélioration de la gestion des OP est une motivation réellement importante au-delà des déclarations sur le fait que la « transparence » permet d'éliminer les suspicions et d'établir un climat de confiance ? Quels sont les autres domaines prioritaires d'appui ? Quel est le profil des cadres et des consultants qui travaillent dans les centres de services ? Comment sont-ils recrutés et contrôlés par les conseils d'administration paysans ? Avec quel niveau de salaires ? Et surtout, quelle est, selon les fonctions des centres et le niveau de revenus des organisations rurales, la part d'autofinancement demandée ? Faut-il raison-

ner, comme dans le cas de l'agriculture européenne, en termes de subvention et de cogestion avec des partenaires non paysans, ou faut-il, au contraire, viser l'autonomie des mouvements paysans ?

Ces dispositifs d'appui appellent trois remarques :

— Tout d'abord, il s'agit pour l'essentiel de dispositifs émergents, en évolution permanente.

— Ensuite, on observe que la spécialisation relative ou la multifonctionnalité de ces dispositifs ne résultent pas d'un choix délibéré entre diverses options ; elles sont le plus souvent la conséquence de l'histoire de l'organisation, de ses conditions d'émergence et des carences du service public, en matière de services sociaux, par exemple. Les leaders paysans sont conscients des difficultés de gestion qui sont celles des dispositifs multifonctionnels, et en particulier de la difficulté à acquérir les compétences multiples qu'ils requièrent. Les réticences exprimées à l'endroit d'une segmentation des fonctions d'appui tiennent à deux facteurs principaux : d'une part, il existe une crainte des directions des organisations paysannes de perdre le contrôle de certains services qui, en s'autonomisant, pourraient s'écarter des objectifs généraux de l'organisation et affaiblir la légitimité globale de cette dernière ; d'autre part, dans nombre de cas, l'adhésion des paysans à une organisation traduit une aspiration globale à des changements qui améliorent leurs conditions de production et d'existence, ce qui fait que sa segmentation en catégories, largement méconnues par ailleurs dans leurs caractéristiques théoriques, est perçue dans certains cas comme peu pertinente, pour l'heure tout au moins.

— L'appui aux organisations paysannes et aux dispositifs/services qu'elles mettent en place est indispensable mais n'est pas aisé à définir et à mettre en œuvre, ainsi qu'en témoignent certains partenariats OP/acteurs extérieurs parfois cahotiques. Les écueils sont évidents : dévier les organisations paysannes de leurs objectifs en leur imposant des modèles ; renforcer des déséquilibres internes en termes de pouvoir, d'accès aux centres de décisions ; survaloriser certains aspects (la gestion) au détriment d'autres dimensions ; instrumentaliser les organisations paysannes au service d'un projet extérieur, etc.

IV / DIVERSITÉ ET PRIVATISATION

Les fonctions d'appui que requiert le développement agricole ne sont pas toutes de même nature et la question des rôles respectifs qui doivent revenir à chacun des acteurs concernés (État, secteur privé, organisations

paysannes) ne peut donc faire l'objet d'un traitement identique. Une classification schématique et non exhaustive des fonctions d'appui à l'agriculture permet de mettre en évidence quatre grandes catégories.

Il y a tout d'abord des *fonctions économiques* qui ont pour vocation d'être gérées par des organisations paysannes, des entreprises privées ou des sociétés d'économie mixte (l'approvisionnement en intrants, le crédit, la commercialisation des produits, etc.). La privatisation de ces fonctions est fort avancée dans la plupart des pays ; cependant, le retrait des organismes étatiques des fonctions économiques ne revient pas à nier le rôle que l'État peut et doit continuer à jouer : veiller à ce que ces fonctions soient effectivement remplies ; réguler quand nécessaire les relations entre les différents acteurs, etc.

Viennent ensuite des *fonctions de service public*, qui étaient assurées pour l'essentiel par des organismes étatiques et qui actuellement sont aussi en partie assurées par des acteurs non étatiques (organismes privés d'appui, organisations paysannes, fédératives principalement) : la recherche-développement, la gestion des terroirs et des ressources naturelles, la formation, etc., entrent dans cette catégorie. La part croissante qui revient à des acteurs de la société civile dans l'exercice de ces fonctions constitue un progrès : participation accrue des organisations paysannes à l'orientation et à la mise en œuvre des actions d'appui ; renforcement (sur une base contractuelle) de l'action des organismes privés d'appui, etc. Cela ne signifie pas cependant que l'État s'en désengage totalement : il lui appartient, en concertation avec les autres acteurs, de veiller à ce qu'elles soient effectivement assurées, de définir, de façon négociée, le cadre d'exercice de ces fonctions, et d'apporter une contribution, soit en assurant directement certaines d'entre elles (recherche-développement, suivi-évaluation à l'échelon régional, etc.), soit en apportant un appui aux opérateurs non étatiques qui les prennent en charge : ressources humaines, matérielles, financières, etc.

La troisième catégorie regroupe les *fonctions d'intérêt général, d'utilité publique*, nécessaires à la sécurisation de la production agricole et à son développement : la sécurité foncière, les systèmes d'information sur les marchés, les voies de communication, etc. Même si les actions menées peuvent ou doivent bénéficier d'un important accompagnement de la part de projets, d'organismes privés d'appui, des ruraux, le rôle de l'État apparaît essentiel dans ce domaine : en matière de législation foncière, de répartition des équipements dans l'espace, etc.

Doivent également être incluses dans cette classification les *missions d'intérêt général relevant de l'État* : statistiques, application des textes législatifs et réglementaires et mise en œuvre des orientations de politique agricole, etc.

Cette classification, bien que très sommaire, met en évidence la diversité des fonctions et leur plus ou moins grande aptitude théorique à être « privatisées ». Dans les faits, la situation est bien sûr beaucoup plus complexe :

— Des membres de la Banque mondiale (Petit, 1993) considèrent par exemple que « la nature et le degré optimal d'intervention des pouvoirs publics dans les services d'appui à l'agriculture seront largement gouvernés par la nature et l'ampleur des défaillances du marché dans chacun d'entre eux. Ces défaillances incluent : le cas de biens publics, la présence d'effets externes, les problèmes d'aléa moral, la situation des industries naissantes et l'existence de monopoles ». Dit autrement, la reconfiguration des dispositifs d'appui ne peut s'effectuer à partir de dogmes (les bienfaits du marché dont on sait par ailleurs qu'il est « imparfait », les méfaits de l'interventionnisme de l'État dont on connaît les errements mais à qui il revient de définir des politiques agricoles concertées et de mettre en place des mécanismes de régulation territoriaux et sectoriels).

— Plusieurs acteurs sont forcément concernés par l'exercice d'une fonction dès lors que celle-ci est décomposée en tâches plus précises ; la question de leur articulation entre les acteurs est donc centrale et ne peut être résolue en dehors d'une concertation entre eux qui aboutisse à des contrats, des compromis institutionnalisés.

— La façon dont se présente dans chaque pays, dans chaque région, le contenu précis d'une fonction et les modalités concrètes de son exercice est toujours particulière ; il en est de même en ce qui concerne les acteurs en présence, leurs logiques, leur plus ou moins grand intérêt à s'engager dans l'exercice d'une fonction et leur plus ou moins grande capacité de le faire.

CONCLUSION

L'agriculture familiale a besoin d'appuis diversifiés, et les champs rapidement évoqués (innovations techniques, systèmes financiers, organisations paysannes) n'épuisent pas la gamme des fonctions nécessaires à son développement. Les expériences, anciennes ou récentes, montrent bien que les petits et moyens paysans ont tout intérêt à prendre eux-mêmes en charge, ou tout au moins à influencer, les différentes fonctions d'accompagnement de la production, et à ne pas les laisser aux mains des services administratifs ou des commerçants et des agro-industries, qui ont des intérêts ou des motivations profondément différents de ceux des producteurs. Les organisations paysannes n'ont pas généralement les forces ou les moyens nécessaires pour couvrir l'ensemble des fonctions. D'où la nécessité de définir des priorités et de passer des alliances, avec des intellectuels nationaux, comme souvent en

Amérique latine, des partis ou des syndicats, certaines fractions de l'appareil d'État, des organismes privés d'appui ou des opérateurs divers, nationaux ou étrangers. Elles doivent veiller à ne pas se laisser imposer des modèles externes ou à ne pas accepter de simples transferts. Tout en intériorisant les contraintes techniques et économiques, qui délimitent les champs du possible, il y a toujours place pour une créativité collective, qui utilise en les modifiant certaines formes sociales et culturelles pour faire face à de nouvelles situations.

S'il n'y a pas de modèle universellement valable en matière d'organisation des dispositifs d'appui, six questions devraient guider les recompositions institutionnelles :

— Comment mettre en place un « système de services », non centralisé dans une même structure, mais articulant les différentes fonctions nécessaires ?

— Comment assurer la stabilité des services (statut, cadre réglementaire, financement), ce qui constitue le meilleur garant contre les attitudes opportunistes ?

— Comment rendre accessibles les services aux différentes catégories de producteurs (groupes socioprofessionnels, catégories sociales, etc.) dans les différentes régions ?

— Comment donner aux bénéficiaires les moyens de négocier réellement les objectifs, contenus et modalités de mise en œuvre des services d'appui ?

— Comment assurer le pilotage des dispositifs par la demande pour permettre l'adéquation et la qualité des services rendus ?

— Comment faire pour que les dispositifs d'appui puissent s'adapter aux évolutions de l'environnement et des OP et ne pas succomber à la routine ?