

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** Iram, Coll.

**Titre :** « Politique de transfert aux Organisations Paysannes », In *Journée d'Etude 1990*, 38 p.

**Editeur :** IRAM, Paris

**Date :** 1990

## **JOURNEE D'ETUDE 1990**

**1 - Politique de transfert aux Organisations Paysannes**

**2 - Financement local.**

**Documents préparatoires et compte-rendu des débats du 15 septembre 1990**

**I.R.A.M.**

**49, Rue de la Glacière - 75013 - PARIS**

**Tel : 43 36 03 62 - Télex : 205 397 IRAMD - Télécopie : 43 31 66 31**

## **AVERTISSEMENT**

*Deux thèmes ont été traités lors de la Journée d'Etude de l'IRAM 1990 (15 septembre). d'une part la politique de transfert aux organisations paysannes et d'autre part le Financement Local.*

*Le présent document rassemble les documents préparatoires et les comptes-rendus des débats.*

## SOMMAIRE

### 1 - Politique de transfert aux organisations paysannes

#### 1.1.- Textes préparatoires

- ◆ La pratique IRAM - Etienne BEAUDOUX
- ◆ L'expérience de la CMDT au Mali - Mark NIEUWKERK
- ◆ Organisations Paysannes et transfert de gestion des réseaux d'irrigation - Paul MATHIEU

#### 1.2.- Débat

### 2 - Financement Local

#### 2.1.- Textes préparatoires - Dominique GENTIL - Yves FOURNIER

#### 2.2.- Débat

◆

◆ ◆

## A PROPOS DU TRANSFERT AUX ORGANISATIONS PAYSANNES

*Mais quelles sont donc ces fameuses organisations paysannes à propos desquelles responsables politiques, développeurs et chercheurs ont subitement le coup de foudre et sans lesquelles tout le monde s'accorde pour dire qu'il n'y aura pas de développement rural viable et durable ?*

### I L'ACTUALITE EST AU TRANSFERT.

Pendant longtemps les paysans ont plus été des objets, pour la mise en oeuvre de politiques, comme caution électorale, ou plus récemment des objets de recherche plus que des sujets. Le constat vaut d'ailleurs autant pour l'Europe que pour les pays du sud (à quelques décennies de différence) et aujourd'hui l'importance prise par les organisations professionnelles agricoles en Europe est souvent présentée comme modèle pour les pays du sud. De fait, dans ces pays, plusieurs formes d'organisations apparaissent ; organisations à caractère de représentation où de défense, là où l'existence d'une société civile vivante le permet et organisations à vocation économique et sociale dans beaucoup de pays d'Afrique francophone par exemple. Ainsi, au-delà des formes classiques de coopératives dont les demi succès et surtout les échecs sont trop connus (1), dans beaucoup d'opérations soutenues par les ONG du nord, l'accent est mis sur l'appui à des groupements paysans et ce label devient souvent le critère pour obtenir des aides financières et de relations extérieures. (2)

De même, depuis quelques années des projets et structures de développement ont pour des raisons variées pris des initiatives de promotion de groupements paysans pour remplir des tâches de service (approvisionnement, collecte primaire, etc...).

(1) Cf : "les mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest" Intervention de l'Etat ou organisation paysanne ? Dominique Gentil. L'Harmattan

(2) Certains "entrepreneurs" en milieu paysan, ayant bien compris cette exigence des ONG du Nord, initient des organisations villageoises de façade pour capter les aides.

Aujourd'hui les " politiques " (nationaux et bailleurs de fonds) découvrent l'intérêt économique de ces organisations et à l'heure du désengagement de l'Etat et de la réorganisation des services agricoles, un mot d'ordre émerge : LE TRANSFERT AUX PAYSANS ORGANISES de fonctions hier assurées par les appareils d'Etat déclarés défaillants.

Comment la Recherche/Développement prend-elle en compte ces nouvelles données ?

Dans les opérations Recherche/Développement, le thème "organisations paysannes " devient aussi d'actualité, mais lié surtout au problème de l'appropriation des résultats de la Recherche/Expérimentation par les paysans ; en effet, tout le monde s'accorde sur l'intérêt méthodologique des acquis du diagnostic, tout le monde constate que certains diagnostics traînent en longueur...Et tout le monde constate que la phase finale R/D se fait mal : l'appropriation par les paysans. Le problème d'organisations paysannes structurées est posé ; mais les opérations R/D ont jusqu'à maintenant peu produit sur ce thème.(1)

Le transfert, l'appropriation...sont d'actualité.

Qu'il s'agisse de mode, de nécessité économique ou de conviction politique...La conjoncture actuelle offre une chance de réorientation intéressante des interventions de développement rural ; encore faudrait-il définir et mettre en oeuvre des politiques de transfert/appropriation adaptées pour que par les fonctions prises en charge par des organisations paysannes se crée une dynamique de renforcement du rôle des paysans organisés , l'hypothèse étant qu'à travers la conduite d'actions économiques et sociales, un apprentissage à l'exercice de responsabilités collectives peut s'exercer.

(1) A noter cependant quelques exceptions intéressantes comme le projet R/D Zou au Bénin et le projet R/D à Ste Lucie et La Dominique, qui ont pris ce problème comme champ d'observation et d'expérimentation.:

## II LE TRANSFERT DE QUOI ?

De nombreuses fonctions de service sont actuellement assurées par des groupes de paysans organisés plutôt que par des institutions extérieures publiques ou privées. Citons quelques exemples

- La collecte primaire de produits agricoles a été transférée à des organisations paysannes par de nombreuses sociétés de commercialisation.

Un exemple classique est celui de la collecte du coton. Ainsi, la CMDT au Mali ou la SODECOTON au Cameroun traitent-elles avec des associations villageoises qui regroupent et pèsent la production de leurs membres qu'elles livrent en gros, moyennant rémunération. La société de commercialisation, contre rémunération, nationalise son circuit de collecte et les paysans sont assurés de la transparence des pesées.

- Certaines organisations vont plus loin : elles commercialisent elles-mêmes leurs produits et gèrent l'approvisionnement en intrants ou en produits de consommation de leurs membres.

Ainsi, en Bolivie, l'ANAPQUI (association des producteurs de quind) collecte la production de ses membres pour satisfaire des contrats qu'elle passe avec des institutions nationales et des acheteurs étrangers. Et beaucoup d'exemples de ce type peuvent être donnés en matière de commercialisation des productions maraîchères.

- La gestion en commun d'équipements se retrouve fréquemment au niveau d'organisations paysannes.

Ainsi, la plupart des "associations villageoises" de l'Office du Niger au Mali (1) gèrent-elles des batteuses de paddy,

(1) Il s'agit d'un vaste périmètre irrigué au Mali, sur lequel actuellement, la production essentielle est le riz.

petites unités mécaniques mobiles que l'on déplace d'un champ à l'autre. Ce travail était réalisé auparavant par " l'office", à un coût plus élevé, alors qu'à présent il dégage une plus-value qui reste au niveau des associations.

- En matière de crédit, le groupement est souvent le cadre pour l'exercice de la garantie solidaire. Des producteurs du fleuve Sénégal, en Mauritanie, sont regroupés en associations qui garantissent solidairement le remboursement des crédits de campagne (semences, engrais,...) obtenus par leurs membres.

De plus en plus les organisations paysannes gèrent à la fois une fonction d'épargne et une fonction de crédit. Au Rwanda, il existe des tontines, caisses traditionnelles d'épargne et de crédit, et un réseau plus structuré de "Caisses populaires" qui draine l'épargne de ses membres selon le schéma des caisses d'épargne européennes.

- En matière de "diffusion des innovations" les groupements sont aussi présentés comme un moyen utile pour l'expérimentation agronomique en milieu paysan (1).

Ainsi, un projet R/D Comores a beaucoup travaillé avec des paysans disposant d'un champ collectif comme terrain d'essai. mais aussi avec des groupes d'échange/expérimentation sans production collective sur un champ commun. Selon le même principe méthodologique de travail avec des groupes, le système

(1) Etant préalablement admis, les acquis de la R/D en matière de vulgarisation, à savoir:

- Que la diffusion/appropriation nécessite des thèmes adaptés aux conditions économiques et sociales des paysans.
- Que l'environnement (prix, existence ou non de routes pour transporter les produits,...) sont souvent plus déterminants pour l'adoption des innovations que tout dispositif particulier de vulgarisation.
- Que selon la nature des innovations, les modes de diffusion sont différents

"training and visit " préconise des groupements de paysans, selon leur appartenance géographique. Mais au-delà de l'intérêt supposé de ces groupements (1) peu de références ont été produites actuellement sur les formules de travail entre paysans (groupes d'échanges, d'expérimentation...).

Les exemples pourraient être multipliés, anciens ou plus actuels. Constatons que si l'appropriation de beaucoup de fonctions par des structures paysannes est possible, elle n'est pas automatique ; plusieurs conditions doivent être acquises pour assurer le transfert correct et la viabilité à terme de l'opération :

a) Il faut que la technologie soit appropriable, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elle doive être très simple.

L'exemple de la batteuse à paddy cité plus haut démontre qu'un groupe de paysans est capable de gérer une machine assez complexe (approvisionnement en carburant, gestion des tours d'utilisation, gestion des pannes,...). Par contre, sur le même périmètre de l'Office du Niger, la tentative de transférer l'opération de plannage à l'aide d'une nivelieuse à traction animale qui remplacerait les engins mécanisés ne réussit pas. Le "boeuf-dozer" n'est pas encore au point et le "bulldozer" n'est pas appropriable par les associations villageoises.

b) Il faut que l'intérêt particulier des membres d'une organisation soit satisfait pour qu'ils acceptent de se mobiliser afin de défendre une action et la développer (2).

(1) Qui ont fait leur preuve dans d'autres contextes, Cf les GVA et CETA en France.

(2) L'intérêt particulier pouvant être trouvé dans une réalisation commune.

A Gao, au Mali, une coopérative de pêcheurs a développé avec succès un atelier de menuiserie qui fabrique des pirogues que les membres achèteront à un prix avantageux. Mais au Mexique, une menuiserie communale destinée à fabriquer des meubles et à les vendre à l'administration régionale de l'Education a périclité (les bénéfices de cette petite entreprise étaient destinés à un "fonds communautaire", sans projet collectif mobilisateur).

c) Il faut qu'une fonction transférée rencontre une organisation apte à se l'approprier.

Dans la province de Mizque, en Bolivie, un très important réseau d'irrigation a été mis en place pour arroser 6000 ha. Il exigeait un effort commun de 10 communautés qui jusque là n'avaient à régler que des problèmes de distribution d'eau internes à chacune. La formule correcte de Fédération de ces communautés pour une répartition inter-communautaire de l'eau a pu être trouvée, malgré la complexité du thème.

Mais au Kenya, un petit projet d'irrigation à partir d'un barrage ancien que deux villages doivent réhabiliter ensemble ne voit pas le jour car le village d'aval, généralement dominé, n'obtient pas les garanties d'accès à l'eau auxquelles il prétend et diffère sa participation aux travaux sous divers prétextes.

d) Il faut que les responsabilités de gestion soient définies clairement.

Le moulin à mil, très utile aux femmes d'un village de la région de Ségou, au Mali, fonctionne parfaitement parce qu'un meunier forme à ses tâches en est responsable, et qu'un comité de surveillance des femmes en contrôle la gestion.

Mais au Niger, un projet d'introduction de moulins semblables

dans des villages a échoué parce que les associations, créées "administrativement" pour les gérer n'avaient pas pu clarifier au préalable les niveaux de responsabilité.

e) Il faut enfin que l'environnement soit favorable à une action de transfert.

Le cas d'une petite fabrique de confiture en Bolivie est exemplaire à cet égard. Les paysans de 5 communautés d'une vallée éprouvaient des difficultés d'écoulement de leurs fruits. La création de la fabrique répondait à leurs intérêts particuliers : vendre leur production (et accessoirement jouir d'un travail temporaire à la fabrique). Les 5 communautés ont acquis une maîtrise organisationnelle (un comité intercommunautaire fonctionnait effectivement). Ce Comité maîtrisait les conditions de gestion et d'administration (achat des intrants, sucre, carburant, acides, récipients; organisation des tours de travail; organisation de la vente). La technologie, bien que nouvelle, ne posait plus de problèmes. Mais la politique ultra-libérale mise en place par le gouvernement a permis l'importation sauvage à des prix très inférieurs aux coûts de production de ce groupement de confitures aux qualités moindres. La fabrique n'a pas résisté.

Les exemples de ce type seraient nombreux à citer, sur les effets positifs ou négatifs des conditions du marché, de la politique des prix, des politiques du soutien... (1) et donc, au-delà des déclarations, de la volonté, active ou non, des promoteurs du transfert.

(1) Dans un tout autre contexte, on pourrait, par exemple citer la réussite des coopératives agricoles céréalières en France grâce à l'ONIC et au monopole du stockage.

### III LE TRANSFERT A QUI ?

a) L'expérience montre que le "groupement paysan" n'est ni la condition nécessaire, ni la condition suffisante et qu'il convient d'éviter le transfert à une collectivité qui ne serait pas apte à l'assurer, ou le transfert sur des bases uniquement idéologiques ou politiques. Un service correctement assuré par un privé est préférable à un service défaillant de groupement, et souvent, le vrai problème est de trouver l'articulation entre les initiatives privées, les initiatives "collectives" et le rôle de l'Etat.

L'exemple d'une fabrique de chaux au Rwanda illustre ce propos: La technologie de transformation du calcaire mise au point par une ONG avait été transférée à une commune. Il s'est rapidement avéré que les intérêts de la majorité n'étaient guère servis par cette unité, et la gestion de celle-ci a rapidement périclité. L'idée que ceux qui avaient intérêt à cette chaulerie vive étant les travailleurs, de celle-ci, il fallait qu'ils se constituent en coopérative. Mais ce groupe hétérogène de travailleurs n'était pas disposé à cette forme complexe de gestion. La chaulerie a finalement atteint son niveau de production et de rentabilité lorsque l'un des coopérants, plus dynamique que les autres l'a rachetée à la coopérative (à crédit) et l'a fait fonctionner (en conservant les anciens travailleurs en tant que salariés). Dans ce cas, la solution de l'entreprise privée dès le départ, aurait évité des expériences malheureuses.

Autre exemple, à propos de la manière dont deux villages voisins, dans une région du Sud du Mali ont résolu le problème de l'entretien du matériel agricole, qui illustre la variété de solutions organisationnelles pour un transfert : Dans un des deux villages, un groupement de forgerons issus de plusieurs villages, s'est formé pour s'équiper à crédit de matériel moderne (forge, poste de soudure, groupe électrogène...). Dans l'autre village, c'est l'association villageoise toute entière qui a acheté à crédit le matériel nécessaire à son forgeron, à charge pour celui-ci d'exécuter les services d'entretien demandés, à des conditions de tarifs fixées par l'association.

D'autre part, si la solution "organisations paysannes" est réaliste, il n'est pas certain qu'il faille provoquer la naissance d'une organisation nouvelle. Il faut examiner la possibilité de transfert à des organisations traditionnelles, en aidant celles-ci à se moderniser. Des comités de gestion des systèmes d'irrigation traditionnels s'adaptent facilement à l'organisation plus sophistiquée d'un périmètre irrigué moderne, mais il n'est pas sûr que toutes les formes d'organisation traditionnelles puissent s'adapter à un transfert.

Par exemple, la tontine, caisse d'épargne très personnalisée pour un groupe donné, ne peut pas sans danger être ouverte à un réseau élargi épargne/crédit.

b) Une autre question délicate se pose, c'est celle du niveau le plus adéquat de prise en charge d'une fonction par une organisation.

Par exemple, dans une zone maraîchère, et pour chaque fonction à remplir, quel est le meilleur niveau d'organisation ?

niveau d'organisation	fédération régionale de villages	fédération locale de village	collectivité (village)	groupe de famille	famille
achat de semences maraîchères	X				
vente de semences			X		
production maraîchère				X ou	X
commercialisation de produits maraîchers		X ou	X		

Le choix par les intéressés au transfert du niveau associatif adéquat peut donc se porter sur des formes d'organisation très variées, qui peuvent être très communautaires, fédératives, ou groupes ad-hoc de personnes (gestion d'un moulin villageois, réseau d'achat d'intrants, ou groupe de forgerons !).

Quelque soit le niveau, il faut vérifier que toutes les conditions sont réunies :

- techniques : (un moulin ne peut être installé que si des intrants : carburant, pièces... peuvent être acquis dans de bonnes conditions, si un mécanicien réside dans un rayon acceptable...)

- économiques : (une association de maraîchers pour la commercialisation n'a de sens que si un marché est possible pour l'écoulement de la production.)

- sociales : (une association pour l'irrigation entre deux communautés n'a pas de sens si le village d'amont n'accepte pas une règle du partage de l'eau).

c) Si finalement les paysans concernés décident de travailler de manière groupée, il faut encore que soient examinées les questions de fonctionnement à l'intérieur des groupes. Une structure trop inégalitaire peut ruiner à terme les chances de succès.

Ainsi, on a pu voir fonctionner harmonieusement une coopérative laitière d'une vingtaine de membres au Pérou, dont la production transformée en fromage était vendue dans une ville voisine. Les règles de fonctionnement donnaient un minimum de pouvoir d'expression à chacun.

Par contre, un groupement de producteurs rizicoles fondé en Guinée-Bissau à l'occasion de l'installation d'un périmètre

irrigué était dirigé exclusivement par quelques uns des paysans notables, qui malgré une certaine intégrité finirent par infléchir les décisions à leur avantage. La question du partage du pouvoir à l'intérieur d'une organisation paysanne est donc très importante, sans imaginer d'ailleurs que l'égalitarisme du Code Civil napoléonien soit le plus approprié ! Il y a sur ce point un délicat exercice de respect d'une culture propre à un milieu, avec le risque d'une reproduction, dans les groupements, de rapports sociaux inégalitaires. L'expérience montre sur ce point, l'intérêt de mettre l'accent sur une démultiplication des responsabilités techniques pour éviter l'appropriation du pouvoir.

d) Il est également à noter qu'une organisation paysanne peut être très structurée, avec une forme institutionnelle normalisée (coopératives) ou au contraire assez informelle ; même si le "formel" est dangereux... il est souvent nécessaire pour l'accès à certains services (le crédit, par exemple). Dans tous les cas, il est essentiel que la répartition des tâches et des pouvoirs soit bien comprise par tous les membres.

e) L'exemple de la riziculture en Guinée Bissau pose également la question des changements qu'un transfert peut entraîner dans une société, changements qui ne sont pas toujours nécessairement favorables à tous les groupes sociaux, et notamment aux femmes.

Ainsi le repiquage et la récolte dans ce périmètre ont entraîné une forte demande en main d'oeuvre et les femmes ont été sollicitées pour le faire, au détriment d'autres activités qui n'avaient pas été reconnues (cultures de cases), sans compensation raisonnable pour ce surcroît de travail. Il en est résulté un déséquilibre sur le plan alimentaire.

IV LA METHODOLOGIE DU " TRANSFERT " :

Le transfert risque d'être un cadeau empoisonné s'il ne s'accompagne pas d'un dispositif d'appui et de règles d'intervention de la part des promoteurs, à savoir :

- Il n'y a pas de politique de transfert " imposée" . Aussi convient-il de mettre en oeuvre des procédures de négociation du transfert de fonctions, avec les paysans en débouchant sur des rôles clairement définis de part et d'autre : (Les avantages, les inconvénients, la prise en charge des risques...).

- Il n'y a pas de groupements paysans durables créés à priori en fonction d'une idéologie coopérative et selon des normes standard. Les groupements qui vivent sont ceux qui répondent à un besoin et selon des modalités décidées par les acteurs, même si, ultérieurement, pour des nécessités (l'accès au crédit par exemple), ce groupement est amené à prendre un cadre légal visant à sa reconnaissance. Ainsi, au Mali, le TON peut être le cadre pour les actuelles associations villageoises dans la zone CMDT.

- Il convient de mettre en oeuvre des dispositifs d'accompagnement/expérimentation pour favoriser la recherche du type d'organisation le plus approprié et, pour ce faire, la démarche Recherche/Développement est utile.

- Le transfert a des limites ; dans l'ambiance actuelle de dégraissage des services publics, il ne faudrait pas confondre les rôles, entre ce qui peut être pris en charge par des organisations paysannes et ce qui doit rester au service public. Par exemple, s'il est envisageable qu'un jour des organisations paysannes se financent leurs propres conseillers agricoles, il demeurera nécessaire de maintenir des fonctions " d'éducation

(1) Avec l'avantage que ceux-ci devront alors rendre compte aux paysans.

générale " ne serait-ce que pour les paysans non membres de l'organisation.

L'accompagnement des organisations paysannes nécessite la mise en place de plusieurs services complémentaires :

- a) Un service de formation permanente des paysans ayant des responsabilités à assurer (tenue de documents, usage de la bascule, gestion de la boutique, etc...).
- b) Un programme d'alphabétisation adapté là où c'est nécessaire.
- c) Un système de suivi/évaluation basé sur des indicateurs simples mais pertinents par rapport à l'action menée et servant d'une part à l'analyse de l'action ( le tonnage battu au cours de la journée, la quantité de grain moulu, le nombre de sacs collectés, etc...) et à la compréhension des effets de l'action pour les divers paysans. (1).

- Chaque " action transférée " doit être accompagnée d'une politique favorable...Par exemple, une politique d'appui financier qui associe aux ressources propres générées par les actions des mesures adaptées en matière de crédit et subventions.

Au-delà de la politique financière, c'est tout l'arsenal des politiques agricoles nationales qu'il faudrait évoquer, comme moyens d'impulsion ou au contraire d'asphyxie (2).

(1) Ce qui renvoie à la connaissance des différents types de paysans dans un même groupement.

(2) Les projets de coopération internationale pouvant aussi grandement contribuer à l'impulsion ou l'asphyxie.

V POUR UNE PRATIQUE D'EXPERIMENTATION ET DE PROMOTION DES ORGANISATIONS PAYSANNES.

Au-delà des constats et remarques qui précèdent, que reste-t-il à faire ou poursuivre pour contribuer à "l'appropriation" par les paysans ou le "transfert viable" ? De notre point de vue, la Recherche/Développement a un rôle important dans ce domaine (trop timidement amorcé) et qui devrait être d'impulser.

a) Le recensement et l'analyse des opérations de maîtrise de fonctions économiques et sociales par des organisations paysannes, en identifiant les stratégies et rôles des différents acteurs (les différentes catégories de paysans, les promoteurs, les politiques, etc...) en collectant les méthodes et outils utilisés, en analysant les succès et les échecs ; et en étant attentif à la grande question pour l'avenir de l'articulation entre " organisations paysannes " et politiques de développement aux niveaux local/régional et national. En effet, les expériences en cours (par exemple à la CMDT) sont loin d'apporter une réponse au passage de la prise en charge de fonctions économiques et sociales à l'implication dans les décisions de politique économique !

b) Pour que la collecte des expériences dépasse la monographie, il conviendrait de fournir des instruments méthodologiques utilisables par les agents de terrain. A ce niveau également, et dans la mesure où l'expérimentation "sociale" est à la fois dangereuse et délicate, il conviendrait aussi de fournir aux reponsables paysans et à leurs conseillers des instruments de suivi/évaluation des actions en cours.

C'est un aspect sur lequel des programmes de type " Recherche/ Développement " peuvent être utiles.

c) Au-delà du recensement et de la production méthodologique, il y a un rôle de formation qui, actuellement, est mal couvert. La tendance des institutions de formation "coopérative" étant généralement de mettre l'accent sur les aspects formels dénoncés précédemment ! Il y a donc un effort de formation à mener sur le terrain avec les paysans et leurs conseillers s'appuyant sur l'analyse d'expériences concrètes par rapport à des hypothèses d'action et des politiques d'intervention.

Ce n'est qu'à ces conditions que le discours sur le transfert deviendra réalité durable.

Etienne BEAUDOUX et Mark NIEUWKERK

---

"POLITIQUE DE TRANSFERT  
AUX ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS"

---

L'EXPERIENCE DE LA C.M.D.T. AU MALI

MARK NIEUWKERK

SEPTEMBRE 1990

L'EXPERIENCE DE LA C.M.D.T  
(COMPAGNIE MALIENNE DE DEVELOPPEMENT DES TEXTILES)

1. Lorsqu'on parle de "transfert" de fonctions économiques et de responsabilités à des organisations de producteurs, il faut réfléchir attentivement avec celles-ci, au type de fonctions qu'il est opportun de transférer, et au niveau d'organisation requis pour les gérer, et ensuite, aux actions d'accompagnement (formation, conseil en gestion) qu'il faut mettre en place pour que ce transfert devienne effectif.

2. Dans la région cotonnière du sud du MALI, une expérience de transfert de la fonction de commercialisation primaire du coton (collecte, pesée) à des "Associations Villageoises" stimulées pour la circonstance, a été particulièrement réussie. L'alphabétisation de jeunes agriculteurs a permis de mettre rapidement en place des équipes qualifiées de pesée, capables d'assurer la collecte de la production, puis de répartir les recettes de la rente cotonnière entre les producteurs.

3. Mais cette politique de transfert de la commercialisation ne s'est pas arrêtée là : parallèlement à l'accompagnement en formation à cette fonction, la CMDT (Société d'encadrement agricole et de commercialisation du coton) a encouragé les Associations Villageoises à diversifier leurs activités et gérer d'autres fonctions :

- Politique d'investissement sociaux à partir de la plus value collective obtenue lors de la commercialisation (l'Association Villageoises recevait une rémunération pour son travail de commercialisation primaire) - salles de classe, puits, infrastructures sanitaires...
- Achat et gestion de moulins à céréales.
- Activités à caractère plus commercial (boutiques de produits de première nécessité, pharmacies Villageoises, plus récemment (boutiques de céréales, commercialisation de céréales sur le marché libre, depuis la levée du stricte contrôle des prix).
- Transformation commerciale de céréales dans des mini-minoteries nouvellement installées.
- Activités à caractère financier (gestion de caisses villageoises d'épargne et de crédit).

4. Cette expérience est donc intéressante à étudier pour voir comment dans les faits se sont déroulés des transferts de fonctions économiques à des communautés paysannes.

## MAITRISE DE L'ADMINISTRATION DES FONCTIONS

5. Il est encourageant de constater que dans la plupart des cas, l'administration des fonctions transférées est effective

- Les équipes de pesage travaillent rapidement et efficacement.
- Les responsables des moulins assurent la maintenance, perçoivent les redevances, payent les intrants nécessaires.
- Les gérants des boutiques et des pharmacies connaissent leurs stocks et assurent le service aux clients.
- Les stocks achetés par les banques de céréales sont bien conservés.
- Les minoteries tiennent à jour le registre de leurs achats de céréales et des ventes de farine ; elles fabriquent effectivement de la farine.
- Les gérants de caisse d'épargne et de crédit appliquent correctement les consignes, tiennent les livrets d'épargne à jour, et suivent le remboursement du crédit.

## FAIBLESSE DANS LA GESTION DES FONCTIONS

5. Si l'on excepte des cas particuliers heureux de bonne aptitude d'une association villageoise à la gestion, on constate une grande faiblesse de la plupart d'entre elles.

- La fonction de commercialisation primaire ne pose pas de problème, elle est essentiellement administrative.
- Mais la fonction de gestion d'un moulin présente des faiblesses. La plupart des moulins des associations villageoises sont déficitaires, alors que des moulins privés tournent avec profit. Les collectivités propriétaires n'arrivent pas à trouver la formule de "service" (prix, accessibilité, régularité...) qui permettrait une exploitation bénéficiaire.

- En ce qui concerne les magasins de produits de consommation et des pharmacies, dans beaucoup de cas le taux de rotation du capital est dérisoire par rapport à celui des commerçants ; ces boutiques dépérissent lentement sous le poids de leurs charges fixes, incapables de négocier rapidement aux exigences d'une gestion dynamique.
- Les banques de céréales fonctionnent mieux et on voit quelques associations villageoise affronter avec succès la concurrence des commerçants sur les marchés céréaliers, et gérer avec succès des crédits bancaires qu'elles détiennent à cet effet. Malheureusement, en cas de changement de conjoncture (chute ou hausse de prix hors normes habituelles) beaucoup se retrouvent désemparées, et n'ont pas le réflexe "gestionnaire" qui permettrait de limiter la casse. Le problème se complique encore lorsque des associations villageoises sont associées pour gérer une telle fonction à grande échelle.
- Les minoteries impliquent systématiquement des groupements d'associations villageoises. Elles connaissent des difficultés de gestion : politiques d'achat à des prix parfois trop élevés pour favoriser les agriculteurs membres, difficultés d'écoulement des produits manufacturés et méconnaissance des problèmes de marketing pour des produits relativement nouveaux et peu connus du public.
- Les caisses d'épargne et de crédit (également gérées par des regroupements d'A.V) ne développent pas une politique de captation de l'épargne, elles font des erreurs dans leur politique d'attribution des crédits, le niveau des dépôts stagne, et les marges dégagées risquent de ne pas suffire à payer les charges fixes et récurrentes.

**INSUFFISANCE AU NIVEAU PLUS POLITIQUE DE LA DECISION  
DES ORIENTATIONS DE DEVELOPPEMENT DES A.V**

7. Les responsables des A.V (et les A.V au sens large) en assemblées générales présentent de sérieuses lacunes dans la planification de l'usage de leurs ressources. Beaucoup ne les connaissent pas avec précision, et elles se déchargent de cette responsabilité de prise de décision sur l'encadrement.

C'est ainsi que l'on peut parler d'une véritable implantation de projets "ciment" (classes, salles d'alphabétisation, maternités, ... construites et reconstruites plus solides, avant amortissement) au détriment d'investissements productifs, qui peut-être effraient précisément à cause de la contrainte gestion qu'il faudra aborder.

### CONCLUSIONS

8. On voit donc que certaines fonctions d'apparente complexité (la collecte primaire, la gestion du suivi de carnets d'épargne et de crédits individuels par exemple) loin d'être aisées à administrer, sont très aisément transférées à des collectivités, pour autant qu'un programme de formation accompagnement adéquat suive.

Par contre d'autres fonctions apparemment plus simples sont fréquemment vouées à l'échec dès lors qu'elles impliquent une composante de gestion, de prise de décision, d'adaptation à des activités changeantes, lorsqu'elles sont transférées à des collectivités.

9. Ne faudrait-il pas dès lors, considérer attentivement le niveau d'organisation qui pourrait utilement prendre en charge l'une ou l'autre fonction selon ses caractéristiques.

- Communautaire : tout un groupe adhère automatiquement.
- Associatif : adhésion volontaire d'un large groupe d'utilisateur, mais où tous ne participent pas nécessairement de manière active à la réalisation des actions et des services.
- Collectif : adhésion volontaire dans un petit groupe, avec partage de toutes les tâches et de tous les avantages.
- Individuel : mise en oeuvre et gestion de fonctions transférées par des personnes dynamiques et compétentes, installées à leur compte.

10. Il faut aussi considérer que l'encadrement responsable du transfert est compétent (de par sa formation et de par le contexte des administrations) à transférer un savoir faire administratif, mais qu'il n'a lui même pas d'expérience en gestion et en décision sur la répartition des ressources. Et comment en serait-il autrement, étant donné que très peu d'agent ont eu à faire du commerce ou à diriger des entreprises.

Un transfert réussi demande donc un accompagnement partiel et très spécialisé pour aider les groupements à acquérir des aptitudes particulières à la prise de décision et la gestion.

**LES GROUPEMENTS DE PRODUCTEURS EN TEMPS**  
**QUE GROUPE DE PRESSION**

11. L'expérience décrite n'aborde pas ce thème. Les A.V ne sont encore que des interlocuteurs techniques dans la politique de transfert. Ils les subissent sans les définir. Mais le transfert d'une véritable fonction de négociation dans le cadre de la définition des politiques des prix, des politiques de crédit, de subventions, d'exportation,... est également à considérer si on veut arriver à préparer des organisations de producteurs à part entière (syndicalisme paysans).

MARK NIEUWKERK

## LA PRATIQUE DE L'IRAM

Il y a tellement longtemps que l'IRAM parle de structuration du milieu et d'organisation des paysans, à contre courant pendant de nombreuses années dans les milieux de la coopération, qu'on se trouve surpris que ce discours devienne aujourd'hui celui de la Banque mondiale et de certains hommes d'Etat ! Au delà des apparences, on constate surtout, qu'à l'heure du désengagement des financiers extérieurs et des appareils d'Etat, tout le monde découvre l'intérêt économique des organisations de producteurs et d'autres opérateurs privés pour prendre en charge des fonctions hier assurées par des service d'Etat déclarés maintenant défaillants et trop coûteux.

1) Sur le thème "organisations des producteurs" l'IRAM est de plus en plus demandé -cf l'intervention récente à la SODECAO au Cameroun <sup>1</sup>, le travail à l'office du Niger au Mali (missions pour la coopération hollandaise dans un premier temps et actuellement implication dans un programme de réhabilitation financé par la CCCE dans la zone du retail), ou encore les interventions en matières d'organisation des usagers sur les périmètres irrigués (en haïti et sur les hauts plateaux malgaches)... il s'agit donc d'interventions récentes dans lesquelles la demande faites à l'IRAM est de promouvoir des organisations de producteurs.

En Amérique latine, le contexte est différent dans la mesure où les organisations existent parfois depuis longtemps, la fonction alors assignée à l'IRAM est davantage l'appui et la formation;

Mais dans certains contextes africains, la situation est également de ce type (cf la FONGS au Sénégal ou une organisation comme "solidarité paysanne" au Zaïre).

Notons que pendant longtemps l'IRAM à principalement travaillé avec les organisations officielles coopératives (par exemple la Direction de la Coopération au Mali) et que certaines tentatives d'articulation entre vulgarisation et organisation paysanne dans le cadre de projets de développement, apparaissaient comme des initiatives "osées" à l'époque de l'animation rurale (cf Befandriana Mandritsara à Madagascar).

De même, notons que l'IRAM a plus travaillé avec les structures étatiques d'appui aux organisations qu'avec d'autres organismes d'appui, lesquels sont d'existence plus récente (exemple IWACU au Rwanda, ou SAILD au cameroun...).

2) Notre "base commune" à l'IRAM sur le thème "organisation des producteurs".

\* Quelques convictions partagées :

---

<sup>1</sup> Pour transférer à des "groupements de producteurs" à créer.. les fonctions de traitement, approvisionnement... assurés jusqu'alors par 3000 agents.

- Convictions que la promotion hier des paysans, aujourd'hui des "acteurs locaux" passe par un effort de structuration du milieu.
- Conviction qu'une politique de promotion des organisations paysannes nécessite des dispositifs adaptés de formation/alphabétisation et appuis... mais que sans un environnement favorable (liberté d'organisation minimum, politique de prix qui permette une rémunération des groupements etc...) ces efforts "pédagogiques" risquent d'être sans effet.
- De fait, on a pendant longtemps à l'IRAM pensé possible la mise en oeuvre de telles politiques de promotion par les appareils d'Etat (services des coopératives), tout en critiquant leurs pratiques (l'exemple très cité étant la relance coopérative à GAO).
- L'hypothèse faite a été que ces organisations de producteurs prenant racine dans des tâches techniques et économiques, puissent réellement jouer un rôle de gestion ou co-gestion dans les secteurs/filières les concernant (en relation avec d'autres acteurs publics et privés...).  
En ce sens, la perspective c'est que les organisations de producteurs soient partie prenante dans la gestion des programmes de développement, l'espace dans lequel ils agissent etc...  
C'est toute la dimension politique (utopie?) du projet qui fut longtemps étouffée par les appareils d'Etat, mais qui aujourd'hui compte tenu des évolutions dans certains pays pourrait devenir d'actualité - (effet positif des crises?).

3) Notre approche méthodologique, même si nous prenons rarement les moyens d'en débattre, semble pouvoir être résumée dans les quelques points suivants :

\* Pas de modèle tout fait en matière d'organisation des producteurs, accent mis sur les acteurs eux-mêmes pour définir le type d'organisation en fonction des objectifs d'un groupe de gens - ce qui entraîne l'acceptation de la diversité des organisations, leur évolution dans le temps et des niveaux d'organisation variables selon les activités - donc tout le contraire d'une modèle type et unique<sup>1</sup> visant à faire prendre en charge des activités à des organisations "parachutées" mais au contraire l'appui à des initiatives plus autonomes.

En conséquence, notons une opposition à l'égard de formules juridiques trop rigides. Néanmoins constat sur ce point que pour certaines fonctions (par exemples le crédit) il faut passer par la reconnaissance juridique ou encore compte tenu de la situation politique dans certains Etats, c'est parfois une protection (encore faut-il dans ce cas que le statut juridique ne soit pas un carcan - d'où l'accent par exemple mis récemment au Cameroun sur un statut de type G.I.E...).

\* La priorité donnée aujourd'hui aux entrées techniques et économiques en matière de promotion des groupements, partant du constat que des organisations ne peuvent être durables que si elles ont une base économique viable ou un objet technique prioritaire : la commercialisation

---

<sup>1</sup> d'où notre opposition aussi bien à des modèles technocratiques que strictement idéologiques, ou notre réticence à l'égard de certaines formes de coopération survalorisant des modèles nés ailleurs (par exemple en FRANCE en ce qui concerne les coopératives agricoles).

primaire du coton par les AV à la CMDT<sup>1</sup>, la gestion de l'eau par les associations d'usagers<sup>2</sup> dans les petits périmètres irrigués sur les hauts plateaux malgaches etc...

L'hypothèse étant qu'à partir de la prise en charge d'activités concrètes, l'organisation se structurera et des responsables émergeront. Sur ce point on constate d'autres types d'approches dans certains milieux ONG mettant davantage l'accent sur la dimension sociale et culturelle du regroupement et insistant sur "la cohésion sociale" "la solidarité" comme point d'ancrage à partir duquel des initiatives sont possibles pour réaliser "des envies" "des projets collectifs" pour citer Bernard LE COMTE, en référence aux groupements Naam.

Sur ce point on cite souvent le groupement de femmes qui fait du dolo à perte sur le plan économique, mais continue pour "le plaisir" d'être ensemble.

Notre approche IRAM serait trop "techniciste" ou "technocratique" aux dires de certains... ce dont nous accusions "les projets" à l'époque où ils faisaient appel à l'animation rurale !

\* A noter aussi l'importance accordée à la place de chacun des membres dans les groupements :

- Recherche de l'articulation entre intérêts collectifs et intérêts individuels (pour démystifier le bénévolat et remettre à sa place le dévouement pour la cause collective...).
- Essai de prise en compte des intérêts des différents sous groupes à l'intérieur du groupement (les agriculteurs par rapport aux éleveurs, les femmes par rapport aux hommes, les jeunes par rapport aux anciens...).
- Importance accordée à la responsabilité technique et de gestion des membres (vaccinateur, caissier, membres chargés de l'ouverture des vannes etc...), en essayant de ne pas survaloriser les responsabilités formelles (président, vice-président etc...).

\* A noter enfin la conviction que des politiques de promotion des organisation de producteurs sont possibles si elles sont basées sur la volonté politique (ce qui à jusqu'à maintenant rarement été le cas en dépit de certains discours) et une démarche méthodologique fondée sur :

- Des actions de conseil/formation (qui appuient sans étouffer les initiatives) ce qui est donc différent de la "sensibilisation" qui vise à faire rentrer les gens dans un cadre préétabli.
- Les échanges entre groupements pour confronter leur expériences.
- Des financements extérieurs bien adaptés.

---

<sup>1</sup> cf texte de Mark NIEUWKERK.

<sup>2</sup> cf texte de Paul MATHIEU

4) Les difficultés rencontrées dans nos interventions sur le thème des organisations de producteurs pourraient être aussi énoncées pour d'autres thèmes d'intervention:

- Difficulté de faire admettre à certains bailleurs de fonds et responsables nationaux qu'il n'y a pas de solution toute prête (cf à Madagascar la méthodologie de réhabilitation des PPI) et que en matière d'organisation il faut accepter l'expérimentation<sup>1</sup> et l'autonomie de décision des groupements.
- Difficulté aussi de faire admettre à certains bailleurs et responsables nationaux que les politiques de promotion doivent prendre en compte le temps nécessaire et la progressivité pour la mise en oeuvre de certaines solutions (cf par exemple à Madagascar sur les PPI, notre idée inacceptable par la Caisse Centrale que les usagers paient les redevances au fur et à mesure de la disponibilité réelle de l'eau!...).
- Difficulté encore dans nos rapports avec certaines ONG d'appui quand on explique que le groupement n'est pas la solution miracle, et que parfois il est préférable d'avoir un bon service rendu par un privé ou un accord négocié entre les différents opérateurs d'une filière plutôt qu'un groupement fantôme.

. En définitive

- a) A quoi sont réellement prêts les décideurs dans les pays (bailleurs de fonds et responsables nationaux) quand ils parlent de promotion des organisations de producteurs et quels sont les exigences minima sur lesquelles il ne faut pas transiger ? spécialement dans quelle mesure les bailleurs de fonds sont prêts à remettre en cause les règles rigides des projets pour définir des appuis aux organisations avec des normes de planification et budgétaire qui respectent l'autonomie des groupements ?
- b) Quelles sont les fonctions économiques/techniques appropriable par des organisations de producteurs et à quelles conditions ? ou quelles sont les initiatives prises par des organisations qu'il faut soutenir ?
- c) De quels types de structures d'appui ont réellement besoin les organisations de producteurs (structures étatiques et non) pour faire quoi ?
- d) Quels types d'actions/programmes devons nous conseiller aux bailleurs de fonds et aux responsables nationaux sur le thème organisations des producteurs ?

<sup>1</sup> C'est un point méthodologique fort de notre proposition récente pour la promotion de groupements de producteurs en zone cacaoyère (zone SODECAO). Le principe d'intervention a été refusé par la Banque Mondiale.

## **ORGANISATIONS PAYSANNES ET TRANSFERT DE GESTION DES RESEAUX D'IRRIGATION : l'expérience des petits périmètres irrigués de l'ODR à Madagascar.**

Paul Mathieu<sup>1</sup>

### **1. Présentation du projet**

Depuis 1986, l'Opération de développement rural (ODR) appuie et encadre dans les zones d'Antsirabe et d'Ambositra la mise en place d'associations d'usagers de l'eau (AUE), dans les petits périmètres irrigués (PPI) qui font l'objet d'une réhabilitation technique dans ces deux zones. Ces actions se situent dans le cadre d'un programme national de réhabilitation des PPI, qui doit toucher à terme plus de 50.000 ha dans l'ensemble du pays.

Les deux premières tranches du programme régional PPI encadré par l'ODR, dont les travaux ont été terminés respectivement en fin 1987 et 89, portaient sur cinq périmètres d'une superficie totale de 5.600 hectares, dans lesquels 22 associations d'usagers de l'eau vont devoir gérer, de façon progressivement autonome, 22 réseaux d'irrigation réhabilités: chacun de ces réseaux irrigue des superficies qui varient de 50 à 650 ha, avec un nombre d'usagers qui se situe dans 90% des cas entre 200 et 1100 exploitants.

Les associations d'usagers sont dotées par décret d'une personnalité juridique et de l'autonomie (et donc aussi la responsabilité) financière. En transférant entièrement les responsabilités de gestion et d'entretien aux associations, l'Etat propose donc aux paysans de ces périmètres une innovation assez radicale et une expérience sans doute encore inédite à une telle échelle en Afrique. En liant le transfert de responsabilité à une remise en état des réseaux et en consultant les paysans, dès le début des études préparatoires, sur leurs principaux souhaits quant au contenu des réfections et améliorations techniques à réaliser, le ministère de l'agriculture inscrit en principe le transfert de responsabilité dans un contexte positif (du point de vue technique) et dans une relation de dialogue entre Etat - techniciens - paysans. Ce contexte technique favorable et l'insistance sur la consultation des usagers et la communication entre les divers partenaires du processus de transfert devraient donner un maximum de chances de réussite à l'opération. L'expérience, encore très limitée dans le temps<sup>2</sup>, de ce programme montre cependant que l'innovation "proposée" est hautement complexe et difficile. Les remarques qui suivent tentent d'identifier quelques-unes des difficultés rencontrées, ainsi que les causes de celles-ci, cette étape de la réflexion étant nécessaire pour tenter d'améliorer la mise en oeuvre et éventuellement la méthodologie du transfert de responsabilités aux organisations locales. Ces

---

<sup>1</sup> Institut d'Etudes du Développement, Université de Louvain.

<sup>2</sup> Les travaux de la plupart des PPI de l'ODR se sont achevés fin 1989, et la phase de prise de responsabilité progressive des AUE a donc débuté depuis très peu de temps. Ceci donne aux remarques qui suivent une portée nécessairement limitée par la brièveté de l'expérience.

réflexions s'appuient sur l'expérience de deux missions d'évaluation réalisées récemment concernant le programme PPI-ODR<sup>3</sup>.

Comme on vient de l'indiquer, le programme de réhabilitation des PPI, avec son corollaire institutionnel - la constitution d'AUE réellement responsables de la gestion et l'entretien des réseaux - est une opération complexe, dans la mesure où elle comprend un *ensemble d'innovations* importantes à réaliser et à réussir *simultanément*, pour que l'ensemble du processus puisse atteindre les objectifs à la fois techniques et institutionnels recherchés :

- innovation institutionnelle : des organisations à la fois endogènes (issues du milieu) et autogérées pour assurer des fonctions de gestion de l'eau et d'entretien des réseaux relevant jusqu'ici en principe d'une autorité technique extérieure, le service des infrastructures rurales<sup>4</sup>.
- innovation sur le plan économique et financier : "payer pour l'eau", c'est à dire assumer des charges financières d'abord pour le fonctionnement des AUE (cotisations) puis pour couvrir les coûts d'entretien et de réparation des réseaux.
- innovation technique concernant la conduite de l'irrigation elle-même : les réseaux réhabilités étant conçus pour fonctionner avec des tours d'eaux précis et contraignants, formule inconnue jusqu'ici sur tous les réseaux sauf 2 (parmi les 22 réseaux actuellement réhabilités du programme PPI/ODR).

## 2. Résultats, constat des difficultés rencontrées dans la mise en place et le fonctionnement des AUE

Les principaux problèmes et difficultés des associations, constatés lors de cette première campagne agricole après réhabilitation, sont les suivants :

- Incapacité de la plupart des AUE de tenir l'engagement de réunir la totalité des cotisations pour la fin des travaux. Début décembre 89, la collecte des redevances était encore inférieure à 50% sur tous les périmètres, sauf Soavina. Entre janvier et mars 90, la progression enregistrée dans la perception des cotisations a été réalisée en grande partie suite à des pressions d'autorités extérieures aux associations : VIP (responsables politiques des collectivités locales décentralisées), techniciens locaux, menaces de suspension de l'accès au crédit (à Manandona). Cette progression ne reflète pas nécessairement et entièrement une adhésion vraiment accrue de la masse des usagers aux associations elles-mêmes.
- Absence totale de réalisation des tours d'eaux, alors que tous les réseaux réhabilités sont conçus par fonctionner avec de tels tours d'eaux<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Missions faites respectivement pour SATEC et IRAM (1987) et pour SATEC (1990). Il est évident que les opinions émises dans ce texte le sont à titre entièrement personnel et n'engagent que leur auteur.

<sup>4</sup> Même si cette autorité ne réalisait plus ces fonctions de façon efficace depuis un certain temps et si, en fait, la gestion de l'eau était plutôt anarchique ou inexistante (principe du "chacun pour soi" et que les plus forts ou les plus en amont gagent).

<sup>5</sup> Mais à la décharge des associations, il faut signaler que celles-ci n'ont pas eu en début de campagne le Manuel de gestion et d'entretien qui définit et explique les règles de fonctionnement de ces tours d'eau.

- Début de dégradations déjà observées sur certains réseaux : nombreuses prises sauvages, équipements hydrauliques (régulateurs, vannes de barrage) endommagés, remblais de canaux dégradés (par l'abreuvement ou le passage du bétail en dehors des endroits prévus), régulateurs ensablés, début d'ensablement de certaines rizières, éboulements dans certains canaux.
- Ceci résulte de l'absence quasi-totale d'application du règlement intérieur (Dina), pourtant approuvé en Assemblée Générale depuis plus d'un an (et qui pourrait donc être bien connu) dans toutes les associations.
- Cette non-application du règlement est elle-même liée à l'inexistence de "police des eaux" (aiguadiers) qui devaient surveiller sa bonne application, constater les infractions et faire appliquer les sanctions (perception des amendes). Là où ces gardes des eaux existent (Soavina), ils sont quasi-totalement inopérants jusqu'ici.
- Manque de participation : après l'AG constitutive, toutes les AG ultérieures des 20 AUE de la zone d'Antsirabe se sont tenues avec une participation inférieure à 67% du total des usagers.

Il y a donc fondamentalement un problème *d'autorité insuffisante* (ou quasi-inexistante parfois) des associations pour faire appliquer les conditions - cotisations, modalités d'utilisation du réseau, bientôt paiement des redevances, à la fin de cette campagne - qui doivent réaliser concrètement la fonction principale des AUE : la gestion et l'entretien du réseau réhabilité.

Or, toutes ces conditions ont pourtant été formellement acceptées par la majorité des usagers précédemment : engagement formel et écrit de constituer une association et d'assurer les fonctions de gestion et d'entretien (lors des consultations préalables), puis acceptation du règlement intérieur en assemblée générale, après la constitution de l'association. On constate donc qu'il y a un écart important entre ce que à quoi les usagers ont dit s'engager au départ, et leurs réticences à assumer ces engagements lorsque le moment est venu de les concrétiser.

Cette difficulté actuelle des associations à assumer leurs fonctions est liée à des facteurs multiples et très différents. Ceux-ci réagissent les uns sur les autres (bien souvent en renforçant leurs effets négatifs) et il est donc très difficile de faire "la part des choses", c'est-à-dire d'identifier la part exacte des différents facteurs dans les difficultés actuelles. Celles-ci résultent en effet *à la fois* des différents facteurs suivants (et de la combinaison de ceux-ci). On peut distinguer schématiquement :

- a) Des facteurs d'ordre structurel, liés au contexte social de mise en place des AUE :
    - a1- les conditions sociales et institutionnelles de gestion de l'irrigation dans les périmètres réhabilités durant ces 25 dernières années. Dans l'ensemble cette période a été marquée par l'indétermination des formes de gestion et l'absence de régulation effective: ni gestion autoritaire, étatique et
-

centralisée efficace, ni gestion communautaire traditionnelle, mais plutôt "chacun pour soi" et "guerre de l'eau" - chacun prenant le maximum d'eau disponible à tous les niveaux, que ce soit entre prises amont/aval ou entre parcelles dépendant d'une même prise- ;

- a2- la non-coïncidence (et même la contradiction) entre les unités techniques à gérer (réseaux très étendus comptant dans bien des cas plus de 10 km de canal primaire et plus de 500 usagers) et les unités sociales et résidentielles dispersées qui relient, on ne relie pas, les usagers entre eux dans la vie sociale quotidienne (petits hameaux très dispersés) ;
  - a3- dans de nombreuses associations, l'hétérogénéité des exploitants sur un même réseau : petits paysans pauvres et "traditionnels" à une extrémité, "gens de la ville", usagers ayant d'importantes activités non-agricoles, d'autre part.
- b) Des facteurs conjoncturels. Par exemple, le contexte électoral de la plus grande part de l'année 1989, qui a fait des associations (à peine formées et encore peu opérationnelles) et de leurs difficultés (cotisations), la cible des compétitions électorales et l'objet de promesses et d'affirmations contradictoires des divers candidats. De même, l'achèvement tardif des travaux de réhabilitation par rapport aux dates impératives de début de la campagne agricole n'a pas laissé le temps de réaliser dans de bonnes conditions l'étape très importante<sup>6</sup> des essais techniques de mise en eau des canaux et la réception provisoire des travaux.
  - c) Des facteurs techniques. Les imperfections techniques (inévitables, et dont la plupart seront sans doute corrigées avant la réception définitive, suite au contrôle des travaux) sont rares sur certains réseaux, apparemment plus nombreuses et importantes sur d'autres. Dans tous les cas, ces défauts, rares ou nombreux, réels ou exagérés par les paysans, fragilisent et insécurisent les associations, donnent des arguments aux opposants, et sont invoqués pour "justifier" (de plus ou moins bonne ou mauvaise foi) les difficultés de collecte des cotisations ou les pratiques illicites dans l'utilisation du réseau (prises sauvages principalement).
  - d) Des facteurs institutionnels et culturels. On constate qu'il y a eu d'importantes difficultés de communication et de compréhension entre "culture paysanne" et "culture technicienne" durant les consultations préalables (par exemple sur l'importance centrale des tours d'eau et les façons de percevoir et définir les conditions d'une "bonne irrigation").
  - e) Des facteurs d'environnement qui dépassent à la fois le cadre du périmètre (problèmes d'érosion sur les bassins versants) et les capacités et fonctions des associations. Ces problèmes d'environnement s'aggravent très rapidement et peuvent entraîner des dégradations importantes et rapides des réseaux à peine réhabilités.

---

<sup>6</sup> Cette étape est très importante, non seulement du point de vue technique mais aussi pour la confiance des paysans dans la qualité des travaux, et donc indirectement pour la crédibilité d'ensemble du processus "réhabilitation - constitution et avancement des associations". Ce "petit détail malheureux" dans les calendriers des marchés et des travaux à certainement pesé lourd dans les difficultés institutionnelles (cotisations) de cette première campagne.

### **3. Quelques hypothèses sur les causes fondamentales des difficultés rencontrées.**

#### **3.1. Problèmes de "demande paysanne" réelle à l'égard du programme.**

Le programme PPI comprend deux aspects distincts : d'une part, la réhabilitation technique des réseaux et d'autre part, la "responsabilisation" totale des utilisateurs, sur le plan institutionnel et financier, par l'intermédiaire des AUE. La logique même du programme et un de ses objectifs principaux (du point de vue de l'Etat et des bailleurs de fonds étrangers) consiste à établir une liaison conditionnelle très forte entre ces deux aspects : pas de travaux sans engagement préalable de 75 % des usagers d'accepter de "jouer le jeu" de la responsabilité des AUE; après les travaux, pas de mise en eau des canaux (soudure des vannes à la prise d'eau) si 75 % des cotisations ne sont pas rentrées, etc... La réalisation concrète de cette liaison conditionnelle entre les deux processus - technique et institutionnel - pose cependant problème pour deux raisons :

a) La demande réelle des usagers ne porte guère sur l'ensemble du processus — technique , institutionnel, et la liaison des deux — mais seulement sur des améliorations techniques bien précises et localisées : surtout amélioration des débits d'irrigation (en début de campagne) et du drainage (en fin de campagne) dans les parties aval des réseaux. Cette demande n'est pas formulée sous la forme d'une demande sociale et collective de l'ensemble des usagers mais comme une somme de souhaits individuels des exploitants concernés, qui ne représentent qu'une partie du total des usagers des réseaux.

De plus, la perception technique et spatiale du réseau — sur laquelle se fondent les attentes d'améliorations des usagers — est généralement incomplète et fragmentaire (surtout dans les réseaux de grande taille): la perception étant souvent limitée à l'échelle de la prise d'eau d'une maille hydraulique sur le canal principal, sans considérer l'interdépendance fonctionnelle au niveau de l'ensemble de l'unité hydraulique que constitue un réseau. Or c'est bien cette unité et cette interdépendance qui doivent entraîner la cohésion, la responsabilité et la discipline collectives des usagers au sein de l'AUE.

NB 1: Cette insuffisance de perception de l'unité et l'interdépendance à l'échelle de l'ensemble du réseau se remarque surtout pour les réseaux les plus longs : plus de 5 kms de canal primaire et plus de 300 exploitants.

NB 2: La conception technique des réseaux réhabilités, conçus pour fonctionner avec des tours d'eaux précis et contraignants, ne fait que rendre encore plus difficile et cruciale cette interdépendance fonctionnelle entre l'amont et l'aval pour l'irrigation. Elle a aussi pour conséquence que les premiers effets de la réhabilitation peuvent être négatifs pour les usagers en aval (moins d'eau qu'avant au lieu de plus) si la discipline sociale d'irrigation qui devrait normalement accompagner cette interdépendance technique (respect des tours d'eau) n'est pas appliquée dans les faits.

b) Il y a un décalage temporel entre la durée du volet technique du projet (les travaux de réhabilitation se font en moins de 6 mois, entre deux campagnes rizicoles) et la durée nécessairement plus longue du processus institutionnel : constitution d'associations efficaces, compétentes, conscientes de leurs responsabilités et capables de les assumer. Vu la difficulté et la complexité des tâches à réaliser pour les AUE, et la faiblesse des bases sociales préexistantes sur lesquelles appuyer le fonctionnement associatif, les AUE n'ont ni la compétence institutionnelle (et parfois technique) nécessaires pour gérer efficacement les réseaux réhabilités<sup>7</sup> et concrétiser ainsi la liaison conditionnelle entre réhabilitation et transfert de responsabilité.

Si, à ce moment (après la fin des travaux), il se révèle que les engagements préalables étaient relativement formels (les usagers ont signé "pour avoir les travaux", ou parce que les catéchistes ou les responsables politiques locaux ont fait pression dans ce sens) et que les AUE n'arrivent pas à remplir leurs tâches ou rencontrent l'opposition d'une partie de leurs membres (refus de payer les cotisations et charges d'entretien), l'encadrement se trouve face à un dilemme difficile : soit laisser l'outil technique être mal géré (prises sauvages, non-respect des règles de circulation des animaux, etc...) et créer ainsi une spirale descendante de dégradation à la fois technique et institutionnelle, soit faire intervenir en urgence et de façon coercitive des autorités officielles externes à l'AUE pour faire appliquer les règles de gestion.

Ceci s'est effectivement réalisé soit par une intervention du ministère (soudure des vannes dans certains périmètres), soit en mobilisant les autorités politiques (élues) des collectivités locales décentralisées, au risque de voir celles-ci faire des AUE et des ressources financières de celles-ci (qui devraient, à terme, constituer des sommes importantes) le lieu et l'enjeu de rivalités politiciennes et de la compétition pour le pouvoir à l'échelle locale<sup>8</sup>.

### **3.2. Problèmes institutionnels de réalisation du programme, du côté de l'administration et l'encadrement .**

#### **3.2.1 Insuffisance, au début du projet, d'un "processus d'apprentissage" et d'expérimentation à petite échelle concernant les liaisons entre aspects techniques et institutionnels du programme**

Le programme national PPI a visé en priorité, dès son départ, la réalisation d'objectifs quantitatifs ambitieux (en termes de surfaces à réhabiliter), considérant ainsi - implicitement - que la réussite des actions était assurée du simple fait de l'existence des trois éléments suivants : la législation sur les AUE, une méthodologie-type de consultation des usagers et de mise en place des AUE, une

<sup>7</sup> Sauf quelques cas peu nombreux (3 sur 22) réunissant les 3 conditions suivantes : réseaux peu étendus ; associations socialement homogènes dotées de leaders dynamiques et autoritaires ; travaux de réhabilitation d'excellente qualité et non contestés par les usagers.

<sup>8</sup> Ces interventions sont peut-être nécessaires mais peu dans l'esprit du programme, et, d'autre part, elles peuvent difficilement être utilisées sinon de façon exceptionnelle, sans discréditer les objectifs officiels de "responsabilisation des usagers".

bonne réalisation technique de la réhabilitation des réseaux. De ce fait, il n'y a pas eu une réelle phase d'expérimentation institutionnelle à petite échelle, prenant le temps d'identifier les contraintes et les facteurs-clés pour y adapter éventuellement la méthodologie. De plus, les périmètres choisis pour être réhabilités les premiers par le programme PPI-ODR étaient en majorité des réseaux de grande taille, dominant des superficies irriguées importantes, et proches d'Antsirabe. Ce faisant, le programme maximisait (en apparence) les résultats quantitatifs à court terme, et les taux de rentabilité espérés de l'investissement. En même temps, en sous-estimant les difficultés sur le plan de la cohésion institutionnelle et de la qualité-fiabilité de la communication entre techniciens-administration et paysans, on diminuait les chances de réussite effective d'une démarche en fait radicalement nouvelle et donc difficile à maîtriser et mettre en oeuvre.

### **3.2.2. Difficultés de communication et d'intégration entre les divers acteurs "non-paysans" du programme.**

Les intervenants du programme liés à l'autorité et l'encadrement étatique sont à la fois très divers et situés à des niveaux (hiérarchiques ou institutionnels) très différents :

- PPI/ODR, organisme responsable et maître d'oeuvre à l'échelon régional.
- Service des Infrastructures rurales, anciennement responsable unique de la gestion des réseaux et toujours présent dans ce nouveau programme, depuis le niveau du chef de réseau — technicien de base présent en permanence sur les périmètres — jusqu'au niveau national de la DIR (Direction des Infrastructures Rurales).
- Service de la vulgarisation agricole.
- Bureau d'études, entreprise, qui jouent le rôle principal (en fait) dans la préparation, la conception, puis la réalisation et le contrôle des travaux de réhabilitation.
- Les responsables politiques (élus membres de partis politiques) des collectivités locales décentralisées, aux divers niveaux géographiques de ces collectivités. Ces instances à la fois administratives et politiques (relevant du ministère de l'intérieur) sont l'autorité de tutelle officielle des AUE, et elles constituent par ailleurs la principale source d'autorité à l'échelle locale, en liaison avec les notables traditionnels et modernes, avec le jeu des partis politiques (élections parlementaires en 1989) etc...

Par rapport à la démarche d'ensemble du programme (réhabilitation technique, rôle des AUE) et aux différentes phases particulières de celui-ci, ces divers acteurs ont des objectifs, des motivations, des responsabilités (plus ou moins bien définies), des positions de pouvoir et capacités d'intervention ou d'interférence qui sont très différentes.

La diversité des intervenants, de leurs objectifs, leurs styles de travail, et le poids des habitudes anciennes de travail sectorielles et "classiques" (où tout le pouvoir d'initiative et de décision appartenait à l'administration et aux techniciens) ont fait que les diverses actions sont souvent restées hétérogènes, parfois

déphasées entre elles et ne convergeant pas suffisamment dans une démarche globale commune et qui intègre effectivement l'ensemble des interventions. Ce défaut d'intégration et de cohérence porte souvent sur des "détails" du point de vue technique (contenu ou qualité des travaux de réhabilitation), ou sur des problèmes de communication concernant surtout ces aspects techniques. Une somme de problèmes de détail souvent importants aux yeux des paysans, s'ajoutant à des difficultés de communication à la fois internes et externes aux associations d'usagers, et parfois à des insuffisances effectives quant à la qualité des travaux, finit bien sûr par déboucher sur une perte de crédibilité de l'ensemble du processus aux yeux des usagers. Ce problème de crédibilité se traduit ensuite inévitablement et rapidement par des difficultés accrues de cohésion et d'autorité des AUE, d'où des difficultés techniques nouvelles ou encore aggravées : tours d'eaux difficilement réalisables, prises sauvages diminuant les débits en aval etc..

## 1.2.- Débat

Le débat est engagé après présentation par Etienne BEAUDOUX de son texte et de celui de Mark NIEUWKERK, et par Paul MATHIEU du sien.

- Le transfert aux organisations paysannes (O.P.) ne doit pas se limiter à une action sur les O.P., il implique nécessairement la redéfinition du rôle de l'Etat dans l'objectif de laisser un espace réel de liberté aux O.P.. Il implique donc des contraintes et des obligations pour l'Etat.

Il faut une relation symétrique avec des engagements et des comptes à rendre des deux côtés (O.P. et Etat). Par exemple l'Etat ne peut forcé les paysans à payer les redevances sur les périmètres irrigués, si par ailleurs il ne force pas les Bureaux d'Etudes et les Entreprises de travaux à respecter leur contrat.

- La méthodologie de structuration des O.P. et les procédures juridiques ont été conçues et importées de l'extérieur, il n'y a pas de dialogue avec les paysans pour définir les modalités concrètes de mise en place du principe d'O.P..

Il faut aider les paysans à inventer des formes d'organisation sans mystifier leur capacité créatrice. En France par exemple l'Etat a joué un rôle d'impulsion dans la mise en place des O.P..

- La méthodologie même s'il ne faut pas la négliger cache les vrais problèmes qui sont les conflits d'intérêt entre les acteurs, il faut identifier les possibilités d'alliance entre les cadres et les paysans. S'il n'y a pas d'O.P. pré-existante, il faut identifier les potentialités à ce qu'il y ait des O.P.. A partir de là la méthodologie n'est pas une recette, mais un processus de création.

A la C.M.D.T. par exemple d'une part l'Etat veut se désengager d'autre part les paysans voulaient gérer certaines opérations eux-mêmes pour éviter de se "faire avoir à la bascule". Pour eux le transfert est une nécessité.

- Il faudrait d'abord définir se qu'est le désengagement de l'Etat, le transfert aux O.P. n'est qu'un des moyens de ce désengagement. D'ailleurs certaines O.P. dynamiques ne sont pas toujours bien vues des Etats et des bailleurs de fond, parce qu'elles remettent en cause le rôle de l'administration et dévoilent la corruption de l'encadrement de la production.

- En Amérique Latine où les O.P. existent déjà il n'est pas toujours facile de travailler avec elles compte tenu du fait que les bailleurs de fond ont souvent des objectifs différents de ceux des O.P.. Il est difficile d'appuyer réellement les O.P. à partir de financements transitant par les gouvernements.

- L'IRAM doit trouver des modalités d'intervention, en dehors de financements institutionnels. Il est sans doute possible de tisser des relations avec de nouveaux intervenants dans le cadre de la Coopération Décentralisée (FNSEA, Crédit Agricole....).