

IRAM

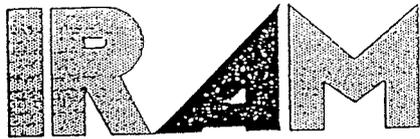
Fonds documentaire numérisé

Auteur : IRAM

Titre : « Quelles coopérations avec les organisations rurales africaines ? » Journées d'études, 28p.

Editeur : IRAM, Paris

Date : 9 et 10 septembre 1993



**PLANS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL,
DEMOCRATISATION
ET ORGANISATIONS PAYSANNES**

PLANS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (P.A.S.), DEMOCRATISATION & ORGANISATIONS PAYSANNES.

Une organisation paysanne (OP), qu'elle soit associative, mutuelle, coopérative ou spécifique, peut toujours être caractérisée par ses activités économiques et sociales, ses adhérents et ses modes d'organisation.

Elle se crée et évolue dans un environnement économique, social et politique donnés. Sa création est souvent une réaction à une perturbation de l'environnement, qui est perçue comme plus ou moins inacceptable par ses promoteurs.

Comme l'a bien montré Marx pour les coopératives, elle constitue à la fois une brèche dans les rapports sociaux et une reproduction de ces rapports.

Il n'est donc pas étonnant que les changements récents de l'environnement économique (les P.A.S., pour simplifier), politique (la démocratisation) et social (nouveaux acteurs et nouveaux rapports), créent des configurations nouvelles, avec un champ des possibles plus étendu.

LA COOPÉRATIVE COMME INTERVENTION DE L'ÉTAT

Au début des Indépendances, la coopérative est considérée par beaucoup d'Etats comme un élément essentiel des politiques agricoles, soit dans sa version "libérale" (coopérative de services), soit dans sa version "marxiste tropicalisée" (coopérative de production). Elle permet une réorganisation économique du commerce d'exportation (arachide, café,...), des approvisionnements (intrants ou biens de consommation comme au Mali, du crédit...). Elle représente une alliance entre les nouvelles bureaucraties et les notables ruraux (par exemple, les marabouts au Sénégal). Elle fait l'objet d'un habillage idéologique important : socialisme spécifique, réconciliation des "solidarités" traditionnelles et de la modernisation technique ou éléments de la révolution scientifique et technique et du socialisme scientifique.¹ L'intervention de l'Etat se traduit dans la plupart des cas par la création d'appareil de promotion souvent pléthorique (ONCAD au Sénégal, UNCC au Niger, Coop-mut au Cameroun, Direction Nationale des Coopératives au Mali..).

¹ / En Amérique latine, il faudrait rappeler les analyses sur les coopératives de production et de services dans les différentes réformes agraires (Chili, Pérou, Vénézuéla..).

LA REMISE EN CAUSE DU MONOPOLE COOPÉRATIF

A partir du début des années 1970, les résultats mitigés (en termes économiques et en termes de satisfaction des coopérateurs) obtenus par les coopératives, laissent le champ plus libre à d'autres organisations.

- *Associations villageoises* et groupements villageois sont suscités par des appareils d'Etat concurrents de l'organe officiel de promotion (notamment dans les filières coton, dans certains projets ou sociétés para-publiques comme les ZAPI au Cameroun).

- *Des coopératives autonomes par rapport à l'Etat* se créent dans une activité économique considérée alors comme marginale (l'épargne et le crédit).

- *Des formes d'organisation plus endogènes*, créées par des leaders souvent "charismatiques" à cheval entre deux mondes ou par des ONG, apparaissent, surtout après la sécheresse de 1973, pour occuper le plus souvent des interstices non couverts par les interventions de l'Etat (cultures vivrières, petit élevage, artisanat, alphabétisation, santé...). L'économique et le social sont en général étroitement imbriqués.

RELÂCHEMENT DE L'ETAT ET AFFAIBLISSEMENT DES COHÉSIONS SOCIALES

La crise de l'Etat des années 1980 se joue aux trois niveaux économique, politique et idéologique. Les P.A.S. entraînent en général² une cure d'amaigrissement des appareils d'Etat et la suppression/privatisation de certaines sociétés ou monopoles d'Etat. Elle s'accompagne d'une dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur.

La démocratisation, qui est loin d'être parfaite ou achevée, voit la fin du parti unique, une plus grande liberté d'expression et un "encadrement" (au sens de GOUROU) beaucoup plus lâche des populations au niveau local. Sous la pression du FMI et de la BIRD, les discours libéraux fleurissent : abandon des réglementations et du protectionnisme, dévaluation, louange des privatisations, du secteur privé ou de la société civile. Dans la majorité des textes officiels, la place du secteur associatif et coopératif n'est pas mentionnée ; il apparaît cependant parfois comme composante du secteur privé, après les entrepreneurs et les commerçants.

Au cours de ces trois décennies, la société paysanne s'est elle-même profondément modifiée, quoiqu'à des rythmes et des intensités fort différents selon les régions. La tendance est plutôt à l'affaiblissement des cohésions sociales (à l'intérieur des familles et entre familles) et du pouvoir des anciens notables (rôle accru des migrants, des jeunes lettrés ou alphabétisés, des néo-ruraux, parfois des groupes de femmes).

² / Au Mali, la Direction Nationale des Coopératives a encore en 1993, plus de 1000 salariés.

PERTURBATIONS / RÉORGANISATIONS

Les perturbations créent un certain vide, un relâchement des contraintes, un élargissement du champ des possibles, mais aussi une profonde désorganisation des activités économiques (entretien des infrastructures, approvisionnement, crédit, commercialisation) et sociales (notamment carence de l'Etat dans l'éducation et la santé). Elles peuvent se poursuivre pendant un temps plus ou moins long (cf Zaïre..), mais appellent à des réorganisations qui ne seront pas nécessairement favorables à la paysannerie.

A - Au niveau économique

il faut procéder à des analyses au cas par cas selon les fonctions (approvisionnement, crédit, commercialisation) et les filières (produits d'exportation, produits pour le marché intérieur et notamment la capitale, mais avec concurrence avec les importations comme le riz ou la tomate, produits à marché national -mil, maïs, sorgho, tubercules divers- ou local - petit élevage, artisanat de transformation ou services-).

Les choix des organisations paysannes sont difficiles :

► Pour les filières organisées et les produits stratégiques,

- Elles peuvent accepter le transfert de fonctions peu rentables et sources de conflit (entretien des infrastructures hydrauliques, distribution foncière, récupération de crédit, collecte primaire..) ou d'une manière plus générale, cogérer une filière. Ce transfert est voulu par les bailleurs de fonds et, selon les cas, plus ou moins accepté par les cadres nationaux ou régionaux. Mais, compte-tenu du déficit des filières ou des marges disponibles, il s'agit souvent pour les responsables paysans de faire accepter par leurs membres, des disciplines (par exemple sur la qualité, sur le taux de remboursement, sur la gestion de l'eau) ou des baisses de revenu, en termes réels.

- Elles peuvent se limiter à contester, avec le développement d'une fonction syndicale. Mais, avec des filières déficitaires et des budgets étatiques en régression, les marges de négociation sont presque inexistantes.

- Ou laisser faire les "forces du marché". Ce qui risque d'entraîner manque d'entretien des infrastructures et donc baisse de la production, approvisionnement irrégulier, avec parfois des produits frelatés, accaparement de l'amont et de l'aval par les entrepreneurs privés, accaparement des terres³, renforcement des oligopoles commerçants jouant à la fois sur les importations et le marché intérieur.

³ / Il faudra suivre de très près ce qui se passe actuellement sur le Fleuve Sénégal avec le développement des prestations de services pour la préparation des terres, le battage, les mini-rizeries et les attributions foncières.

► Une autre option⁴

Pour les organisations paysannes, une autre option est d'essayer de développer toutes les micro activités (production agricole et élevage, transformation, artisanat, services) qui n'intéressent ni l'Etat, ni les grands commerçants, ni les bailleurs de fonds. C'est une logique de "secteur informel", qui permet une diversification et une complexification de l'économie mais débouche davantage sur la survie que sur l'accumulation et qui se heurte rapidement à l'étroitesse des marchés due à la faiblesse des revenus.

Les formes mutualistes de financement (Coopec, crédit solidaire) ou endogènes (tontines, banquiers ambulants), avec des objets ouverts de crédit, peuvent renforcer cette stratégie.

B - Au niveau politique

pour le moment, les organisations paysannes, même fédératives, n'ont guère pesé ni dans les Conférences nationales, ni dans les discussions d'orientation des politiques économiques. Parfois, leurs leaders ont utilisé des jeux personnels pour renforcer leur position au niveau local, en choisissant un camp particulier.

Plusieurs options sont, là aussi, possibles (et pas forcément alternatives).

- Essayer de peser dans les débats nationaux, en se donnant ou en renforçant des organisations fédérales (avec le risque de coupure entre quelques ténors et leurs bases), ou en prenant le pouvoir dans des Chambres d'agriculture actuellement peu efficaces et contrôlées par l'Etat.

- Jouer au contraire la carte de la décentralisation en occupant les positions stratégiques laissées par l'Etat.

- Jouer à fond la carte de l'apolitisme ou passer des alliances avec les partis dominants (au risque de créer des clivages dans sa propre organisation).

- Se présenter comme un mouvement de masse, regroupant toutes les couches de la population, hommes, femmes et jeunes, avec une large gamme d'activités économiques et sociales, ou chercher la "professionnalisation" en regroupant une catégorie spécifique sur quelques fonctions économiques bien définies.

- Rechercher avant tout son indépendance en tant que mouvement paysan, comptant sur ses propres moyens, ou essayer de passer des alliances pour se consolider (avec des "ressortissants" urbains ou émigrés, des ONG d'appui, nationaux ou internationaux, certains secteurs de l'appareil d'Etat, des financiers alternatifs ou classiques).

⁴ / Ce n'est pas forcément une alternative. Plutôt une autre possibilité, dans les zones où il n'existe pas de filières organisées.

C - Les organisations paysannes peuvent-elles devenir des partenaires légitimes, reconnues comme représentatives et considérées comme des interlocuteurs sérieux ?

Cette légitimité doit s'acquérir à différents niveaux :

- vis-à-vis des populations concernées, les OP le seront si elles rendent des services économiques et sociaux concrets⁵, si elles apparaissent transparentes dans leur gestion et si elles savent défendre les intérêts collectifs par rapport aux intérêts d'une famille, d'un clan, d'un leader ou d'un groupe restreint.

- vis-à-vis de l'Etat et de ses appareils, la partie est plus difficile. La plupart des cadres conservent un complexe de supériorité vis-à-vis des paysans, leur éducation, leur longue pratique de "sensibilisation", d'"explication", de "vulgarisation", les a renforcés dans une image de celui qui sait par rapport au paysan ignorant. De plus, la montée des OP s'accompagne souvent de la perte de leurs "privilèges" et parfois de leur emploi. Et cette perte est de surcroît perçue comme imposée de l'extérieur. Il n'est donc pas étonnant que la plupart se crispent sur leurs positions, freinent les évolutions et préfèrent s'allier aux commerçants plutôt qu'aux paysans.

Peut-être que des OP apparaissant comme sérieuses⁶, avec des revendications et des propositions réalistes, capables de mobiliser un nombre important de paysans, deviendront "incontournables" et considérées comme facilitant le travail des cadres. Ou peut-être faut-il imaginer une "pédagogie des dominants" (Chombart de Lauwe) ? Ou compter plutôt sur la non homogénéité des cadres, les uns restant à leur place dans les appareils d'Etat mais favorisant les OP, les autres les quittant ou ne les intégrant pas (jeunes diplômés) et venant rejoindre les ONG d'appui ou directement les OP.

- Vis-à-vis de l'extérieur et notamment des bailleurs de fonds (BDF) et des ONG, il existe actuellement un préjugé, ou une mode, plutôt favorable aux OP⁷. Mais, comme toute mode, celle-ci est passagère et ambiguë. Pour la majorité des BDF, les OP sont avant tout un instrument de leur propre politique. Elles doivent donc rester à la place qui leur a été impartie, se couler dans un moule juridique déterminé du sommet et remplir à moindre coût les fonctions économiques anciennement exercées par les cadres. Si l'efficacité économique n'est pas au rendez-vous, si les OP "partent dans tous les sens", ne se coordonnent pas ou ne se fédèrent pas dans des cadres logiques, "font de la politique" ou du social, ont d'autres priorités que celles définies dans la politique et les programmes nationaux, elles seront rapidement disqualifiées. Et on reviendra aux anciennes certitudes : les paysans sont faits pour produire, les commerçants pour approvisionner et commercialiser et les cadres pour diriger et conseiller.

⁵ / Les simples adhérents d'une OP cherchent avant tout la qualité du service et ne sont pas forcément intéressés par la participation aux décisions. Les leaders des OP insistent souvent sur l'aspect "mouvement" de leurs organisations plus que sur l'aspect économique.

⁶ / Et notamment dans leur gestion. Les impayés importants de plusieurs OP sur le fleuve Sénégal déconsidèrent sans doute celles-ci (ce qui reste à vérifier, ne pas rembourser l'Etat étant chez certains preuve d'intelligence)

⁷ / Ce qui n'est pas sans poser de problème pour les OP puisqu'il semble exister une alliance BDF/OP contre l'Etat.

ENJEUX ET INCERTITUDES

Dans la période actuelle, le champ des possibles est plus ouvert, mais les chances de réussite sont loin d'être assurées.

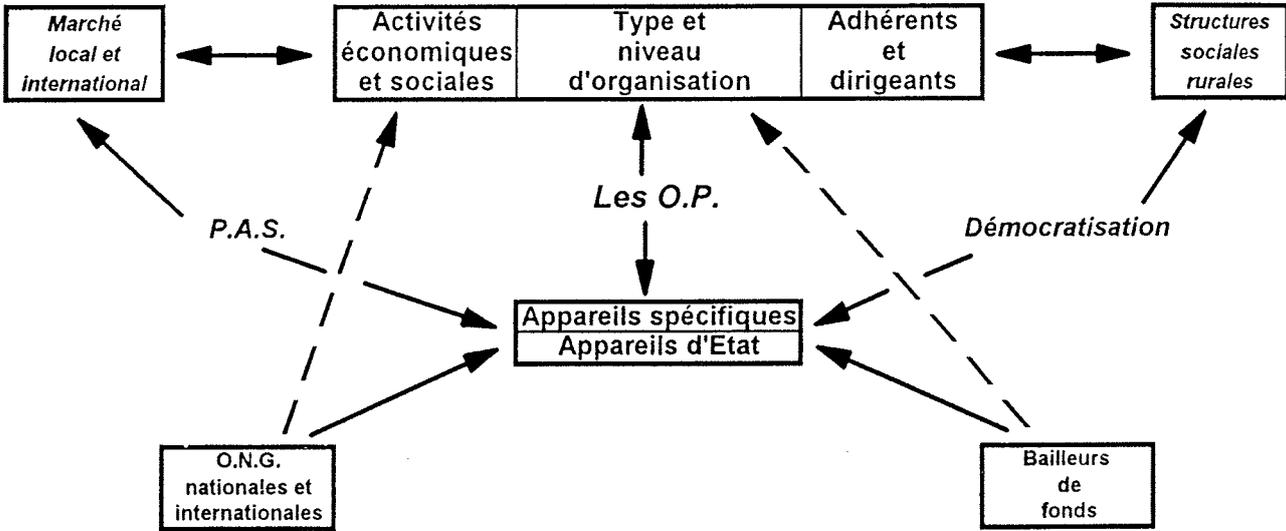
Est-ce que les OP sont capables :

- de maintenir la qualité de leurs services dans un environnement économique dégradé?
- de conserver la confiance des membres et d'assurer une réelle transparence dans la gestion?
- de disposer d'une organisation interne permettant l'équilibre des intérêts entre administrateurs ou leaders/salariés ou permanents / adhérents-usagers?
- de peser d'un poids politique réel, tout en restant "apolitiques", au niveau local et national?
- d'utiliser au mieux les appuis externes (qui peuvent être volatiles), sans en être dépendants et en les mettant au service de leurs propres stratégies?

Pourquoi pas? et ceci sera sans doute vérifié, au moins partiellement, dans certains pays. Mais d'autres possibles sont sans doute plus probables : éclatement interne des OP, raidissement de l'Etat, développement d'un "vrai" secteur privé (avec des alliances entre certains cadres de l'Etat, oligopoles marchands et bourgeoisie rurale), changement de politique des bailleurs de fonds, tout ceci s'inscrivant dans une tendance au déclin de l'agriculture et du secteur rural. D'où l'importance de continuer à suivre les évolutions et d'essayer d'appuyer intelligemment les OP pour que les scénarios favorables aient quelques chances de réussite.

Dominique GENTIL, IRAM
Août 1993

Les Organisations Paysannes
et leur environnement





**LES PRATIQUES RECENTES DE L'IRAM
EN MATIERE D'APPUI
AUX ORGANISATIONS RURALES AFRICAINES**

LES PRATIQUES RECENTES DE L'IRAM EN MATIERE D'APPUI AUX ORGANISATIONS RURALES AFRICAINES

Dominique GENTIL
AOUT 1993

Le tableau ci-joint (non exhaustif) à partir de 7 expériences, montre la diversité et les difficultés d'appui aux organisations paysannes. Peut-on en tirer quelques enseignements?

- a. Il semble très difficile d'obtenir une quelconque efficacité dans le cadre de missions courtes.
Alors que nous serions plutôt favorables à cette formule, qui respecte davantage l'autonomie des organisations paysannes mais nécessite un programme pluriannuel, avec régularité et continuité.
Par ailleurs, à un certain niveau d'organisation paysanne, l'appui quasiment au jour le jour est certainement le plus efficace, malgré ces risques de déresponsabilisation.
- b. Au delà des discours, il n'y a pas de réelle volonté des gouvernements de favoriser des organisations paysannes réellement autonomes, considérées comme partenaires réels. Au mieux on laisse faire sous la pression des bailleurs de fonds. Les cadres, en général fonctionnaires, des appareils d'Etat ou sociétés d'encadrement, ont beaucoup de mal à abandonner privilèges et/ou paternalisme.
- c. Les bailleurs de fonds ont en général une vision "instrumentale" des organisations paysannes. Elles sont avant tout un moyen pour transférer certaines fonctions économiques, si possible d'une manière plus efficace et à un moindre coût, dans un contexte économique difficile. Elles ont des difficultés à mettre en place une politique à moyen terme, respectant les rythmes et les priorités des organisations paysannes.
- d. Sauf exceptions partielles, les organisations paysannes ne représentent pas encore un véritable mouvement paysan, capables de peser dans des rapports de force. Le risque d'un accaparement du pouvoir par quelques leaders coupés de la base, à la gestion peu transparente, est loin d'être négligeable. L'autre risque est de rester dans l'éparpillement d'associations au niveau villageois ou micro local.
- e. Un nombre non négligeable de nouveaux cadres de l'IRAM ne sont pas persuadés de l'intérêt d'une "participation paysanne" ou n'ont pas intégré dans leurs politiques toutes ses exigences (respect de l'autonomie sans démagogie, attitude catalysatrice, apport d'informations et d'innovations, inscription dans le temps long...).
Devant toutes ces contraintes (sans lesquelles, il est plus ou moins possible de peser) qui montrent bien la difficulté de réussite dans le court terme, on peut proposer quelques orientations :

1. Avoir des stratégies adaptées à chaque situation, notamment selon le contexte plus ou moins favorable ou permissif et selon le degré d'organisation des paysans. Dans certains cas, il faut appuyer, avec bien sûr un recul critique, une politique déjà élaborée par les organisations paysannes; dans d'autres cas, il faut susciter la définition de cette politique ou la mise en place de certains services.
2. Rechercher à développer l'autonomie des organisations paysannes et de leurs structures d'appui par rapport aux appareils de promotion et aux sociétés parapubliques. Toutes nos expériences de vouloir les modifier par l'intérieur montre qu'il s'agit d'une tâche quasiment impossible.
3. Des domaines comme le financement, comme une gestion efficace et transparente sont sans doute à l'heure actuelle des champs prioritaires. Il ne faut pas, bien sûr, exclure d'autres apports, notamment une information compréhensible sur l'environnement économique, les échanges d'expérience...
4. A chaque fois, il faudra veiller à un équilibre des pouvoirs entre membres/leaders (ou AG/CA), entre responsables paysans et techniciens salariés, entre niveau local et niveau régional/central.
5. Sauf exceptions, la place des femmes dans les organisations paysannes reste marginale. Il sera presque toujours nécessaire d'avoir des politiques spécifiques et volontaristes adaptées pour y remédier, sans rechercher systématiquement les ruptures ou les conflits.

IDENTIFICATION	CONTEXTE GENERAL	PROPOSITIONS	RESULTATS
<p>3 - Petits périmètres irrigués (PPI) à Madagascar</p> <p>Missions courtes 1990 (EB/AC) Mai 1993 (EB)</p> <p>Sous-traitance Sogreah</p>	<p>Appui à des associations des usagers de l'eau</p> <p>Volonté d'impliquer les usagers dès le démarrage des études.</p> <p>A Madagascar, organisations payannes très faibles.</p>	<p>- Ne pas considérer comme dogme la méthodologie PPI mais discuter au cas par cas avec les paysans (paiement en nature ou en espèces, paiement avant réalisation ou par tranche...)</p>	<p>- "On a été attaqué et on s'est battu"</p> <p>- Les questions que nous posons sont maintenant du domaine public.</p> <p>- Problème de collaboration avec 1 bureau d'études "national"</p>
<p>4 - SODECAO/Cameroun</p> <p>Missions courtes (91-92) Niveau Sodecao</p> <p>Legislation nationale et dispositif d'appui aux OP (Juillet 93)</p>	<p>Délabrement de la filière cacao. Liquidation de la SODECAO (de 4000 à 50 Personnes).</p> <p>Refonte de la législation et du dispositif d'appui.</p>	<p>Projet léger, expérimental, régionalisé.</p> <p>Dispositif d'appui diversifié (équipe de 2-3 personnes par arrondissement) + appui IRAM et ONG d'appui dès le démarrage.</p>	<p>- Rouleau compresseur de la Banque Mondiale : tout, tout de suite, uniforme.</p> <p>- Mise en place d'équipes d'arrondissement avec majorité de contractuels plus ou moins bien sélectionnés.</p> <p>- Appui au coup par coup selon les rapports de force et contraintes du Gouvernement/BM/CFD et pas de politique cohérente sur le moyen terme.</p> <p>- Appui en formation des ONG Camerounaises plus idéologiques que techniques.</p>

IDENTIFICATION	CONTEXTE GENERAL	PROPOSITIONS	RESULTATS
<p>3 - Petits périmètres irrigués (PPI) à Madagascar</p> <p>Missions courtes 1990 (EB/AC) Mai 1993 (EB)</p> <p>Sous-traitance Sogreah</p>	<p>Appui à des associations des usagers de l'eau</p> <p>Volonté d'impliquer les usagers dès le démarrage des études.</p> <p>A Madagascar, organisations payannes très faibles.</p>	<p>- Ne pas considérer comme dogme la méthodologie PPI mais discuter au cas par cas avec les paysans (paiement en nature ou en espèces, paiement avant réalisation ou par tranche...)</p>	<p>- "On a été attaqué et on s'est battu"</p> <p>- Les questions que nous posions sont maintenant du domaine public.</p> <p>- Problème de collaboration avec 1 bureau d'études "national"</p>
<p>4 - SODECAO/Cameroun</p> <p>Missions courtes (91-92) Niveau Sodecao</p> <p>Legislation nationale et dispositif d'appui aux OP (Juillet 93)</p>	<p>Délabrement de la filière cacao. Liquidation de la SODECAO (de 4000 à 50 Personnes).</p> <p>Refonte de la législation et du dispositif d'appui.</p>	<p>Projet léger, expérimental, régionalisé.</p> <p>Dispositif d'appui diversifié (équipe de 2-3 personnes par arrondissement) + appui IRAM et ONG d'appui dès le démarrage.</p>	<p>- Rouleau compresseur de la Banque Mondiale : tout, tout de suite, uniforme.</p> <p>- Mise en place d'équipes d'arrondissement avec majorité de contractuels plus ou moins bien sélectionnés.</p> <p>- Appui au coup par coup selon les rapports de force et contraintes du Gouvernement/BM/CFD et pas de politique cohérente sur le moyen terme.</p> <p>- Appui en formation des ONG Camerounaises plus idéologiques que techniques.</p>

IDENTIFICATION	CONTEXTE GENERAL	PROPOSITIONS	RESULTATS
<p>5 - Centre de gestion Koutiala (Mali)</p> <p>Permanent depuis 92</p> <p>Financement Min. Coopération</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Système de gestion des Associations villageoises peu performant. - Position dominante de la CMDT - Actions complémentaires des coopec, minimoteries, forgerons. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostic avec les AV de la situation. - Proposition d'un centre de gestion, géré par AV, visant à l'autofinancement. 	<p>En cours de réalisation (avec 1 A.T. et des cadres contractuels)</p>
<p>6 - CLCAM-CRCAM Bénin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Factibilité 1° phase de réhabilitation (CFD) 88 - Exécution 1° phase (89-92) - Factibilité 2° phase (93) - Démarrage 2° phase (93) <p>Fin : CFD et autres</p>	<p>Failite du système dû à la main mise des coopératives de base par le CNCA et failite de la CNCA dans un contexte de deliquescence du régime.</p> <p>Peu d'autonomie des aspects financiers par rapport aux structures de développement (carder)</p>	<p>Réhabilitation financière et mutualiste, en commençant par les caisses locales et régionales, avec une structure légère de projet au niveau central (UCP)</p> <p>-> Recherche de l'équilibre conseil d'administration / - membres/salariés/niveau local-régional et central.</p> <p>Vers une Fédération Nationale.</p>	<p>Progression régulière de l'épargne et du crédit.</p> <p>Rôle accru des conseils d'administration.</p> <p>Freinage par l'UCP du mutualisme</p> <p>Appui demandé à un autre consultant.</p> <p>Fin de l'AT IRAM</p> <p>Eventualité d'appui dans la formation et la R/D</p>

IDENTIFICATION	CONTEXTE GENERAL	PROPOSITIONS	RESULTATS
<p>7 - Crédit solidaire Guinée</p> <p>Factibilité 1° phase (87)</p> <p>Exécution 1° phase (88-91)</p> <p>Factibilité 2° phase (91)</p> <p>Exécution 2° phase (92-94)</p> <p>Fin CFD/CCE + USAID</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Faillite du système bancaire ancien et banques commerciales actuelles n'intervenant pas dans le secteur rural. - Objectif initial : appui et coordination des interventions de crédit puis expérimentation et extension de l'adoption du système Grameen Bank en Guinée. 	<p>Au début, surtout mise en place d'un système de distribution de crédit avec optique bancaire (pouvoir aux cadres).</p> <p>Réflexion sur l'institutionnalisation (à partir de 92) débouche sur une vision plus mutualiste, sans doute à deux étages (Unité Centrale/Caisses locales).</p>	<p>En cours d'expérimentation.</p> <p>Le changement d'orientation (du bancaire au mutualiste) nécessite des reconversions à la fois des cadres et des paysans.</p>



**LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
AGRICOLES FRANCAISES
ET LA POLITIQUE DE MODERNISATION
DE L'AGRICULTURE**

JOURNEES D'ETUDES IRAM
QUELLES COOPERATIONS AVEC LES ORGANISATIONS RURALES AFRICAINES ?
Paris, 9 et 10 septembre 1993

LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES FRANCAISES ET LA POLITIQUE DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

Les rapports entre l'Etat et les Organisations Professionnelles Agricoles en France ont varié selon l'époque. Ignorées ou utilisées électoralement pendant la première moitié du vingtième siècle, elles sont devenues des interlocuteurs - voire même des partenaires - incontournables de l'Etat dans la mise en oeuvre des politiques de "modernisation" de l'agriculture appliquées à partir des années soixante dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la cogestion.

En trente ans, les O.P.A. sont ainsi devenues des structures tout à fait essentielles de l'univers quotidien de l'agriculteur, qu'elles "encadrent" bien au-delà de la seule sphère de la production au sens strict (protection sociale, formation).

Parce qu'il peut être effectivement lu comme une amélioration de la maîtrise d'un secteur social organisé sur son environnement socio-économique, ce processus et les structures qu'il a générées servent souvent de référence pour des expériences en cours dans des pays du "Sud", où l'Etat se désengage fortement de l'encadrement de la production agricole et incite une paysannerie faiblement organisée à participer à la gestion de son environnement.

Or en France, cette consolidation des O.P.A. s'est faite dans un contexte radicalement différent : celui d'une intervention croissante de l'Etat dans la régulation économique du secteur agricole, régulation qui n'est elle-même pas étrangère au succès de ces O.P.A. (dans le secteur de la coopération notamment).

Une réflexion précise sur la nature des rapports entre Etat et O.P.A. s'impose donc pour mettre en lumière des conditions de l'émergence et de la consolidation d'un mouvement paysan structuré. Cette réflexion dépasse largement le cadre de cette note. Sans prétendre - loin de là - faire le tour de la question, ce texte s'inscrit dans cette perspective. Il ne s'agit pas d'un document sur les Organisations Professionnelles Agricoles françaises, mais plutôt sur les politiques agricoles mises en oeuvre dans la période de "modernisation" de l'agriculture (1960 à 1980), celles-ci étant lues à travers le prisme déformant du rôle qu'ont été amenées à y jouer les Organisations Professionnelles Agricoles.

Il a pour objectif d'alimenter le débat des Journées d'Etudes sur les organisations paysannes et les moyens à mettre en oeuvre pour contribuer à leur consolidation dans les pays où l'IRAM est amené à intervenir aujourd'hui.

1 - LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DES ANNEES SOIXANTE

11. Le contexte de l'après-guerre : la reconstruction de l'économie française

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, la France se fixe comme objectif la reconstruction d'une industrie moderne et puissante. Compte tenu des difficultés d'approvisionnement en produits agricoles que connaît le pays à cette époque, l'agriculture devient rapidement un secteur prioritaire. Si jusqu'à cette moitié du vingtième siècle, elle avait plutôt été tenue à l'écart des efforts de modernisation et de développement de l'économie nationale, les programmes de reconstruction prévoient que le secteur agricole participe à part entière à l'expansion économique. Ainsi, pour le plan Monet, l'agriculture doit dégager une partie de sa main d'oeuvre, développer sa production afin de satisfaire la demande intérieure et exporter, abaisser ses prix de revient et de vente afin de favoriser le relèvement du niveau de vie des français. Le développement de l'agriculture est donc vu comme un moyen de contribuer au développement économique général, par ses exportations, par les débouchés qu'elle offre au secteur industriel, et par l'abaissement du coût relatif de la main d'oeuvre salariée qu'elle procure.

La planification de l'économie française de l'après-guerre accordera rapidement une "vocation exportatrice" à l'agriculture, qui devra dépasser le stade de l'autosuffisance. Dès 1948, le gouvernement de la quatrième République considère que la France doit exporter en direction de l'Europe, qui "a besoin des produits agricoles français".

La politique de relance sera fondée essentiellement sur la mise à la disposition de tous les agriculteurs de moyens de production : engrais, machines et crédits notamment, afin de permettre à la production de redémarrer dans les plus brefs délais.

Cette relance de l'agriculture a été un succès : dès 1953, des premiers signes de surproduction sont visibles dans les secteurs de la viande bovine et du lait, et les prix à la production s'effondrent. Ces premiers symptômes de saturation des marchés vont contraindre la France à se doter d'un système de plus en plus complexe de régulation des marchés, dont la mise en oeuvre et la coordination échoient au FORMA, Fonds d'Orientation et de Régulation des Marchés Agricoles. L'Etat se donne alors pour mission d'instituer sur les marchés "le meilleur prix possible", défini comme étant le prix "le plus bas possible pour le budget du consommateur et procurant au producteur une juste rémunération de son travail".

Des mécanismes spécifiques de gestion des marchés vont être mis en place : l'intervention par stockage public d'une part, la protection aux frontières d'autre part. Parce que les objectifs de la Politique Agricole Commune qui sera postérieurement mise en place au niveau européen seront très proche des objectifs assignés à l'agriculture française, ces mêmes mécanismes de régulation des marchés seront repris au niveau européen dès le début des années soixante (FEOGA).

2 - La France dans l'Europe et la mise en place de la PAC

La reconstruction de l'Europe au lendemain de la deuxième guerre mondiale va dépasser les frontières des Etats nationaux pour s'intégrer dans un projet européen. La constitution d'un Marché Commun Agricole offrait alors à la France des perspectives intéressantes pour ses productions, souvent excédentaires depuis 1953.

Compte tenu de l'importance stratégique du secteur, des disparités entre Etats, mais aussi de l'existence dans chacun des pays concernés de politiques de régulation des marchés, le Marché Commun Agricole ne pouvait consister, comme ce fut le cas pour d'autres produits, en un simple désarmement douanier. La mise en oeuvre d'une politique de marché unique était incompatible avec le maintien de systèmes d'intervention indépendants dans chacun des six pays fondateurs. La politique de régulation devait elle aussi être unifiée, et l'agriculture gérée par un organisme supranational. Le soutien à l'agriculture européenne, dont la France allait être l'un des principaux bénéficiaire, passait ainsi à la charge collective des Etats-membre qui ont du renoncer à une partie de leur souveraineté nationale.

Les objectifs de la Politique Agricole Commune sont repris dans le Traité de Rome :

- accroître la productivité de l'agriculture : il s'agit, par la modernisation de l'agriculture, d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs et de diminuer le coût de l'alimentation de la population européenne ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole : la recherche d'un prix convenable pour les produits agricoles sur le marché européen ne doit pas conduire à la ruine des producteurs de la C.E.E. ;
- stabiliser les marchés : l'échange entre pays de la Communauté et la régulation de l'offre par l'intervention doit permettre d'éviter les fluctuations de prix dans la CEE ;
- garantir la sécurité des approvisionnements : l'Europe vise sa propre autosuffisance alimentaire, afin d'éliminer tout risque de pénurie dû à d'éventuelles perturbations incontrôlables du marché mondial.

Ces objectifs sont éminemment proches de ceux qui ont conduit la France à construire sa propre politique agricole dans les années cinquante. C'est la raison pour laquelle les principes de la Politique Agricole Commune et les mécanismes mis en oeuvre seront pratiquement calqués sur les systèmes d'intervention existant en France. On retrouve en particulier dans les deux logiques qui sous-tendent la mise en place de ces politiques la même contradiction entre d'une part, une agriculture qui doit être compétitive et doit garantir une alimentation des européens à bon marché, et d'autre part, une agriculture assurant une rémunération convenable des producteurs.

C'est la modernisation d'une certaine frange de la paysannerie, l'augmentation de la productivité du travail dans ces exploitations avec élimination des moins bien placés, qui va permettre de répondre à ces deux objectifs contradictoires.

Les objectifs généraux de la politique agricole nationale et du traité de Rome vont se traduire presque exclusivement par des politiques de soutien par les prix, sans s'attacher à modifier les conditions de la production. Le gouvernement français devra, en complément, organiser les conditions de la modernisation de son agriculture et s'assurer du soutien de la profession agricole dans cette tâche difficile. C'est par la mise en oeuvre concertée des lois d'orientation de 1960 et 1962 qu'une telle ambition deviendra réalité.

3- Les lois d'orientation agricole : organiser "ensemble" la modernisation

L'objectif affiché de ces lois est "d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques" ¹, notamment "en mettant l'agriculture et plus spécialement l'exploitation familiale en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques auxquels elle reste soumise comparativement aux autres secteurs de l'économie". Il est précisé que le travail de l'exploitant, le capital d'exploitation et le foncier doivent être normalement rémunérés. La formulation des objectifs reste suffisamment ambiguë pour que le gouvernement ne perde pas le soutien d'une partie des Organisations Professionnelles.

Mais le but de la législation élaborée en 1960 et 1962 reste bien la modernisation de l'agriculture, l'obtention du plein-emploi du capital et du travail par élimination des formes "archaïques" de production. Il s'agit pour les experts gouvernementaux de "rationaliser la production agricole", d'accélérer l'adaptation de l'agriculture au développement de l'économie nationale, tout en conservant le caractère spécifique de l'appareil de production. C'est dans ce cadre qu'est définie une "exploitation agricole modèle" que les pouvoirs publics ont la mission de favoriser.

C'est une exploitation "mise en valeur directement par deux unités de main-d'oeuvre ou plus en cas de sociétés de culture ou groupements d'exploitants, dans des conditions permettant une utilisation rationnelle des capitaux et des techniques". L'exploitation familiale moyenne repose sur la concentration entre les mêmes mains de tous les moyens de production (accès au foncier) ; elle utilise dans les meilleures conditions le maximum de produits industriels (les petites exploitations de subsistance n'offraient pas un débouché suffisamment intéressant à l'industrie) ; enfin, la référence à deux unités de travail consacre la substitution de l'exploitation patriarcale par l'exploitation dirigée par un couple d'agriculteurs, vision "modernisante" de la famille.

Généraliser l'exploitation agricole moyenne ne pouvait se faire sans opérer une concentration des terres que l'Etat et le syndicalisme ont voulu maîtriser. La nécessité d'une sélection est effectivement affirmée, mais l'Etat insiste sur l'ouverture à tous de ce programme de modernisation : la collectivité aidera ceux qui s'engageront dans la voie de la mécanisation et accepteront les contraintes économiques nouvelles. L'Etat donne à chacun la chance de participer à une oeuvre d'intérêt général. Ceux qui ne pourront pas ou ne voudront pas la saisir seront éliminés.

Ce discours sur la rationalisation de la production et la responsabilisation individuelle de l'agriculteur face à ses choix trouve un écho très favorable à l'époque dans le courant de pensée social-chrétien qui inspire les militants de la Jéunesse Agricole Chrétienne et la structure syndicale qu'elle "alimente" : le Cercle (puis Centre) National des Jeunes Agriculteurs. Le C.N.J.A. participera à l'élaboration et sera le relai sur le terrain du projet gouvernemental de modernisation de l'agriculture d'Edgar Pisani, Ministre de l'agriculture, parce que ce projet s'avère être globalement cohérent avec les intérêts qu'il défend, ceux de l'exploitation familiale moyenne.

Cette alliance de fait avec les premiers gouvernements de la cinquième République facilitera la prise de contrôle par les militants issus de la J.A.C. du principal syndicat agricole, la F.N.S.E.A., formation aux thèses très conservatrices en partie héritées de la Corporation Paysanne du régime de Vichy. Ils en occupent la direction dès 1964.

¹ / Les citations sont des Lois d'Orientation Agricole de 1960 et 1962.

De son côté, l'Etat "confie" la tâche de hâter la modernisation de l'agriculture française aux "jeunes agriculteurs". La législation de 1960 et 1962 est destinée à donner aux nouveaux dirigeants les moyens de réaliser la sélection des agriculteurs destinés à être "modernes". Sans une telle cogestion de la politique agricole, il eût été difficile d'organiser le "départ" (plus exactement, le non renouvellement) de la moitié des exploitants agricoles en trente ans afin de garantir la modernisation des autres.

2. LES MOYENS MIS EN OEUVRE ET LE ROLE DES OPA

Les moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : politique de régulation des marchés, politique des structures, organisation économique, et développement (recherche, vulgarisation et formation).

Des structures professionnelles agricoles seront impliquées dans la définition et la mise en oeuvre de chacun de ces axes.

21. La régulation des marchés

Mise en oeuvre au niveau de la C.E.E., cette politique repose sur trois principes de base: marché unique, préférence communautaire et solidarité financière des Etats membres. Les principales productions bénéficient d'un prix régulé et soutenu grâce à des interventions (achats massifs et stockage) sur le marché en période de forte production. Ce marché préférentiel est protégé de la concurrence extra-communautaire par un système d'écluses aux frontières (les prélèvements/restitutions). Le coût de cette régulation est supporté par les Etats-membres dans le cadre du budget général de la Commission.

Le niveau des prix officiels, puis celui des différentes formes de quotas de production (cas du lait depuis 1984, puis des céréales et oléagineux en 1988, enfin, à partir de 1992, de l'ensemble des produits soutenus) fait l'objet d'une négociation annuelle associant les gouvernements de l'ensemble des Etats-membres.

Les Organisations Professionnelles Agricoles n'y sont donc pas directement associées. La représentation européenne des Organisations Agricoles (le COPA : Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) n'a qu'une action de lobbying très limitée, sans commune mesure avec l'efficacité d'autres groupes de pression (industriels notamment). Elles comptent sur leurs gouvernements respectifs pour défendre à Bruxelles leurs positions.

En France, la concertation Etat/OPA prévaut depuis les années soixante. Celle-ci a lieu dans le cadre formel du Conseil de l'Agriculture Française (CAF), qui réunit une fois par mois le Cabinet du Ministère de l'Agriculture et les "grandes organisations" nationales (Syndicalisme : FNSEA et CNJA ; Chambres Consulaires : APCA ; Confédération de la Mutualité, du Crédit et de la Coopération : CNMCCA²); Les OPA en fixent l'ordre du jour.

Au niveau national, les mesures communautaires de gestion des marchés sont mises en oeuvre dans le cadre d'offices par produits, où les décisions sont prises par un conseil de direction associant des représentants de l'ensemble de la filière (producteurs, transformateurs, commerçants, consommateurs) et de l'Etat. En termes de poids respectifs, les Organisations Agricoles (c'est à dire les producteurs et leurs alliés directs

² / APCA et CNMCCA ne font théoriquement pas partie du CAF ; elles n'y assistent qu'en tant qu'"invitées".

de la coopération agricole) disposent en général du tiers des voix ; le secteur privé disposant de la même proportion, l'Etat (le tiers restant) y est parfois placé en rôle d'arbitre entre les intérêts les plus contradictoires.

Si les OPA n'ont effectivement pas de prise directe sur les décisions de gestion des marchés, elles ne sont donc en général pas étrangères au processus de négociation, et conservent une marge de manoeuvre non négligeable sur les modalités d'application des décisions communautaires.

22. Les politiques des structures

La mise en oeuvre d'une politique de prix garantis n'était pas une condition suffisante à la modernisation de l'agriculture.

Au début des années soixante, la majeure partie des candidats à la modernisation agricole disposaient d'une base foncière réduite. Pour garantir le succès de cette modernisation, il était nécessaire de favoriser l'agrandissement de ces exploitations, et d'éviter que les lois du marché ne se traduisent par une concentration excessive de la terre, en tout cas contraire aux objectifs énoncés dans les lois d'orientation agricole.

Trois mesures principales ont été prises :

- octroi d'une Indemnité Viagère de Départ pour accélérer la disparition des petites exploitations mises en valeur par des agriculteurs proches de la retraite
- instauration d'une Surface Minimum d'Installation, pour favoriser la constitution d'exploitations de taille moyenne
- limitation des cumuls (plafonnement théorique des surfaces d'exploitation).

Elles sont mises en oeuvre par des commissions paritaires, associant Etat et représentants de la Profession : la commission mixte (installations, puis gestion des quotas laitiers) et la commission des structures (agrandissements).

Ces commissions travaillent en relation étroite avec les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), créées pour intervenir sur le marché foncier. Celles-ci disposent d'un droit de préemption, et doivent rétrocéder la terre de manière à créer des exploitations viables. Sociétés sans but lucratif, co-gérées par des représentants des Pouvoirs Publics, des Collectivités Territoriales et des Organisations Professionnelles Agricoles, les SAFER disposent d'une dotation budgétaire de la part de l'Etat.

Les subventions à l'installation et les bonifications d'intérêt complètent le dispositif destiné à consolider l'exploitation familiale moyenne. Les dossiers sont instruits par les ADASEA (Associations Départementales pour l'Amélioration des Structures des Exploitations Agricoles), associations sans but lucratif constituées par les agriculteurs, mais placées sous tutelle du CNASEA (Centre National pour l'Amélioration des Structures des Exploitations Agricoles, organisme parapublic) et du Ministère de l'Agriculture. Les prêts bonifiés sont gérés par le Crédit Agricole, les décisions d'octroi étant prises au niveau des caisses locales par des commissions où siègent des représentants des agriculteurs.

C'est sans doute à ce niveau du "local" (canton et département), en général pour régler des problèmes très concrets, que les O.P.A. se sont vues confier le rôle le plus actif dans la mise en oeuvre de la politique agricole.

23. L'organisation économique des filières

Avec l'augmentation de la productivité de leur travail, les agriculteurs allaient être de plus en plus confrontés au marché, sur lequel ils devaient affronter des opérateurs, privés pour la plupart. Compte tenu de la concentration relative de l'aval, face à un secteur de la production au contraire atomisé, il était peu probable que cette confrontation s'établisse sur la base d'une prise en compte globalement équitable des intérêts respectifs.

Par ailleurs, pour qu'ils soient en mesure de faire face à leurs investissements, les producteurs devaient pouvoir compter sur une certaine sécurité de débouchés.

Pour faire face à ce double défi, l'Etat a cherché à organiser les rapports entre l'industrie, le commerce et l'agriculture, et a appuyé le développement des structures coopératives promues par les agriculteurs.

► L'interprofession

Pour l'Etat, un système interprofessionnel avait pour objectif de mieux adapter l'offre à la demande et de donner aux agriculteurs un pouvoir économique leur permettant de négocier dans des conditions équitables avec leurs interlocuteurs.

Le groupement de producteurs est la base de l'édifice interprofessionnel. En contrepartie d'une discipline de production, les membres d'un groupement peuvent faire respecter une discipline de marché et bénéficient d'aides de l'Etat. Des accords interprofessionnels de long terme peuvent être signés entre les acheteurs contrôlant le circuit concerné et les groupements de producteurs. Dans le cadre de contrats, les firmes peuvent s'engager à acheter tout ou partie du volume produit à un prix fixé en début de campagne.

Cette économie contractuelle devait permettre aux agriculteurs les plus dynamiques de bénéficier d'une certaine sécurité de revenu en l'échange de l'acceptation de règles strictes de production. Sans remettre en cause le développement du capitalisme dans l'industrie agro-alimentaire, elle permettait de fixer dans un cadre juridique les limites de la puissance des grandes entreprises, et de préserver la rémunération des producteurs.

► La coopération

Les coopératives existaient depuis le début du vingtième siècle ; mais c'est surtout à partir des années soixante qu'elles vont accroître leur rôle économique, en investissant massivement dans la transformation agro-industrielle.

Les coopératives sont formellement propriété des producteurs ; elles peuvent dans leurs choix stratégiques répondre à ce titre davantage aux intérêts des agriculteurs que les entreprises privées, qui sont censées raisonner exclusivement à partir de la loi du profit. Elles se présentent comme un moyen d'éviter une trop grande dépendance des industries d'amont et d'aval.

L'Etat appuiera le développement des coopératives par la législation (exonérations d'impôts) et par l'octroi de prêts bonifiés.

La coopération contrôle aujourd'hui près de la moitié du secteur agro-industriel national; elle est surtout présente dans les filières céréalières, laitières et viandes, et occupe plutôt les fonctions de premier transformateur (et principalement la collecte dans le cas des céréales), le secteur privé ayant concentré ses activités sur des productions plus élaborées (charcuterie pour la viande, fromages pour le lait). En se "spécialisant" de la sorte, la coopération a directement bénéficié d'un débouché garanti pour une production de masse sans trop se préoccuper de l'existence d'une demande réelle. Elle a en quelque sorte pu accroître son activité sous le parapluie de la protection communautaire, bien au-delà de ce que "la loi du marché" aurait permis, sans intervention de l'Etat.

Depuis les années quatre vingt, la coopération a eu tendance à se concentrer très fortement (regroupement dans des unions nationales, investissements directs à l'étranger), ce que les administrateurs justifient en invoquant la concurrence des entreprises privées. Les coopératives sont aujourd'hui gérées par des "techno-structures" tout à fait comparables à celles des entreprises privées. Les agriculteurs contrôlent toujours les Conseil d'Administration, mais leur pouvoir réel est de plus en plus dilué et soumis au contrôle de la "technocratie" qu'ils ont dû mettre en place.

Les coopératives ont parfois pris l'initiative de la création de groupements de producteurs, et les groupements se sont inversement souvent appuyés sur les structures préexistantes de la coopération pour assurer leur consolidation.

24. Le "développement"

Troisième "pilier" de la politique de modernisation de l'agriculture, le développement a sans doute été le volet auxquelles les Organisations Professionnelles Agricoles se sont le plus étroitement associées.

Avant la deuxième guerre mondiale, la diffusion du progrès technique auprès d'une large majorité d'agriculteurs avait peu été la préoccupation des gouvernements en place, de même que la formation professionnelle des agriculteurs. Lors de la relance de l'agriculture après 1945, les pouvoirs publics se sont efforcés avec succès de diffuser l'utilisation de techniques "simples" de fertilisation et amélioration génétique. Mais pour réaliser les objectifs de modernisation de l'agriculture, c'est tout un ensemble d'institutions nouvelles qui a été mis en place.

Sans oublier les écoles régionales d'agriculture, les instituteurs itinérants, ou la fondation de l'Institut National de la Recherche Agronomique en 1947, c'est à partir de 1960 qu'est constitué un système complet d'enseignement technique agricole, aussi bien public que privé (souvent patronné par les Organisations Professionnelles Agricoles), mais toujours avec un appui décisif de l'Etat.

Mais ni la recherche, ni la formation, investissements de long terme par excellence, ne pouvaient contribuer à faire évoluer à court terme les connaissances techniques des agriculteurs qui devaient pourtant adhérer rapidement aux impératifs de la modernisation. Un système complexe appelé "vulgarisation" jusqu'en 1959 puis "le développement" a été progressivement mis en place pour rendre possible cette mutation des agriculteurs, qui devaient, s'ils voulaient être sélectionnés par les "lois de l'économie", acquérir des compétences nouvelles dont la seule transmission parentale par apprentissage ne leur permettait pas de disposer.

Après une période de foisonnement d'initiatives diverses et multiples impulsées soit par les jeunes agriculteurs du secteur "moderniste" (notamment les CETA), mais aussi par les groupements de vulgarisation et les CIVAM, une négociation entre l'Etat et les OPA a débouché en 1960 sur "l'encadrement" actuel de la production agricole. Le développement s'est ainsi institutionnalisé. Des objectifs précis lui sont assignés. L'appareil de vulgarisation agricole doit permettre le développement de l'exploitation à responsabilité individuelle : le modèle dano-hollandais de l'exploitation familiale moyenne est confirmé dans son rôle de forme de production de référence parce que jugée la plus efficace.

Recherche appliquée (les instituts techniques) et Développement sont essentiellement financées par des taxes parafiscales sur la production agricole, donc par les agriculteurs. Ces taxes sont co-gérées par l'Etat et les représentants de la Profession au niveau de l'Association Nationale de Développement Agricole (ANDA). Elles font l'objet d'une péréquation entre secteurs de production, et l'ANDA est à ce titre le lieu où se manifeste - ou non - sur des bases concrètes la solidarité entre agriculteurs, ciment du syndicalisme unitaire prôné par la F.N.S.E.A.

L'essentiel de la politique de développement est mis en oeuvre par les Chambres d'Agriculture ; la Profession a été le maître d'oeuvre de la modernisation de l'agriculture.

Au milieu des années soixante-dix, l'institution du "développement" sera parachevée avec l'instauration des plans de développement. Tout agriculteur désirant bénéficier des aides de l'Etat doit soumettre son projet au contrôle d'une "technostructure" départementale qui juge de la conformité du projet aux objectifs de développement dans le département, et recevoir l'aval des représentants locaux de la Profession.

3 - EN GUISE DE CONCLUSION

A travers ce (trop) rapide survol des conditions de la mise en oeuvre des politiques agricoles de la modernisation, on peut relever trois caractéristiques majeures de l'histoire des O.P.A. françaises.

► Un mouvement paysan qui n'est pas monolithique

Le développement des O.P.A. dans les années soixante a été précédé par une période de luttes de tendances à l'intérieur du mouvement syndical, qui se sont soldées par le "renversement" de la vieille garde conservatrice par les jeunes militants formés à l'école de la J.A.C.. Parce que tous n'avaient pas les mêmes intérêts, les idées prônées par le CNJA (modernisation productiviste, solidarité entre productions et régions, responsabilisation) n'étaient pas partagées par tous les agriculteurs.

Après une quinzaine d'années de relatif consensus pendant lesquelles la majorité des agriculteurs a bénéficié des fruits de la protection communautaire et de la croissance économique globale, les contradictions (jamais disparues) resurgissent avec force. Même s'il reste encore majoritaire, le syndicalisme "de masse" a de plus en plus de difficultés à maintenir cette unité de façade face à des mouvements prônant l'alternative ou la réaction (Paysans-Travailleurs dans les années soixante-dix, Confédération Paysanne dans les années quatre vingt, Coordination Rurale au début des années quatre vingt dix).

► Une légitimation sociale forte

Si le syndicalisme agricole des années soixante et les O.P.A. qui en sont le produit ont connu un tel développement, c'est aussi parce que les idées qu'ils défendent reposent sur des valeurs qui sont à l'époque partagées par la grande majorité de la société : progrès technique, droit au confort offert par le modernisme, entrepreneuriat, solidarité. Ces valeurs sont véhiculées dans le monde rural par la J.A.C. qui aura été essentielle.

Aujourd'hui, en Amérique Latine notamment, les Organisations Paysannes sont en règle générale étiquetées - à tort ou à raison - à gauche, donc défendant des valeurs parfois très contradictoires avec celles des classes sociales au pouvoir. Dans de telles conditions, il leur est beaucoup plus difficile d'obtenir la reconnaissance et la légitimation sociales dont ont rapidement bénéficié les organisations françaises dans les années soixante.

► Une intervention forte de l'Etat

Le développement des O.P.A. s'effectue dans un contexte de renforcement de l'intervention de l'Etat dans la gestion de l'agriculture. Comme nous l'avons signalé, il s'agit d'une différence essentielle avec les processus aujourd'hui en cours dans les pays du Sud.

Au delà de la qualité de ses "leaders historiques", de sa longue histoire et du travail de formation à la base réalisé par la J.A.C., le mouvement paysan et ses réalisations connaissent un indéniable succès aussi parce qu'à l'époque, les objectifs de l'Etat et ceux des leaders syndicaux sont convergents. Il a ainsi été possible de mettre en place des politiques cohérentes, dans le cadre de la "co-gestion" de l'agriculture.

Cette co-gestion, dans laquelle les représentants de la Profession sont associés aux prises de décision et à leur mise en oeuvre, s'est traduite par la mise en place de structures véritablement imbriquées où il est parfois difficile de distinguer ce qui est professionnel de ce qui est étatique. Des structures, comme les Chambres, sont "para-publiques", gérées par les professionnels, mais financées par la levée d'un impôt ... payé par les agriculteurs et les propriétaires fonciers ; des structures sont strictement professionnelles au niveau local, mais fédérées sous la tutelle de l'Etat (ADASEA/CNASEA) ; la Caisse Nationale de Crédit Agricole, Etablissement Public jusqu'en 1988, fédère des Caisses Locales, mutualistes.

Enfin, l'immersion directe des Organisations Agricoles dans les activités économiques se réalise dans un contexte de sécurisation, grâce à la politique communautaire de soutien des marchés. L'existence de ce filet protecteur (prix garanti, faibles fluctuations) aura été un appui essentiel au processus de développement des O.P.A.. Ce n'est sans doute pas un hasard si la Profession est nettement moins organisée et moins présente dans les secteurs faiblement encadrés par la P.A.C., comme les fruits et légumes par exemple.

Gilles DAMAIS, IRAM
Août 1993

BIBLIOGRAPHIE

AFIP et Christophe Roman : Agriculture : le système français ; origine et fonctions des organisations professionnelles agricoles ; Syros Alternatives ; 1990.

CERF, Marianne ; LENOIR, Daniel ; Le développement agricole en France ; Collection Que-Sais Je ? P.U.F. ; Paris, 1987.

GERVAIS et al. : Histoire de la France rurale - Tome 4 ; éditions du Seuil ; 1976.

Claude SERVOLIN : L'agriculture moderne ; Point Seuil ; 1984.

Claude SERVOLIN : Traité de Sciences Politiques - Tome 4 - Politique Agricole ; Fondation Nationale des Sciences Politiques ; P.U.F. ; 1984.