

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : MARTY, André

Titre : « Quelques leçons sur l'expérience de Gao »,
note Iram, 9 p.

Editeur : IRAM, Paris

Date : septembre 1983

QUELQUES LECONS SUR L'EXPERIENCE DE GAO

Ce texte préliminaire est le résultat d'un groupe de travail (Jorge Torrealba, André Marty, Dominique Gentil) composé de personnes ayant été, à titres divers, directement impliquées dans l'expérience.

REMARQUES PREALABLES

- 1.- On ne peut tirer d'une expérience que des orientations méthodologiques, pas des solutions uniformes. Les choix qui ont été faits à Gao en 1975 ne seraient pas forcément les mêmes au Zaïre, au Chili, au Cameroun ou en Haïti (notamment sur l'épineux problème du rapport avec l'Etat).
- 2.- L'option de base dans les coopératives, c'est-à-dire discuter en profondeur avec les paysans, leur confier le maximum de responsabilités, est un principe pratiqué, plus ou moins bien, dans toutes les autres interventions de l'IRAM (évaluation, vulgarisation, recherche-développement ...).
- 3.- Il ne faut pas se faire d'illusions. Les coopératives ne sont pas une panacée, elles ne peuvent tout changer. Elles sont tributaires des contraintes de leur environnement et des contradictions internes de la société paysanne.

Le plan de travail est de suivre le déroulement chronologique de l'expérience Gao :

- 1/ Quelles étaient les hypothèses de la phase de lancement
- 2/ Quels ont été les points clés de la période de croisière
- 3/ Quelle analyse fait-on de la situation actuelle (simple reflux ou dégénérescence/entropie ?)

I - LES HYPOTHESES DE LA PHASE DE LANCEMENT

- A/ Il est nécessaire d'avoir à l'esprit les caractéristiques particulières du Projet :
- conjuncture de la sécheresse (entraînant donc motivation des paysans et des ONG)
 - zone "délaissée", donc non vitale économiquement et laissant davantage de marges de manoeuvres, mais rendant aussi le travail plus difficile (infrastructures de transport, de commercialisation, difficulté d'approvisionnement avec l'OPAM et SOMIEX, qualité et rotation des cadres)
 - cependant, ouverture politique, timide mais réelle, pour répondre aux campagnes internationales (cf. article Decraene et critiques sur détournement de l'aide) et aussi grâce à mission FAO (Mariko)

- souplesse des financiers, dont on sait déjà l'ordre de grandeur du financement et la possibilité de modulation des dépenses selon les demandes des paysans, donc possibilité de discuter sérieusement avec les paysans pour élaborer le programme avec eux.

B/ Les principales hypothèses étaient les suivantes :

1. Travailler avec une structure de promotion étatique (Direction Nationale de la Coopération)/Direction Régionale de la Coopération). Le groupe estime que dans la conjoncture malienne de l'époque, ceci était la seule solution possible.
D'une manière plus générale, s'il existe des structures étatiques non directement répressives et un minimum de cadres nationaux intéressés par la promotion des paysans, il est préférable de travailler avec les structures étatiques.
Dans le cas contraire, l'essentiel est de pouvoir travailler avec une force politique (dans certains cas cela peut être l'Eglise), capable de défendre les paysans.
2. Travailler avec un partenaire unique, la DNC/DRC
L'objectif étant d'atteindre les coopératives et de faire considérer les coopératives comme les partenaires de tous les services techniques, le problème était de savoir si la DNC/DRC était le partenaire quasi exclusif ou s'il était préférable de passer par le Gouverneur et comprenant tous les services techniques (option soutenue par le COE).
Dans le cas de Gao, il semble que la meilleure solution était de travailler avec un seul service, d'avoir des relations bilatérales avec les services intéressés et de ne donner à la Commission Régionale qu'un aspect de chapeau sans pouvoir (afin de conserver davantage d'autonomie).
3. Travailler avec les coopératives existantes (dans le cas présent, coopératives d'éleveurs et FGR : Fédérations de Groupements Ruraux), même si elles sont trop dépendantes de l'administration et si le niveau n'est pas adéquat (trop éloigné des paysans).
L'essentiel est dans ce cas de bien marquer la différence par des changements de pratique (par exemple choix du gérant par les coopérateurs, coffre fort à la coopérative et non chez le "commandant" ...) et de commencer tout de suite à décentraliser selon les fonctions (par exemple secteurs pour la gestion de l'espace pastoral en 1975, village pour les greniers semenciers en 1977 ...).
4. Discuter au coup par coup les actions avec les coopérateurs, ce qui aboutit à des programmes et des structures d'organisation diversifiées.
Il y a bien eu en effet des "modèles" différents pour les coopératives d'éleveurs au Haoussa, au Gourma et à Kidal et, pour les coopératives de pêcheurs, différentes modalités de prêt. La tendance générale habituelle est l'uniformité.
5. Passer rapidement d'un programme de réhabilitation à un programme de développement.
La réhabilitation crée un point de démarrage, entraîne la motivation des paysans et des éleveurs mais doit rapidement être dépassée.
Il faut noter que pour certaines fonctions (cf. reconstitution du cheptel) il y a eu un retard pour sa disparition par manque d'alternatives techniques (hydraulique pastorale) ou économique (non possibilité d'augmenter l'approvisionnement jusqu'à la libération de l'OPAM) à proposer.

6. Bâfir un programme en injectant des fonds extérieurs pour constituer un capital collectif des coopératives, devant s'auto-entretenir et générer de nouvelles actions (dynamisme interne).

Par rapport à d'autres projets, il faut noter que 75% des financements sont allés directement aux coopérateurs sous forme de capital collectif (à comparer avec les projets classiques où l'essentiel va au fonctionnement de l'appareil d'Etat).

L'injection des fonds extérieurs a toujours été présentée comme exceptionnelle (sécheresse + situation de Gao). Il était notamment démontré que les financements extérieurs étaient du même ordre de grandeur que les budgets régionaux des cotisations.

D'une manière générale, il est toujours souhaitable de faire des cofinancements avec les coopérateurs, ce qui a été commencé par la suite en introduisant des cotisations (1) (coopératives de pêcheurs, cotisation au niveau des secteurs pastoraux ...).

En définitive, le "dynamisme interne" s'est rarement produit sauf dans certaines coopératives, au niveau d'un groupe restreint de membres du conseil d'administration. Preuve supplémentaire de la nécessité de décentraliser pour que les affaires soient maîtrisables par les coopérateurs.

II - POINTS CLES DE LA PERIODE DE CROISIERE

Au cours des 2 dernières années, un certain nombre de critiques ont surgi de la part des "évaluateurs extérieurs" et de quelques responsables maliens, sur les résultats du programme, qui méritent d'être analysées et dont il faut tirer des enseignements pour l'avenir.

Les principales critiques sont :

1.- Faiblesse dans la formation des cadres de la coopération

La formation permanente et progressive prévue dans le programme initial a été réalisée jusqu'en 1978. Durant cette période, tous les ATC et Directeurs de CAC de la région de Gao et une partie de ceux de Tombouctou avaient reçu une formation en comptabilité (notions en comptabilité et tenue des documents) et en méthodologie d'étude de milieu qui a été très importante dans la mesure où elle a permis à l'encadrement de découvrir, dans ses aspects généraux, la société à laquelle il devrait s'adresser, ce qui a modifié favorablement leur comportement vis à vis des populations. Cette formation en salle a été complétée, dans la plupart des cas, sur le terrain par des monographies des villages, enquêtes, grilles d'observation sur le fonctionnement des organes coopératifs, etc ...

En 1979, tous les ATC de Gao ont reçu une formation pour animer des centres d'alphabétisation fonctionnelle dans chaque organisme. Cette tâche est devenue prépondérante dans leurs activités jusqu'en 1981.

D'autre part, les réunions annuelles d'évaluation et programmation (préparation des rapports annuels) ont constitué pour l'encadrement de véritables séances de formation, même si les aspects théoriques de la programmation ou de l'évaluation n'ont pas été abordés.

(1) Il faut être conscient que les cotisations entraînent un clivage entre coopérateurs et non coopérateurs, ce qui peut être difficile pour certaines fonctions (approvisionnement, espace pastoral).

En résumé, la formation des cadres a été en dessous des objectifs initiaux avec des effets directs sur l'ensemble des actions. Les causes principales de cette faiblesse du programme sont :

a/ Réorganisation d'un programme national de formation des cadres élaboré par la DNC et dont les éléments essentiels étaient :

- uniformiser les connaissances de base des formateurs régionaux
- une méthodologie de formation en cascade dont l'élément central était la formation des formateurs (DNC → formateur régional → ATC → coopérateurs). La structure proposée liait très étroitement le formateur régional avec la DNC qui, en définitive, avait l'initiative de la formation en laissant très peu de possibilités à l'équipe régionale de s'intéresser ou de participer à la définition des thèmes et programmes de formation.

Le programme national, à part une première séance qui s'est tenue à Gao, n'a jamais démarré et, étant donné la structure qu'il avait créée et la personnalité du formateur régional (Gao), il n'y a jamais eu une proposition alternative de la région pour combler le vide laissé par Bamako.

b/ A la fin 1981, une nouvelle structure régionale a été proposée par la DNC, dans laquelle le poste de formateur régional a été supprimé et la responsabilité de la formation (définition, programmation, exécution, etc ...) repose sur l'équipe régionale (URAP) et plus directement sur le Directeur Régional. Cette nouvelle structure n'a pas encore donnée ses fruits.

2.- Faiblesse dans la formation des coopérateurs

Comme dans la situation précédente, la formation des coopérateurs avait connu une période d'activité importante au début de la relance. C'est ainsi qu'un nombre important de gérants et de trésoriers avait reçu une formation spécialisée en tenue des documents comptables et élaboration des comptes d'exploitation. Cette formation a été faite soit au niveau régional soit directement par les directeurs et comptables des CAC.

D'autre part, dans chaque organisme de la région de Gao et dans certains de Tombouctou, un minimum de 25 personnes ont été alphabétisées en langues locales (Tamasheq et sonraï), ce qui constitue un noyau très important pour un programme de formation (spécialisée ou générale) dans le futur.

Le programme de SSP a formé des secouristes de santé et accoucheuses dans les cercles de Gao et Ansongo.

En dehors des cas précédents, les membres du conseil d'administration, responsables des fonctions, des conseils de surveillance, etc ... n'ont pas reçu une formation adaptée aux différentes tâches qu'ils accomplissent au sein des organismes, comme prévu dans le programme (formation liée à l'action). Par contre, un nombre important de réunions, d'assemblées, de rencontres inter-coopératives, etc ... ont eu lieu et ont constitué d'excellents moyens d'information et d'échanges, mais ne constituent qu'un aspect de la formation et doivent être complétées par des séances plus structurées tant du point de vue des contenus que de la méthodologie.

La conséquence de cette déficience a été que les coopérateurs ne sont pas en condition de gérer leurs propres affaires et continuent d'être trop dépendants de l'encadrement. Les causes principales de cette situation sont :

- manque d'un programme de formation adapté aux actions et à la dynamique développée par la relance et aux réalités culturelles des groupes bénéficiaires
- manque de formation spécialisée de la part de l'encadrement de base (ATC, D, CAC) et des méthodes pédagogiques de vulgarisation
- dans des zones nomades, où la période pour la réalisation des stages, réunions, etc ... est très courte, le programme d'alphabétisation a limité la marge de temps disponible pour d'autres activités de formation. S'il y avait eu un programme régional de formation, cette situation aurait pu être réglée par une coordination plus étroite avec la DRFLA.

3.- Effets du Plan Quinquennal sur la relance

Selon les cadres régionaux, l'élaboration et l'exécution du Plan Quinquennal a introduit des modifications importantes dans le "style de travail de la relance" auxquelles ils étaient déjà habitués. Parmi les modifications on peut citer :

- extension géographique trop rapide
- participation d'autres services avec des méthodologies d'approche différentes et dans une programmation étroite
- programmation financière plus rigoureuse
- accent plus important mis sur des actions de production.

Les années d'exécution du Plan ont prouvé que la rigidité redoutée par l'équipe régionale n'a pas été réelle et que les modifications dans les programmations annuelles par rapport aux prévisions du Plan ont été très nombreuses.

D'autre part, le Plan a constitué un document de référence important, un élément de sécurité financière à moyen terme (respecté par les sources de financement) et un point de réflexion pour les cadres des services intervenant, l'administration et les politiciens. Cependant, les critiques des cadres régionaux sont justes en ce qui concerne l'extension géographique rapide et l'accent prioritaire mis sur les problèmes de production. Dans les deux cas, les cadres ont été dépassés, tant sur le plan opérationnel (impossibilité d'être présents partout), qu'institutionnel (manque de formation technique spécialisée).

4.- Mauvaise insertion de l'assistance technique pour l'exécution du Plan

Pour cet aspect, il faut distinguer deux situations. La première étant l'insertion de l'ensemble de l'assistance technique (nationale et régionale) aux activités de la relance et la deuxième étant l'insertion d'un assistant au sein de la CRD.

Dans le premier cas, il est évident qu'avec un plus grand nombre d'assistants techniques en contact avec l'encadrement ou les coopérateurs, les possibilités d'interférences sont accentuées (par des méthodes optiques ou capacités différentes) surtout si leurs fonctions et responsabilités ne sont pas clairement définies.

Dans le second cas, le Plan avait prévu un assistant pour la Commission Régionales du Développement. Le résultat d'une année d'assistance n'a pas été satisfaisant à cause de :

- termes de références trop ambitieux et mal définis
- mauvaise insertion institutionnelle
- difficultés dans les relations de l'assistant avec la Direction Régionale de la Coopération.

5.- Décentralisation insuffisante des fonctions au niveau des organismes

Les organismes qui ont servi de base à la relance (FGR, Coop.) ont montré, par leur extension géographique (l'arrondissement) et le nombre très important de leurs adhérents, leur incapacité ou leurs difficultés à mobiliser ces mêmes adhérents, à servir de cadre adapté pour résoudre les problèmes spécifiques que posent la production (aménagement rizicole, hydraulique pastorale) et à motiver et exercer la participation de leurs membres.

Les deux DRC avaient constaté cette situation depuis 1980 et ils avaient entrepris une série de modifications aux structures d'origine, dont le point fondamental était le découpage des organismes en unités plus proches des bénéficiaires (secteurs, campements, fractions) et ayant comme objectif de privilégier la spécificité des activités productives, les rapports culturels et le choix délibéré des populations à se grouper.

Cette restructuration, qui s'est renforcée à partir de 1981, pose un certain nombre de questions de fond pour lesquelles la réflexion régionale n'a pas été approfondie. Quels critères doivent être considérés pour définir le type et la taille des organismes de base ? Comment doivent-ils s'intégrer ? Faut-il supprimer les FGR actuelles et coopératives pour obliger à une restructuration plus libre et rompre avec le passé ou faut-il les modifier seulement en redéfinissant leurs fonctions ? Par où faut-il commencer ? etc ... Les réponses à toutes ces questions ne pourront pas être uniformes étant données les grandes différences régionales, mais il ne faudra pas non plus pousser la diversité au delà des limites qui dépassent la capacité de maîtrise de l'encadrement ou qui fomentent des particularismes ou des antagonismes de groupes.

6.- Retard du programme à incorporer des activités techniques ou de production

Les causes de ce retard ont été :

- a/ Manque de références techniques valables en matière de production au moment de l'élaboration du programme. Les mauvais exemples étaient plus importants que les bons. Echec de l'action riz-sogho dans un programme d'amélioration des variétés de riz, essais peu satisfaisants d'aménagement des terres et d'hydraulique pastorale, etc ...
- b/ Faible capacité technique des cadres de la coopération.

7.- Reconversion trop tardive des activités

Il s'agit de la reconversion de certaines fonctions des coopératives qui ne répondaient plus, quelques années après la grande sécheresse de 1972-1973, aux intérêts et besoins des bénéficiaires. Les prêts ovins/caprins et les troupeaux coopératifs ont été les principales.

Cette situation a été perçue par la DRC de Gao dès 1978, mais elle n'avait pas pris une décision de changement par manque d'alternatives de remplacement. C'est seulement à partir de 1981 que la commercialisation des céréales (libéralisation du commerce), l'hydraulique pastorale, les aménagements, etc ... sont devenus des possibilités claires de reconversion et des décisions ont été prises en conséquence.

III - LA SITUATION ACTUELLE

Dans une analyse d'ensemble de la relance, les critiques ou problèmes précédents, et qui concernent surtout des aspects internes du programme, ne suffisent pas à expliquer le sentiment de crise qui se développe autour du programme. D'autres facteurs, tels que les changements ou ajustements de l'environnement socio-économique, politique et institutionnel, dans lequel le programme a évolué, doivent s'ajouter aux précédents pour mieux comprendre la situation actuelle.

Parmi ces facteurs, il faut distinguer, d'une part ceux qui concernent directement le secteur coopératif, c'est à dire le modèle choisi et l'appareil d'encadrement et, d'autre part, ceux qui touchent l'ensemble de l'économie et les structures régionales.

Dans le premier cas, on peut noter :

- l'utilisation de la structure coopérative par les notables, reproduisant ainsi les différences qui existent à l'intérieur de la société traditionnelle
- organisation coopérative inadaptée aux besoins actuels, principalement quand il s'agit des problèmes de production
- la participation des coopérateurs n'a pas évolué. Elle reste circonscrite aux dirigeants et le contrôle des actions ou de la gestion par l'assemblée est presque inexistante. Les causes de cette situation doivent être recherchées, entre autres, dans le mode de création de ces unités, dans la non participation des membres à la constitution du capital social (surtout dans les coopératives d'éleveurs) et dans la manière dont les fonds de la relance ont été réunis aux organismes (des dons sans contrepartie, sauf pour les greniers semenciers)
- crise dans l'appareil de l'encadrement coopératif due aux perturbations créées par le changement du directeur général (1981), ce qui a entraîné une révision des programmes, le changement des directeurs régionaux et surtout une nouvelle structure de fonctionnement au niveau régional, dont l'accent a été mis sur la décentralisation des responsabilités au niveau CAC. Cette restructuration a montré les limites des équipes CAC pour bien conduire les actions et aussi le manque d'intérêt des équipes DRC (principalement Gao) pour changer le système antérieur.

Dans le deuxième cas, il faut noter :

- déficit pluviométrique en 1981 et 1982, similaire à celui de 1973
- perturbations créées par les changements intervenus au niveau des sociétés d'Etat, résultats des nouvelles politiques nationales sur le marché céréalier et l'approvisionnement en denrées de première nécessité. Le monopole des sociétés d'Etat est en diminution et leur rôle, (principalement l'OPAM) est de gérer les stocks de régulation. Les coopératives sont placées maintenant à l'intérieur d'un secteur privé très important en moyens financiers et capacité de gestion qui lui permet de se placer dans les négociations commerciales avec des conditions beaucoup plus avantageuses que les coopératives

- perturbations créées par l'administration et le Parti. En ce qui concerne l'administration, commence à se mettre en place une réforme administrative décentralisée qui créera, au niveau de la base (arrondissement et secteurs) des organes de participation (conseil d'arrondissement) de la population dont les perspectives sont très dépendantes de la nature des rapports que l'Etat veut établir avec la population.

Du côté du Parti, les perturbations sont les suivantes :

- + utilisation par des politiciens de la structure coopératives comme tremplin d'une carrière politique
 - + promotion de formes d'organisation uniformes pour le monde rural (ton) sans considérer en détail les particularités socio-culturelles régionales.
- difficultés créées par le non paiement des fonctionnaires. Cette situation crée au niveau du terrain des rapports spéciaux entre l'encadrement et les dirigeants coopératifs (bons d'approvisionnement) qui rendent difficiles la gestion et changent la nature des relations qui doivent exister entre dirigeants et encadrement.

IV - RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

La relance traverse une situation de crise, mais celle-ci peut être surmontée. Il faudrait opérer une véritable relance de la relance avec du personnel motivé aux différents niveaux : DRC, CAC, ATC.

Pour sortir de cette crise, il importe de définir des priorités. On ne doit pas poursuivre trop d'objectifs à la fois. Il faut des priorités à la fois générales et adaptées localement.

1.- Assurer l'approvisionnement en céréales (c'est un minimum)

- Il s'agit du premier besoin exprimé par les populations
- C'est la première mission historique des coopératives maliennes
- Les ONG sont déjà trop engagées dans ce sens pour revenir en arrière

2.- Mettre un accent beaucoup plus prononcé qu'auparavant sur la formation des coopérateurs à la gestion et à la comptabilité coopératives en langues nationales ce qui suppose une priorité donnée à la post-alphabétisation. De même, une formation technique liée aux différentes actions coopératives doit être systématiquement recherchée (à l'aide de stages spécialisés).

3.- Procéder coopérative par coopérative

- pour faire, avec les coopérateurs, un diagnostic de la situation des fonctions et du dynamisme interne
- pour dresser des priorités d'action : celles-ci doivent pouvoir varier d'une coopérative à l'autre ou d'une FGR à l'autre
- pour fixer des niveaux de décentralisation coopérative (avec autonomie de gestion) en fonction des priorités d'action définies (en évitant de répéter des formules de façon automatique)
- pour élaborer, à ces différents niveaux décentralisés, des règlements intérieurs écrits, cas par cas
- pour dégager, à ces niveaux décentralisés, quelle doit être la contribution matérielle ou financière des coopérateurs, la décentralisation devant être l'occasion du passage du stade précoopératif au stade coopératif.

A ces priorités, concernant les coopératives, il importe d'ajouter quelques remarques :

a/ Concernant l'injection des nouveaux fonds

- Les premières coopératives relancées ont assez d'argent comme fonds de roulement. L'accent doit être mis sur la mobilisation de ces fonds.
- L'injection de nouveaux fonds doit toujours respecter la ligne des rapports contractuels définis avec l'organisme coopératif.
- Le représentant d'EAA a un rôle de financement du programme conformément aux accords préalables (avec respect des délais, ...) et un rôle de contrôle de l'exécution financière et technique du programme. Il n'a pas un rôle d'ATE et ne doit pas se charger du suivi technique.

b/ Concernant l'approche intégrée

Si on tient compte de l'expérience passée, il vaut mieux mettre l'accent sur les rapports bilatéraux entre le service de la coopération d'une part et chacun des autres services concernés, d'autre part, plutôt que sur la CRD.

L'intégration doit se faire au niveau du pôle des organismes coopératifs eux-mêmes et non au niveau d'un service régional.

Septembre 1983