

Ministère des Affaires Etrangères
DGCID / DCT – EPS

**Analyse et capitalisation des démarches d'appui
aux organisations de producteurs (OP)
de la coopération française**

La Guinée

1.1.1.1.1 Version provisoire

Jacques Berthomé Ciepac
Michel Merlet Iram

Janvier 2004

PREAMBULE

PREMIERE PARTIE – HISTORIQUE.....5

1. LES POLITIQUES D'APPUI AUX ORGANISATIONS PAYSANNES EN GUINEE: DES OPTIONS ET DES MESURES DONT LA LISIBILITE GLOBALE N'EST PAS TRES CLAIRE.....5

- 1.1 LES ORGANISATIONS PAYSANNES 5
- 1.2 LES CHAMBRES D'AGRICULTURE..... 6
- 1.3 LE CONSEIL NATIONAL DU SECTEUR PRIVE..... 7
- 1.4 LE STATUT DES ORGANISATIONS PAYSANNES 8

2 LE PROGRAMME NATIONAL D'APPUI AUX ORGANISATIONS PAYSANNES FINANCE PAR LA COOPERATION FRANÇAISE.....9

- 2.1 LES CARACTERISTIQUES GENERALES DU DISPOSITIF INITIAL ET SES EVOLUTIONS DE 1992 A 2000 9
 - 2.1.1 *La première phase. 1992 à 1995.*..... 9
 - 2.1.2 *La seconde phase, de 1995 à la fin du PAOPA*..... 10
- 2.2 LES REPOSITIONNEMENTS OPERES PAR LE PROMOPA A PARTIR DE 2001..... 11

3 BILAN DES DYNAMIQUES D'ORGANISATION PAYSANNE.....12

DEUXIEME PARTIE – LES ANALYSES REGIONALES16

4 GUINEE FORESTIERE.....16

- 4.1 LES DEBOIRES D'UN MODE D'ORGANISATION DES PRODUCTEURS PROMU PAR UN PROJET D'APPUI A UNE FILIERE D'EXPORTATION 17
 - 4.1.1 *la Fédération des planteurs de café et le projet RC'2*..... 17
 - 4.1.2 *les autres organisations de producteurs*..... 20
- 4.2 LES TENDANCES ACTUELLES ET LE ROLE DU CAOPA..... 21
- 4.3 LES BESOINS ET LES LIMITES DES MECANISMES ACTUELS A PARTIR DE L'EXPERIENCE DE LA GUINEE FORESTIERE..... 22
 - 4.3.1 *la demande de fonds souples et de mécanismes d'accompagnement de l'apprentissage*..... 22
 - 4.3.2 *la gestion territoriale* 23
 - 4.3.3 *les contradictions politiques*..... 23

5 LA FEDERATION DES PAYSANS DU FOUTA DJALON.....24

- 5.1 UNE "SUCCESS STORY" 24
 - 5.1.1 *Une gestion maîtrisée du changement par la Fédération* 25
 - 5.1.2 *L'engagement des partenaires au développement auprès de la Fédération*..... 28
- 5.2 DES QUESTIONS EN SUSPENS 30
 - 5.2.1 *Quels sont les principaux bénéficiaires de la politique de la Fédération : une élite paysanne ou la grande masse des paysans pauvres ?* 30
 - 5.2.2 *Une organisation expérimentée comme le FPDF peut-elle apporter un appui à l'organisation professionnelle à l'échelle régionale ?* 32

TROISIEME PARTIE – BILAN ET PERSPECTIVES.....35

6 BILAN ET PERSPECTIVES35

- 6.1 QUELQUES QUESTIONS STRATEGIQUES 35
- 6.2 RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES..... 35

7 ANNEXE 1 UN PROCESSUS D'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DES ELEVEURS EN QUATRE TEMPS39

| | | |
|-----|---|----|
| 7.1 | UNE PREMIERE PHASE DE TRANSITION LIBERALE (1986 – 1990) MANAGEE PAR L'ADMINISTRATION ELLE-MEME (LA DIRECTION NATIONALE DE L'ELEVAGE)..... | 39 |
| 7.2 | UNE DYNAMIQUE D'ORGANISATION DES ELEVEURS QUI S'AUTONOMISE PROGRESSIVEMENT (1990–2000)..... | 39 |
| 7.3 | UNE PERIODE DELICATE DE CO-GESTION DE PROJETS QUI DECREDIBILISE L'ORGANISATION DES ELEVEURS (2000 – 2002)..... | 40 |
| 7.4 | LA REPRISE EN MAINS DES ORGANISATIONS D'ELEVEURS PAR L'ADMINISTRATION | 40 |

Préambule

A bien des égards, la Guinée d'aujourd'hui offre l'image d'un pays en situation d'attente : un pouvoir lointain, une administration publique démunie, des groupes affairistes qui s'agitent, un isolement entretenu du pays, des troubles aux frontières (Côte d'Ivoire, Libéria).

Dans ces conditions, les principaux partenaires au développement temporisent ou se désengagent, ce qui fragilise les projets de développement qui subsistent. Ainsi, l'appui de la coopération française à l'organisation des producteurs apparaît assez déséquilibrée par la clôture des principaux projets productifs financés par l'Afd (Fédération des Paysans du Fouta Djallon, Projet coton, Projet relance café etc.), le Promopa s'est mis en place avec retard et s'inflige lui-même des restrictions qui réduisent ses capacités d'intervention. Ceci explique sans doute que les recommandations formulées lors de la précédente étude de capitalisation¹ (notamment l'implication effective des organisations paysannes dans le pilotage du programme), tardent à se concrétiser et que bien des questions se posent aujourd'hui dans les mêmes termes qu'il y a quatre ans.

Certes, on peut considérer que le Promopa assure une fonction de veille et qu'il est le seul aujourd'hui à maintenir des équipes de conseillers au contact des organisations de producteurs mais quitte à rester sur ce terrain, mieux vaut avoir plus d'audace et disposer des moyens.

¹ Cf. Etude de capitalisation sur les dynamiques d'organisation paysanne en Guinée - Jacques Berthomé, Pierre-Marie Bosc, Christiane Dardé Cirad Tera juin 1999

Première partie – Historique

1. Les politiques d'appui aux organisations paysannes en Guinée: *des options et des mesures dont la lisibilité globale n'est pas très claire.*

1.1 Les organisations paysannes

La promotion des organisations de producteurs est une option adoptée depuis une dizaine d'années et régulièrement réaffirmée depuis lors par les pouvoirs publics.

Cependant, il faut reconnaître qu'elle n'est pas suivie par des mesures adéquates, ce qui amène à douter de la volonté politique et rend peu lisible le modèle de développement agricole auquel on se réfère.

Les premières années de la IIe république sont marquées par le retour des partenaires occidentaux et la réorientation de l'administration vers des activités de développement dans le cadre de projets. Ce n'est qu'au début des années 90 que le processus de réformes institutionnelles est véritablement engagé sous la pression des partenaires au développement et notamment de la Banque Mondiale.

Ceci se traduit en 1991 par la rédaction d'une première lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA 1), qui jette les bases du désengagement de l'Etat et de promotion de la société civile. Au sortir d'un régime autoritaire, les organisations de la société civile sont quasiment inexistantes, aussi peut-on raisonner de façon relativement libre sur les approches les plus opportunes. On va considérer alors deux approches en matière de promotion des organisations paysannes :

"la première s'appuyant résolument sur la constitution de groupements d'intérêt économique autour d'une culture de rente..., la seconde s'appuie sur la notion de développement intégré qui dans la plupart des cas manque de clarté quant à l'ambition de leurs objectifs économique..., tout en mêlant des actions destinées à aider les collectivités locales à préserver les ressources naturelles...".

La formulation même de l'alternative mène bien évidemment à privilégier la première approche, l'objectif prioritaire **devient "la promotion d'organisations paysannes motivées par un objectif économique"**.

Les projets s'efforcent "d'assurer toutes les fonctions nécessaires au fonctionnement professionnalisé de la filière", ce qui s'adapte parfaitement à la conception et au savoir-faire des partenaires au développement.

Enfin, "pour pérenniser les groupements à finalité économique, il faudra lever le handicap de l'analphabétisme en y associant une formation à la gestion économique et financière".

C'est à cette tâche que vont se consacrer les programmes d'appui à la professionnalisation de la coopération française.

Compte tenu de ces précédents, la seule conception de l'organisation qui prévaut en Guinée jusqu'à présent, est une organisation de type filière dont les mérites sont indéniables, et les limites bien connues (voir infra dans « analyses régionales »).

Cette option sera réaffirmée à l'occasion du Séminaire National sur la promotion des organisations paysannes organisé à Conakry en avril 1992. Toute les recommandations vont dans le sens de la construction d'un mouvement professionnel structuré sur la base de filières :

- construction d'un projet propre à l'organisation
- acquisition de l'autonomie intellectuelle et financière
- renforcement des fonctions techniques et économiques permettant à l'organisation d'acquérir un poids significatif pour peser sur les rapports économiques et les politiques de développement
- développement des relations avec l'extérieur (projets, privé...)
- mise en place de mécanismes internes favorisant la circulation de l'information et une prise de décision démocratique.

La deuxième lettre de politique de développement agricole (LPDA 2) qui fixe les orientations politiques pour la période 1997 – 2010 confirme les choix antérieurs.

Ainsi, l'objectif central de la politique agricole est de créer un cadre technique, économique et législatif favorable au développement de la production agricole dans un contexte libéralisé où l'Etat poursuit son désengagement des activités de production et de commercialisation des produits agricoles.

Les organisations à vocation technique et économique en lien avec les filières marchandes font l'objet d'une attention toute particulière en termes d'investissements publics et d'orientation des projets.

Il s'agit là d'une orientation dominante mais non exclusive, parallèlement en effet on assiste à partir de 1995 à la **mise en place par l'Etat d'un réseau Chambres d'agriculture**.

1.2 Les Chambres d'Agriculture

Le dispositif comprend huit chambres régionales et une chambre nationale d'agriculture (privilégiant ainsi le découpage administratif sur le découpage communément admis en quatre (4) régions agro-écologiques).

Ces chambres, instituées par la loi, constituent les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics pour toute question relative au développement de l'agriculture.

Les principales missions de la Chambre sont les suivantes :

- a) faire des propositions au gouvernement pour améliorer le cadre législatif et institutionnel,
- b) informer les producteurs sur les marchés et les politiques agricoles,
- c) animer la concertation entre acteurs au niveau régional pour harmoniser les interventions de développement et tendre vers une véritable stratégie portée par les acteurs professionnels.

Elles ne jouissent pas d'une grande considération auprès des organisations paysannes qui estiment qu'elles ont été mises en place de façon artificielle, sans concertation avec les responsables professionnels et qu'elles ne servent qu'à honorer quelques notables ruraux. Dans

certains cas cependant (à Nzérékoré et Labé), on leur reconnaît un rôle dans l'animation d'un cadre de concertation entre acteurs du développement rural de la région (administration, projets, ONG, organisations paysannes, opérateurs économiques).

Elles ne disposent pas de ressources budgétaires stables mais se voient dotées parfois de moyens de production (tracteurs, stocks d'engrais...) qu'il leur revient de gérer. Ce faisant, la Chambre sort de son rôle communément admis, mais dispose ainsi de quelques moyens limités qui permettent de conforter la position sociale des dirigeants auprès d'un cercle restreint de bénéficiaires.

Cette institution des Chambres d'agriculture qui pouvait apparaître comme une simple péripétie dans le processus d'organisation professionnelle, se voit confortée depuis 2002 par la mise en place du Conseil National du Secteur Privé.

1.3 Le Conseil National du Secteur privé

Ce conseil, institué par Décret Présidentiel et qui regroupe l'ensemble des chambres consulaires ainsi que le Conseil National du patronat, se voit chargé de "coordonner, d'animer et impulser l'ensemble des activités du secteur privé". A ce titre, il propose aux Autorités des mesures en faveur du secteur privé dont certaines peuvent s'avérer tout à fait utiles telles que la levée des barrages qui entravaient la libre circulation des marchandises et d'autres sont plus discutables telles que l'interdiction d'exportation par voie terrestre et la mise en place d'une société (Sogepam) qui a le monopole d'exportation des produits agricoles, de la pêche et miniers.

Le CNSP-G prend des initiatives en matière de développement rural et se fait fort de mobiliser des investisseurs ; ainsi, les planteurs de café de la Moyenne Guinée ont-ils eu la promesse du CNSP-G de réaliser la plantation de mille hectares (1 000 ha) de café arabica, il est également question d'implanter une usine de tomates à Kindia ; des commerçants se mobilisent pour pallier la mévente de café de Guinée forestière, etc.

En supposant que ce type d'opérations puisse avoir lieu, il conforterait les Chambres d'Agriculture dans leur fonction distributive et aurait sans doute pour effet de démobiliser les organisations de producteurs en les dissuadant d'organiser leurs propres services d'appui à la production. En effet, la complémentarité des rôles entre Chambres d'Agriculture et organisations professionnelles est loin d'être établie. Depuis l'avènement du CNSP, les Chambres d'Agriculture revendiquent l'exclusivité de la représentation professionnelle et font obstacle à l'émergence d'une coordination nationale des organisations paysannes (l'assemblée constitutive du CNOP-G en a dû être suspendue, sur l'injonction du président du CNSP, le CNOP-G est prié de changer d'appellation, il deviendrait CNCOP, Cadre National de Concertation des organisations paysannes).

On voit au sein des Chambres et du CNSP poindre un discours populiste qui stigmatise l'inefficacité de l'Administration publique et tend à accréditer la thèse selon laquelle il suffit de mettre ensemble tous les professionnels du secteur privé (les producteurs, les commerçants, les industriels, etc.) pour résoudre les problèmes de développement économique.

1.4 Le statut des organisations paysannes

Pour clôturer ce tour d'horizon, l'absence prolongée de statut pour les organisations professionnelles fait planer un doute sur la réelle volonté politique de faire de ces organisations un acteur central du développement rural. Un projet de loi existe depuis 1998, fruit dit-on d'une large consultation associant les organisations paysannes et les Chambres. Ces dernières contestent cette version et le Président de la Chambre Nationale déclare que "la profession" refuse d'avaliser un projet de loi élaboré par le seul Ministère de l'Agriculture. Quelle que soit l'issue de cette controverse, les organisations professionnelles (groupements, unions, fédérations) qui opèrent depuis de nombreuses années dans les domaines technique et économique se voient privées de statut, ce qui pose problème en matière d'accès au crédit, de représentation des producteurs organisés au niveau régional ou national, de participation à des cadres interprofessionnels, etc.

Cette question a cristallisé les objections des principaux bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Union Européenne, Coopération française) qui en font une condition pour la poursuite de certains de leurs engagements financiers ; en vain jusqu'à présent. Les organisations paysannes pour leur part attribuent ce retard à des lenteurs administratives plus qu'à une volonté délibérée de bloquer le projet de loi. D'ailleurs, ce projet de loi devrait être réexaminé prochainement en conseil des Ministres.

L'expérience spécifique de la Guinée a sans doute dissuadé les leaders paysans et leurs partenaires d'envisager la construction d'un mouvement paysan autonome, qui se serait posé en interlocuteur des pouvoirs publics, pour défendre les intérêts de la profession, en référence à un projet stratégique pour l'agriculture.

Ici, l'appui aux OP s'intègre dans une politique de réforme structurelle décidée par l'Etat qui devrait aboutir à une redistribution des rôles entre l'Etat lui-même, ses services agricoles, les opérateurs de développement (ONG, projets...), les OPA, les opérateurs économiques.

Malheureusement, les conditions nécessaires (législatives, institutionnelles, financières) pour engager cette concertation entre acteurs et définir des politiques sectorielles tardent à être réunies ; si bien que les organisations paysannes se retrouvent seules (certes en compagnie du Promopa) à essayer de mettre en place des services à la production (approvisionnements, commercialisation, formation, conseil agricole...).

L'absence d'engagement fort de la part de l'Etat fait que l'appui aux organisations paysannes est un concept flou, tiraillé entre deux pôles idéologiques concomitants mais contradictoires : l'exaltation de l'entrepreneur privé d'une part qui tend à mettre en avant, dans les dispositifs de représentation et de pilotage, les notables et les milieux d'affaires, et la lutte contre la pauvreté de l'autre qui tendrait à privilégier des OP rassemblant la grande masse des petits producteurs. Il semble bien que ce soit la première option qui soit aujourd'hui dominante en Guinée.

2 Le Programme National d'Appui aux Organisations Paysannes financé par la coopération française

La coopération française a financé depuis le début des années 90 plusieurs programmes dont l'objectif était d'aider les Organisations Paysannes à se structurer². Rappelons qu'alors, aucune autre coopération ne donnait une telle importance aux organisations paysannes dans leurs actions pour le développement.

- ✓ 1992 "Programme national d'appui à la professionnalisation de l'agriculture" montant de 26 millions de Francs
- ✓ 1995 "Programme d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles" [PAOPA] en Guinée, montant de 15 millions de Francs
- ✓ 2000 Projet "Promotion des Organisations Professionnelles Agricoles" [PROMOPA], montant 13.9 millions de Francs

La coopération française est également intervenue en appui aux organisations paysannes par le biais d'autres projets: directement avec la Fédération du Fouta Djallon, ou indirectement dans le cadre de projets régionaux ou de projets liés à une production déterminée³.

2.1 Les caractéristiques générales du dispositif initial et ses évolutions de 1992 à 2000

Le programme "professionnalisation" est depuis le début rattaché directement au Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Cette insertion qui était au départ en partie fortuite, a été confirmée et validée plusieurs années plus tard, en particulier par les dirigeants des Organisations Paysannes qui bénéficiaient de ce fait d'un meilleur accès à l'information et aux instances de décision gouvernementale⁴. Deux phases peuvent clairement être distinguées.

2.1.1 La première phase. 1992 à 1995.

La première phase qui va de 1992 à 1995 se caractérise par une situation de départ dans laquelle les actions d'appui aux organisations paysannes sont intégrées dans des projets productifs financés par l'Agence Française de Développement (projet Coton, projet Café, par exemple). Les Assistants Techniques sont alors payés par ces projets⁵. Le travail avec les

² En plus des entretiens durant la mission et avec M Patrick Delmas, assistant technique chargé de mettre en place et d'exécuter le programme PAOPA de 1993 à 2000 en Guinée, nous avons utilisé comme source l'Etude de capitalisation sur les dynamiques d'organisation paysanne en Guinée, J. Berthomé, PM Bosc, C. Darde, CIRAD juin 1999.

³ Parmi ceux-ci, le Projet d'Appui à l'Elevage, voir annexe correspondante.

⁴ communication orale de P. Delmas, ex assistant technique.

⁵ à l'exception de celui du Fouta Djallon et du coordinateur national, P. Delmas.

Organisations Paysannes n'est qu'un moyen parmi d'autres pour atteindre les objectifs du projet.

Dans le cas de la Guinée, la coopération française ne fait pas appel aux opérateurs français habituels qu'elle utilise dans d'autres pays (AFDI, par exemple), mais à une équipe d'assistants techniques d'origines diverses.

Le travail qu'entreprend le projet de professionnalisation consiste à faire sortir l'appui aux Organisations Paysannes des projets, et à constituer un programme national ayant sa propre dynamique et ses propres objectifs⁶. Cette option est validée par les observations que l'on peut faire aujourd'hui, en Guinée et ailleurs, puisque l'on constate le plus souvent combien il est difficile qu'un projet de coopération se préoccupe de ce qu'il adviendra une fois qu'il aura atteint son terme et mette en place des stratégies de moyen terme privilégiant la pérennisation des actions, s'il n'est pas directement mis en œuvre par une structure qui existe indépendamment de lui.

En 1994, la Division d'Appui aux Organisations Paysannes (DAOP), qui remplace la cellule d'appui antérieure qui accueillait le projet de professionnalisation, est rattachée au Service national de la promotion rurale et de la vulgarisation (Snprv). Elle s'appuie localement sur des personnes chargées des Organisations Paysannes au sein des directions régionales du Snprv, dont certaines intégreront plus tard certaines Organisations Paysannes, ou les structures d'appui spécifiques qui verront le jour.

2.1.2 La seconde phase, de 1995 à la fin du PAOPA

La seconde phase, de 1995 à 1999, confirme les choix opérés durant la phase antérieure en matière de montage institutionnel (insertion au sein du Ministère de l'Agriculture) et met en place un dispositif d'appui indépendant des projets en suivant des approches différenciées selon les régions. La continuité est assurée par le choix de zones d'intervention qui sont celles dans lesquelles l'Agence Française de Développement poursuit son appui à des projets productifs sur le coton (Haute Guinée), le café (Guinée forestière), et le maraîchage (Moyenne Guinée).

Dans le cas de la Moyenne Guinée, la cellule d'appui du Programme est localisée au sein de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon. Le dispositif est internalisé, du fait de l'existence d'une organisation paysanne en plein essor qui s'en trouve ainsi renforcée.

Dans les autres régions, où les niveaux d'organisation sont bien moindres, un appui externe est organisé par le biais des Centres d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles (CAOPA). Ces centres sont mis en place progressivement, avec des modalités distinctes, en

⁶ Cette option rencontre de vives oppositions au niveau de certains acteurs. La CFDT par exemple, qui travaille sur le coton en Haute Guinée ne souhaite pas du tout que se constitue dans cette région une structure semblable à la Fédération des Paysans du Fouta Djallon.

faisant appel à des prestataires de services privés, en suivant en cela les orientations données par la coopération française⁷.

L'idée n'était pas de pérenniser ces centres d'appui, mais bien d'assurer progressivement leur contrôle par les Organisations Paysannes, une fois que celles-ci se seraient consolidées. Les Organisations Paysannes devaient participer au conseil d'administration des CAOPA.

La coopération française appuie ainsi, outre la cellule spécifique d'appui du Fouta Djallon, des CAOPA à Nzérékoré, Gaoual-Koundara et Kankan. En Guinée maritime, la DAOP intervient non pas par le biais d'un CAOPA, mais continue d'intervenir directement avec des techniciens du Snprv régional.

2.2 Les repositionnements opérés par le PROMOPA à partir de 2001

Lors de la mise en place du Projet de Promotion des Organisations Professionnelles Agricoles en Guinée [PROMOPA], décidé en 2000, le contexte de l'agriculture guinéenne et de la coopération a beaucoup changé. Les grandes filières, coton, café, sont toutes en crise. Les grands projets productifs, et en particulier ceux que finançait l'Agence Française de Développement, ont été fermés et n'ont pas été renouvelés.

Le PROMOPA s'articule autour de trois axes:

1. la consolidation des structures d'appui aux organisations professionnelles agricoles
2. le développement d'une représentation professionnelle agricole, avec l'appui à la création d'une coordination nationale
3. l'appui au Ministère de l'Agriculture

Après un arrêt d'activité pendant 1 an et demi, dû au manque de financement pendant la période de transition entre les deux projets, les CAOPA se sont réouverts. La situation a amené le PROMOPA à redéployer l'activité des CAOPA sur l'ensemble des filières, au lieu de concentrer comme par le passé leurs efforts sur une seule filière par région.

Le CAOPA est conçu comme un "outil confié à un opérateur privé pour exercer une mission de service public". Les CAOPA sont toujours financés à 100% par le PROMOPA, et la recherche de financements endogènes ou alternatifs n'a pas encore abouti.

Les activités du PROMOPA autour du second axe se heurtent à des oppositions de certains secteurs publics et privés (Conseil National du Secteur Privé). Le PROMOPA a en effet fait le choix de conforter le CNOP comme maître d'œuvre et bénéficiaire de la composante 2 du projet.

La troisième composante est gelée, pour le moment, du fait du non respect de la condition préalable liée à la reconnaissance d'un statut juridique pour les Organisations Professionnelles

⁷ Il n'y avait alors pratiquement pas d'opérateurs ou d'ONG susceptibles d'assumer ce rôle en Guinée. L'expérience de l'INADES en Côte d'Ivoire et de guinéens ayant été formés dans cette ONG sera largement mise à profit.

Agricoles⁸. Cette situation enlève beaucoup d'efficacité au PROMOPA, car il n'existe pas de mécanismes alternatifs adéquats de financement des activités⁹.

Le transfert du contrôle des activités des CAOPA aux organisations paysannes, qui était dans l'esprit du travail du PAOPA n'a pas vraiment eu lieu.

Se pose par ailleurs la question des formes d'organisation à promouvoir pour l'appui aux Organisations Professionnelles Agricoles dans les régions où il n'existe pas de Caopa, comme en Guinée maritime, mais où plusieurs organisations paysannes ont réussi à se consolider.

3 Bilan des dynamiques d'organisation paysanne

En Guinée, le désengagement de l'Etat de l'encadrement direct du monde rural est intervenu vingt ans après les autres pays de la sous-région.

Ainsi, au début des années 90, une réflexion s'amorce sur les nouveaux dispositifs d'appui à l'agriculture à l'occasion d'un séminaire national sur la promotion des organisations paysannes qui se tient en avril 1992.

Peu de temps après, une rencontre sur le même thème se tient à Timbi Madina à l'initiative de responsables paysans. C'est à cette occasion que se constitue la Fédération des Paysans du Fouta Djallon suivie de près par la Fédération Nationale des Planteurs de Café qui se crée en 1993. On peut y voir l'amorce d'un mouvement paysan autonome, mais cette dynamique est canalisée par les projets d'appui à la production qui se mettent en place.

La coopération française s'y distingue tout particulièrement puisqu'elle (Afd) finance des projets dans chacune des grandes régions naturelles (relance du café en Guinée forestière, relance du coton en zone de savane, développement de la riziculture irriguée en Guinée maritime, développement des productions maraîchères dans la région du Fouta Djallon). Il s'agit de projets qui se consacrent au développement d'une production considérée comme "motrice" pour la région, le seul élément nouveau étant constitué par une politique de promotion des organisations de producteurs, appelés à prendre des responsabilités dans les domaines techniques et économiques. Cette mission est dévolue au Programme National d'Appui aux OP (PNAPA puis PAOPA de 1992 à 2000), les CAOPA de Kankan, Gaoual – Koundara, N'zérékoré étant pour l'essentiel des auxiliaires de certains de ces projets.

En dehors de ces projets classiques, un certain nombre d'ONG (Asodia, Sara, Apek, ...) s'efforcent d'aider les paysans à s'organiser autour de nouvelles productions marchandes. Ces interventions sont plus modestes (au niveau des moyens) mais aussi plus souples (meilleure qualité de relations entre techniciens et responsables) et plus durables. Elles ont permis l'émergence d'Unions (ou de "Fédérations") de producteurs. Les capacités de programmation et de gestion de celles-ci sont souvent limitées, elles restent très dépendantes de leur

⁸ et peut-être aussi à l'origine, en lien avec les modalités de privatisation de la filière coton jugées inacceptables par la coopération française.

⁹ Les circuits de financement ne sont pas adaptés à des partenaires institutionnels naissants, qui ne peuvent pas avancer l'argent pendant 6 mois ou un an en attendant de recevoir les remboursements par la coopération.

partenaire privilégié. Le PAOPA , à des degrés divers, développe des actions de suivi-conseil tant auprès des organisations paysannes que des structures d'appui.

En 1999, l'étude de capitalisation constate qu'"il existe un ensemble disparate d'organisations locales, largement conditionnées par les interventions de développement qui les ont suscitées et confinées dans des problématiques sectorielles... Quel que soit leur mérite, il n'existe pas de véritable mouvement paysan en Guinée". Pour y contribuer, l'étude recommande de faciliter les échanges entre leaders paysans au niveau national et de les aider à s'approprier le programme d'appui.

C'est la perspective de création du ROPPA qui va précipiter la constitution d'une coordination nationale des OP (Conseil National des OP de Guinée). Très naturellement, ce sont les leaders des grandes fédérations d'alors qui représentent leur région (la FPFJ pour le Fouta Djallon, la FNPCG pour la Guinée Forestière, la Fédération des Planteurs de Coton pour la Haute Guinée, en Guinée Maritime, une équipe mixte, plus représentative de la diversité du milieu, s'impose).

Le programme d'appui aux OP cautionne cette évolution ; le nouveau projet (PROMOPA) inscrit le "développement d'une représentation professionnelle agricole" comme un de ses axes majeurs.

Le Conseil National des Organisations Paysannes de Guinée CNOP-G

Une rencontre des organisations paysannes s'est tenue le 22 mai 2000 à l'initiative de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon.

Elle avait pour but de rendre compte des concertations régionales qui avaient eu lieu précédemment à Ouagadougou et Dakar, en vue de mettre sur pied un Réseau des OP d'Afrique de l'Ouest.

Une vingtaine de personnes des quatre régions naturelles ainsi qu'une forte délégation du Ministère (SNPRV) ont participé à cette rencontre.

Constatant que l'absence de coordination nationale constituait un handicap important pour la représentation des OP guinéennes au sein de cette nouvelle institution, les délégués paysans ont décidé de créer le Conseil National des Organisations Paysannes de Guinée dont les attributions principales étaient :

- d'assurer la représentation du monde professionnel agricole en Guinée et ailleurs,
- de mettre en place une structure nationale pérenne de la profession dans les trois ans,
- de faciliter les échanges d'expériences et les concertations à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

A ce stade, le CNOP-G avait un caractère provisoire.

Un bureau de cinq membres (quatre délégués des régions + un président, Moussa Para Diallo de la FPFJ) a été élu, il avait pour mandat de préparer en particulier une assemblée générale constitutive du CNOP.

Cependant, cette tentative des organisations paysannes pour s'affirmer comme acteur à part entière au niveau national va faire long feu, tant pour des raisons externes : le Conseil National du Secteur Privé a réussi à faire avorter une assemblée générale constitutive du

CNOP-G, que pour des raisons internes : le mouvement paysan est fragilisé par l'effondrement de certaines productions motrices telles que le café et le coton (les anciennes fédérations régionales ne sont plus représentatives de leur région et les responsables paysans se consacrent en priorité à la restructuration de leurs activités à la base).

Ayant mesuré la fragilité d'un engagement exclusif auprès d'une OP filière par région, le Promopa a adopté une autre stratégie : les Caopa ont désormais le mandat d'accompagner l'ensemble des dynamiques d'organisation paysanne qui se manifestent dans leur zone. Ceci étant, le contexte des interventions de développement s'est sensiblement dégradé. Beaucoup de projets d'appui à la production sont arrivés à leur terme, les nouveaux projets (Programme de Développement Agricole de Guinée Forestière, Projet Guinée maritime 3 par ex.) tardent à se mettre en place. Il n'est pas certain qu'ils veuillent s'appuyer sur le Promopa pour assurer l'appui à l'organisation des producteurs.

Dans la mesure où l'appui au Ministère (volet 3) et le développement d'une représentation professionnelle (volet 2) sont gelés pour diverses raisons politiques, le Promopa se consacre presque exclusivement à la consolidation des structures d'appuis aux OPA (volet 1), en l'occurrence les Caopa et la Fédération des Paysans du Fouta Djallon (censée jouer ce rôle à l'échelle de sa région).

Mais dans ce domaine l'appui à l'organisation professionnelle ne trouve pas beaucoup de répondant en matière d'appui à la production. Tout l'effort déployé par les PAOPA pour aider les OP à élaborer un projet stratégique pour leur filière ne débouche généralement pas sur des partenariats opérationnels.

C'est pourquoi, depuis 2000, les **dynamiques d'organisation paysanne se sont probablement diversifiées, mais le mouvement professionnel dans son ensemble a globalement stagné quand il n'a pas régressé dans certaines régions (Haute-Guinée, Guinée maritime).**

L'appui à **l'organisation professionnelle des éleveurs** s'est effectué dans un autre cadre et procède d'une logique (pour plus de détails, on se réfèrera à l'annexe 1).

C'est l'administration (la Direction Nationale de l'élevage) qui a conduit elle-même le processus.

L'organisation professionnelle des éleveurs revêt un caractère quasi systématique dans la mesure où elle est assortie de subventions et de divers appuis institutionnels.

L'organisation des éleveurs a manifesté un temps des velléités d'indépendance vis-à-vis de l'administration en prenant conscience de ses capacités techniques et financières.

Mais les responsables de l'organisation ont été compromis dans une gestion hasardeuse de projets (les Projets d'appui à l'élevage financés par l'Afd), ce qui a motivé une reprise en mains et une restructuration de l'organisation professionnelle par l'administration.

Les résultats de ce processus sont également décevants.

Aujourd'hui l'organisation des éleveurs (dans les régions visitées) est dans l'incapacité de définir un programme et dans l'attente de projets (notamment le Pasel de l'Union Européenne) qui viendront redynamiser ses structures et lui donner une raison d'être.

On peut s'étonner que des approches aussi différentes en matière d'organisation professionnelle (des agriculteurs et des éleveurs) coexistent au sein du même Ministère et sans que la question de la cohérence d'ensemble soit débattre avec les partenaires au développement.

Les organisations de paysans et les organisations d'éleveurs se soumettent elles aussi à ce traitement différencié sans émettre de réserves, ce qui montre combien l'autorité de l'Etat demeure absolue. Ce n'est que ces derniers temps, dans le contexte actuel d'extinction des soutiens, que les organisations d'éleveurs manifestent leur volonté de se rapprocher des organisations paysannes et de s'intégrer en particulier au CNOP.

Deuxième partie - Les analyses régionales

Elles portent sur deux régions qui se caractérisent par des expériences très différentes de structuration des organisations paysannes et d'organisation des systèmes d'appui, la Guinée forestière et le Fouta Djallon.

4 Guinée Forestière

Avant d'examiner de manière spécifique le rôle actuel du Centre d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles (CAOPA), nous reprendrons brièvement les grands traits de l'histoire des appuis aux Organisations Paysannes de la région.

Le cas de la Guinée forestière illustre la situation à laquelle nous faisons référence d'un appui aux Organisations Paysannes naissantes intégré dans des mécanismes de projets. Un rapport d'évaluation de l'aide française en Guinée de 1979 à 1992¹⁰ rappelait assez clairement que l'objectif était la disparition progressive de la structure «projet» considérée comme provisoire, et que la professionnalisation des filières permettrait cette évolution. En Guinée forestière, il s'agissait en premier lieu d'un gros projet de développement de la filière café assez caricatural par ses modes d'intervention¹¹. Le contexte politique et économique difficile des années de transition qui ont suivi la fin du régime de M Sékou Touré et la faiblesse de l'administration a conduit à la mise en place de projets de coopération externe "très autonomes" et tout puissants. L'examen de la situation en Guinée Forestière aujourd'hui nous force à constater que les évolutions n'ont pas été celles qui étaient annoncées.

Nous retrouvons ici une question centrale de la capitalisation: comment combiner les interventions externes, programmes de "professionnalisation" et interventions majeures de la coopération économique, pour faire évoluer positivement les contradictions et les dynamiques internes de développement rural ?

Les organisations paysannes de la région ont tiré les leçons des difficultés des années passées et des problèmes qu'elles ont du affronter. Elles entendent aujourd'hui développer des stratégies plus progressives et fonder beaucoup plus leur développement sur leurs propres forces. Les évolutions récentes des Organisations Paysannes sont intéressantes et les dynamiques semblent prometteuses¹².

¹⁰ édité par le Ministère de la Coopération, et de diffusion restreinte.

¹¹ Mais du grand projet agroindustriel de la SOGUIPAH, basé sur des plantations d'hévéa, de palmiers à huile, associé à du riz de bas fonds. Un mélange d'entreprise d'Etat et d'intérêts privés, avec des financements millionnaires de la coopération française et d'autres bailleurs. 14 assistants techniques sur financement de la Caisse Française de Développement en 1993, alors qu'il n'y avait que seulement 10 cadres guinéens !

¹² La courte visite réalisée dans la région par la mission n'a permis de dégager que deux journées utiles d'entretien avec des dirigeants paysans de nombreuses organisations paysannes, avec les responsables de l'ONG opérateur du CAOPA (INADER, Tierno Bah), et avec les membres du CAOPA, (nationaux: Billy Sidibe, Adrien Sow et assistant technique français: Jacques Maubuisson). C'est sur cette base et à partir des entretiens avec l'équipe nationale du PROMOPA (JL Veaux et Michael Camara), que nous avons travaillé. Nos remerciements à tous ainsi qu'à M Patrick Delmas pour ses commentaires sur la première version de ce chapitre.

Toutefois, le poids du passé reste encore lourd. Si le CAOPA joue un rôle positif en appuyant les mutations, les politiques de coopération restent encore en deçà des défis qu'il convient de relever.

4.1 les déboires d'un mode d'organisation des producteurs promu par un projet d'appui à une filière d'exportation

4.1.1 la Fédération des planteurs de café et le projet RC'2

L'organisation des planteurs de café se met en place dans le cadre des activités d'un gros projet financé par l'Agence Française de Développement, le projet de relance de la caféière de Guinée Forestière, connue sous le nom de *projet RC'2*. Celui-ci se déroule sur 12 ans en trois phases successives, 1988-1991, 1992-1995, puis 1996-2000.¹³

L'objectif de la première phase était de mettre en place la production de matériel végétal sélectionné et sa diffusion en milieu paysan. "L'organisation des planteurs sous forme de groupement est alors vue comme le meilleur moyen d'assurer la création et la conduite de pépinières villageoises: fin 1991, il existe 344 groupements d'une dizaine de producteurs centrés sur l'activité pépinière (regroupant 3775 planteurs)"¹⁴. En 1990, le projet organise des élections afin de constituer une représentation des groupements pour participer à des journées de discussion sur la filière.

La deuxième phase se centre sur la structuration de l'organisation des planteurs, autour de la collecte et de la vente du café, qui n'avait été abordé qu'à très petite échelle à la fin de la première phase. L'interlocuteur du projet RC'2 reste le groupement (en moyenne une douzaine de planteurs) et le nombre de groupements augmente régulièrement. Déjà en 1994, C.Huet et D.Pesche mettaient le doigt sur les limites de ce type de structuration:

Le "mode d'approche groupement" basé sur la seule culture du café permet il est vrai de démultiplier les activités de vulgarisation et d'implantation de nouvelles caféières mais porte en germe des limites:

- *non prise en compte des logiques familiales et notamment des contraintes (main d'œuvre et disponibilités financières) pour l'entretien des plantations,*
- *non prise en compte de la globalité du système d'exploitation et notamment de l'équilibre riz/café (des activités liées à cet aspect sont régulièrement demandées par les producteurs),*
- *difficultés de toucher des planteurs "isolés".*¹⁵

¹³ Le projet RC'2 sera fermé brusquement, et aucune évaluation ex-post n'a, semble-t-il, été réalisée.

¹⁴ Christian Huet, Denis Pesche, L'organisation des producteurs de café de Guinée forestière. Mission d'évaluation. Juin 1994. Tome 1. p.10. Nous nous basons en grande partie sur ce travail dans les paragraphes qui suivent.

¹⁵ Huet, Pesche, Op cit, p 14.

La collecte du café est ensuite encouragée grâce à des fonds de commercialisation mis à disposition des groupements et des magasins de groupage et de commercialisation du café sont mis en place au niveau d'Unions de zone, en se calquant sur le dispositif du projet RC'2.

Les responsables de zones sont élus mais payés par le projet en fonction des résultats obtenus assument des rôles très divers, ceux de conseillers pour le compte du projet mais aussi ceux d'«animateurs syndicaux» pour les Unions Préfectorales des Planteurs de Café (UBPC). De fait les planteurs les perçoivent plus comme des agents du projet RC'2 que comme des représentants de leurs intérêts.¹⁷

La Fédération Nationale des Planteurs de Café, créée en 1993, regroupe les 4 UBPC. Elle suit l'activité de commercialisation mais, n'ayant pas d'existence juridique, elle dépend du RC'2 pour la signature des contrats de vente.

Une double filière café en Guinée (1993)¹⁶

1. LA FILIERE GUINEENNE (80% du café)

- Exportateurs: 2 grosses sociétés à capitaux étrangers, et nombreux exportateurs guinéens à activités multiples
- Acheteurs: une soixantaine de personnes qui achètent le café dans les chefs-lieux des préfectures pour l'acheminer sur Conakry
- Collecteurs: un peu moins de 200, ils achètent le café au bord du champ ou sur pied en donnant des avances aux producteurs au moment où ils ont des besoins de trésorerie

2. LA FILIERE SENEGALAISE (20% du café)

Elle est basée sur le troc (sel, cigarettes) et se concentre surtout sur Guéckédou et Macenta.

Si les résultats étaient encourageants en ce qui concerne les prix au producteur obtenus, les quantités commercialisées restaient très faibles. En 1994, elles ne dépassaient pas 3% du tonnage de café produit en Guinée forestière.

La troisième phase du projet, jusqu'à son arrêt brutal en 2000, correspond à la mise en place des Maisons du Planteur (une des recommandations de l'évaluation de 1994) avec un passage des conseillers agricoles à celles-ci et un travail de formation et de transfert de compétences aux paysans¹⁸. Elle se caractérise aussi par la volonté d'élargir rapidement les volumes commercialisés, avec comme objectif d'atteindre 2000 tonnes, soit 15 à 20 % de la production de café de Guinée en l'an 2000¹⁹. Après avoir obtenu une amélioration des prix aux producteurs en 1994 et 95 et avoir réussi à commencer à exporter, la Fédération, forte d'un fonds de roulement mis à sa disposition par le projet, est confrontée à la baisse des cours du café et fait des pertes considérables en ayant voulu stocker en attendant une remontée des prix. Une fois le projet arrêté, ce qui reste du fonds de roulement sera utilisé pour payer les techniciens.

Sur le plan technique, le projet RC'2 a rencontré un certain nombre de difficultés et commis des erreurs évidentes: les variétés diffusées au départ n'avaient pas été suffisamment testées, et le modèle technique proposé ne prenait pas en compte les contraintes ni les objectifs des producteurs. De fait, une partie importante des surfaces replantées en café l'ont été par des méthodes extensives et pas suivant les techniques recommandées.

¹⁶ Huet, Pesche, idem.

¹⁷ Huet, Pesche, Op cit p 19.

¹⁸ Le travail d'alphabétisation réalisé par la Fédération (en français, du fait de la diversité des langues parlées en Guinée forestière) a été particulièrement important.

¹⁹ objectif qui semble-t-il ne fut pas atteint.

Mais le projet a surtout instauré des relations de dépendance très fortes des paysans envers les techniciens et les financements externes. L'établissement de conseillers agricoles et de gestion au niveau des maisons des planteurs n'a pas changé pas radicalement cet état de fait.

Des expériences intéressantes, destinées à résoudre d'une autre manière le problème que pose la vente en herbe du café, par le biais de la mise en place de banques de céréales pour aider à résoudre les problèmes de soudure ont été menées à titre expérimental avec le Crédit Mutuel, la Fédération apportant un fonds de garantie. Des aléas externes n'ont pas permis de continuer, mais l'évaluation était très positive. Cette expérience confirmait qu'une approche systémique était bien sûr préférable à une approche centrée uniquement sur le café.²⁰

L'organisation des producteurs a aussi souffert des pressions du projet pour accélérer sa croissance. Le mode opératoire du projet n'a pas permis de raisonner la pérennisation des actions, ni l'autofinancement de la Fédération. Avec le projet, impossible de penser autrement qu'à recevoir. On attend donc un prochain projet, ce qui a été le cas ces dernières années avec les perspectives de mise en place du Projet d'Appui au Développement Agricole en Guinée Forestière [PDAGF].

Si des réflexions ont bien eu lieu sur les possibilités de monter des mécanismes de financement pérenne pour la Fédération, celles-ci n'ont pas pu aboutir. Il était certes difficile dans le contexte guinéen de s'appuyer sur une taxe ou sur un prélèvement automatique par l'Etat. Compte tenu de l'importance stratégique de cette question, il semble bien que les efforts qui ont été consacrés à ce problème ont été largement insuffisants.²¹ Ce n'est qu'une fois que les bailleurs de fonds se sont retirés, que la Fédération a commencé à se préoccuper de chercher à s'autofinancer.

Cette sensation que toute l'entreprise reposait sur l'aide externe a aussi empêché de penser à la manière d'affronter de possibles échecs. La commercialisation a été lancée trop vite et artificiellement grâce au fonds de roulement à une échelle qui a rendu toute erreur fatale.

L'autre erreur a été de ne s'intéresser qu'au café, alors que les exploitations étaient diversifiées et que répartir les risques sur plusieurs productions destinées à la vente ne pouvait être que bénéfique.

Bien que certains mécanismes de la cellule d'appui aux OP aient été intéressants (par exemple, le voyage d'étude en Côte d'Ivoire, ou les contacts avec des représentants d'Organisations Paysannes colombiennes), il est clair que la dynamique projet du type RC'2 était tout à fait incapable de générer un processus durable de développement et qu'elle réduisait ou annihilait l'impact des efforts particuliers réalisés en appui aux organisations paysannes.

²⁰ L'évaluation de 1994 le disait aussi très clairement. "Nous sommes convaincus que l'élargissement de la place du café dans l'exploitation passe inévitablement par l'amélioration de la productivité totale de la culture du riz". Huet et Pesche, op cit, p 47.

²¹ Ce qui est d'ailleurs cohérent avec la vision qu'avait la coopération française de pouvoir développer le pays pratiquement sans l'Etat par le biais de ses grands projets autonomes gérés par des expatriés et dotés de moyens importants.

La clôture du projet et le retrait brusque de l'aide française a encore ajouté aux problèmes. La Fédération des Planteurs de Café a beaucoup de mal à se relever. Une expérience de cette nature peut avoir des effets négatifs de longue durée sur les possibilités d'organisation des producteurs.

4.1.2 les autres organisations de producteurs

Les organisations d'éleveurs ont aussi bénéficié, bien qu'à une échelle plus réduite, de l'appui de projets de coopération. Elles n'ont pas réussi à se consolider et les schémas mis en œuvre n'ont pas non plus été vraiment appropriés.

- ✘ Le Projet d'Appui aux Eleveurs (PAE, 2000-2003), financé par l'Agence Française de Développement, a été monté aux dires des dirigeants paysans que nous avons rencontrés à N'zérékoré et à Macenta, sans consultation sur le terrain avec les producteurs. Le financement pour la Guinée forestière, d'un montant faible, a été surtout destiné à l'élevage porcin. Il a contribué à empêcher l'arrivée de la peste porcine en Guinée. Mais ni la faïtière ni les groupements n'ont pu se consolider. Un mécanisme de producteur à producteur eut sans doute été plus efficace. Les besoins de crédit n'ont pas été satisfaits.
- ✘ La Fédération des éleveurs a été construite depuis le haut, à l'instigation de l'Etat, avec un système de cotisations qui réservait aux personnes les plus aisés les postes de responsables. Les groupements se sont constitués dans la perspective de recevoir des aides. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espoirs, au moins en Guinée forestière.

Dans la zone de la SOGUIPAH, la problématique de l'intégration à une entreprise agroindustrielle de production de palmiers et d'hévéas a créé des conditions très particulières pour les organisations paysannes, qui semblent souhaiter leur émancipation de la tutelle de l'entreprise. La production vivrière de riz de bas fonds, promue par la SOGUIPAH en remplacement du riz de coteau est aujourd'hui en crise, ce qui pourrait amener à s'interroger sur la validité d'un modèle de réorganisation de l'utilisation du sol et des droits fonciers apparemment totalement imposé depuis le haut par une entreprise agroindustrielle.

L'Union des Groupements de Producteurs Agricoles de Gouaké est aussi née sous l'influence de projets (projet Riz), qui travaillent à l'aménagement des bas-fonds. En plus des tâches liées à l'aménagement des casiers, elle a travaillé essentiellement sur le stockage du riz et l'attribution de prêts relais, destinés à combattre l'usure dont sont victimes les producteurs, mais ces activités ne sont plus abordées aujourd'hui par le nouveau projet (PDRI-GF).

D'autres organisations ont commencé à se développer avec très peu de moyens et sans lien direct avec un projet depuis le milieu des années 90. C'est le cas par exemple des unions de producteurs de banane.

- ✘ Si l'organisation formelle est semblable à celle de la fédération des planteurs de café (groupements et responsables de zones), la stratégie de développement des unions de

producteurs de bananes a été très différente²². Elles sont parties de la recherche des problèmes clefs sur lesquels intervenir et ont construit des réponses adaptées en comptant sur les moyens humains et financiers disponibles, sans financements extérieurs. Leur travail s'est organisé autour de la vente au poids des bananes douces et du contrôle de la pesée, puis de l'articulation avec des associations de commerçants (programmation, ventes groupées, prévention de conflits, concertation sur les prix et avances financières). L'élargissement de l'assiette de l'organisation a été progressif, de même que la structuration en une fédération, en relation avec les faibles moyens disponibles, le travail de promotion se faisant à pied, de village en village.

4.2 les tendances actuelles et le rôle du CAOPA

La fin du projet RC'2 et les déboires de la Fédération des planteurs de Café ont conduit à un changement de stratégie en matière d'appui aux OP, avec un redéploiement sur des filières variées.

Dans ce contexte, et en l'absence d'organisation paysanne pouvant servir de pôle structurant, la formule du CAOPA et le rôle joué par son opérateur privé, l'INADER, semblent avoir été positifs. La connaissance du milieu, l'expérience de ses dirigeants et l'indépendance relative de l'Etat ont été des atouts. Le CAOPA a réussi à créer des partenariats diversifiés. Une collaboration intéressante s'est nouée entre les Organisations, et avec l'aide de la Chambre d'Agriculture, un cadre de concertation (Conseil Agricole Régional) et un Forum Régional sur le Développement Rural ont été mis en place. Des dynamiques nouvelles ont ainsi pu recevoir quelques appuis qui les ont aidées à se consolider.

➤ appui à l'ouverture sur le monde, à l'information, et à la concertation

- ✘ la consolidation de l'Union des Producteurs de Bananes et la constitution de la fédération ont été favorisées par des voyages d'étude, des formations, et par la réalisation d'une enquête sur la production de bananes, appuyés par le CAOPA avec des financements divers.
- ✘ l'initiative de l'Union Maraîchère de Macenta d'initier un travail d'alphabétisation qui s'est avéré très positif est née de l'appui du CAOPA.

➤ changements de stratégies des organisations paysannes

- **on s'intéresse à l'exploitation dans son ensemble et plus seulement à un seul produit**
 - ✘ la coopérative WOKO, promue par l'ancien président de la Fédération des Planteurs de Café entend travailler sur trois produits, le café, le cacao, et le cajou, tous faisant partie des productions courantes de la région.

²² Elle a repris en partie l'expérience organisationnelle de l'usine de fruits de Kankan, qui fonctionnait sous le régime de Sékou Touré. Communication orale de P. Delmas.

- ✗ c'est l'ensemble café, production vivrière (riz de coteau ou de bas fonds) et autres production qui doit constituer un système de production durable.

- **compter sur ses propres forces**

- ✗ les bureaux de programmation de la commercialisation des bananes de l'Union de Macenta s'autofinancent grâce à un prélèvement sur les transactions.
- ✗ la coopérative WOKO envisage de constituer les fonds dont elle a besoin à partir de ressources propres, en commençant à petite échelle sur la base de cotisations et de prélèvements.
- ✗ l'Union maraîchère de Macenta, composée essentiellement de femmes, a pris elle-même en charge le financement des alphabétiseurs villageois et en a assuré le suivi.

4.3 les besoins et les limites des mécanismes actuels à partir de l'expérience de la Guinée forestière

Il ressort de cet examen rapide de l'expérience des programmes de professionnalisation en Guinée forestière trois questions importantes par rapport au fonctionnement des mécanismes de coopération. La première concerne les modalités que l'on peut employer pour consolider des représentations et organisations de producteurs paysans, la seconde la dimension territoriale, et la troisième les contradictions politiques sous-jacentes.

4.3.1 la demande de fonds souples et de mécanismes d'accompagnement de l'apprentissage

Deux constatations s'imposent suite aux entretiens avec les producteurs de Guinée forestière:

- ✗ le défi principal consiste en la création de conditions pour que les organisations de producteurs puissent apprendre tout en mettant en œuvre de nouvelles formes d'organisation de la production et de la commercialisation. Cela implique un droit à l'erreur, et l'établissement de mécanismes de régulation et de limitation des risques.
- ✗ dans cette optique, le passage à des mécanismes de guichet, avec des procédures de gestion de fonds souples par les acteurs eux mêmes semble tout à fait souhaitable. C'est le mécanisme qui a été imaginé pour le Programme d'Appui au Développement Agricole en Guinée Forestière, à partir d'un processus de consultation des différents partenaires, Organisations Professionnelles Agricoles et Chambre d'Agriculture en particulier.

Il convient toutefois de souligner que la mise en place de dynamiques de guichet ne garantit en rien le fait de promouvoir une dynamique de consolidation des organisations de producteurs. Ce n'est qu'en combinant un processus d'apprentissage dans lequel les acteurs

sont responsables et prennent en toute liberté leurs décisions avec une mise à disposition de moyens sous des formes responsables et cohérentes que l'on peut atteindre cet objectif. Cela demande donc une intervention publique, soit par le biais de l'Etat, avec un appui au niveau de la coopération d'Etat à Etat, soit directement, par le biais de modalités de coopération non gouvernementale.

4.3.2 la gestion territoriale

Un autre défi central est celui de la gestion territoriale durable. Très peu abordé par des approches filières, il est pourtant essentiel dans une région où le café est une culture extensive qui s'installe au sein d'un système en crise de défriche brûlis basé sur la production de riz pluvial.

L'articulation du développement avec les aspects d'aménagement de l'espace, la conservation des sols et de la biodiversité pose un certain nombre de problèmes que l'organisation d'entreprise ne suffit pas à résoudre.

Le fait de séparer les approches de décentralisation, de municipalisation, des dynamiques de renforcement des organisations rurales a des conséquences perverses, en soutenant l'idée que l'organisation des producteurs ne se rattache qu'à des problèmes de filière et d'entrepreneurs. Les problèmes de plus en plus nombreux que pose la gestion des biens communs, des ressources naturelles, du foncier ne pourront pas non plus être résolus sans renforcement des organisations rurales.

4.3.3 les contradictions politiques

Les tensions entre le Conseil National du Secteur Privé, et la Chambre d'Agriculture censée s'y rattacher, et l'organisation propre des producteurs au travers d'un comité national des Organisations Paysannes, vont bien au delà d'un conflit de légitimité de représentation. Ce sont bien les possibilités de contrôler les processus d'accumulation de pouvoir et de richesses qui expliquent leur importance.

On retrouverait certainement des conflits d'intérêt également dans les tensions générées par la mise en œuvre des politiques de coopération. Les modalités de coopération, le recours aux grandes entreprises ou aux bureaux d'étude français, au personnel expatrié en masse, et le style des projets répondent aussi à des objectifs et sont le lieu de contradictions qui ne sont pas toujours explicites.

Dans ce contexte nécessairement complexe, appuyer les organisations paysannes représente autre chose qu'un simple moyen pour une plus grande efficacité. C'est un projet "politique", au sens noble du mot, qui implique de chercher des alliés et de prendre un certain nombre de risques. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir au cours du processus de capitalisation.

5 La Fédération des Paysans du Fouta Djalon

5.1 Une "success story"

La Fédération des Paysans du Fouta Djalon s'affirme au fil du temps comme une réussite remarquable²³ à bien des égards.

Pour s'en tenir à des critères classiques,

on enregistre une progression régulière de la production de pommes de terre et d'oignons qui satisfait de façon croissante le marché intérieur et qui réussit des percées significatives sur les marchés extérieurs (Sénégal, Guinée Bissau, Sierra Leone) ;

la maîtrise du système de culture de bas fond permet de générer des revenus substantiels et d'améliorer sensiblement les conditions de vie de l'ensemble des adhérents ;

la Fédération maîtrise sa croissance (13 000 adhérents environ, originaires de huit départements sur 10 que compte la région), maintient la qualité de ses services et génère des ressources propres qui lui permettent d'espérer une couverture complète de ses charges de fonctionnement.

Il semble également que la Fédération soit à l'origine d'une dynamique de développement régional qui dépasse aujourd'hui largement le cadre de ses actions. Les succès de la Fédération ont redonné crédit à l'activité agricole dans une région où la réussite sociale passait par l'exode. Des initiatives se font jour dans de multiples domaines, la culture de pomme de terre se répand spontanément, des producteurs s'organisent autour de nouvelles filières (café, arboriculture fruitière, élevages diversifiés), des jeunes, des commerçants, des fonctionnaires, des émigrés se reconvertissent dans la production, les services se diversifient, la terre prend de la valeur, etc.

La Fédération avoue que l'impact observé dépasse ses attentes, elle estime qu'elle a joué le rôle de "locomotive" mais elle ne prétend pas tout contrôler (même si une majorité de ruraux voudrait y adhérer) ; elle est pour une "société ouverte" car "la concurrence est facteur de progrès".

Ceci étant, il n'est pas nécessaire, de notre point de vue, de s'appesantir sur l'organisation du "système Fédération", décrit dans le détail à de multiples occasions, mais il convient par contre de **s'interroger sur la conjonction des facteurs qui explique une telle réussite.**

Celle-ci tient probablement à deux éléments essentiels, qui sont d'ailleurs difficiles à dissocier :

- la Fédération s'affirme très tôt comme maître d'ouvrage et maître d'œuvre du processus de développement rural,
- les partenaires au développement reconnaissent son autorité et acceptent de servir son projet stratégique.

²³ On se fie bien sûr aux nombreuses études et rapports traitant du sujet recoupés par des entretiens avec les témoins et acteurs.

5.1.1 Une gestion maîtrisée du changement par la Fédération

L'étude de capitalisation en 1999 concluait : "il s'agit là d'un des rares cas en Afrique où le changement social n'est pas subi (crise, déstructuration, exode...) mais voulu et maîtrisé par l'organisation socioprofessionnelle et ce grâce à son efficacité socio-économique".

➤ **La Fédération est une initiative endogène**

Les paysans organisés en assurent indiscutablement le pilotage.

Il n'est pas abusif de dire que la majorité des organisations paysannes en Guinée comme ailleurs a été fabriquée de toutes pièces par les projets et sociétés agro-industrielles qui avaient besoin de relais en milieu paysan pour assumer des fonctions dont ils voulaient se dessaisir.

Ici l'organisation se structure à la faveur des problèmes ou des défis affrontés par les producteurs (la mise en valeur des bas-fonds, les premières difficultés de commercialisation de la pomme de terre, etc.). La Fédération est pleinement responsable des actions qui se mènent. Les adhérents ont à faire à des techniciens de la Fédération, à des responsables qu'ils ont choisis ; ils n'attendent rien directement ni de l'Etat, ni des bailleurs de fonds, ni des projets.

➤ **Une équipe dirigeante cohérente et motivée**

Il convient de souligner **l'importance d'un leader** de l'envergure de Moussa Para Diallo à la tête de la Fédération et d'assistants techniques compétents et souvent très engagés (tel que Jean Vogel) ; mais le noyau initial s'est considérablement étoffé avec l'exercice d'une démocratie directe qui permet d'associer un grand nombre de responsables à toute prise de décision d'importance. Ceci se pratique non seulement au niveau de la Fédération, mais aussi au niveau des Unions et des comités filière. Les contours de l'équipe qui partage les mêmes valeurs, la même vision de l'avenir, le même sens des responsabilités sont difficiles à cerner, mais au vu des contacts que nous avons eus à la base, cela peut se compter par centaines de militants.

Il est à noter aussi que les techniciens de l'équipe technique, salariés de l'organisation ou agents détachés de la fonction publique, sont pleinement solidaires de ce projet collectif. Ils expriment leur satisfaction à travailler au sein de la Fédération en raison de l'intérêt professionnel, des conditions de travail, de la reconnaissance sociale dont ils bénéficient.

Tous les responsables et techniciens partagent une philosophie commune du développement. Il y a à l'évidence une "culture d'organisation" qui confère un très grand pouvoir aux équipes dirigeantes (confiance en soi et dans les capacités de l'organisation, conviction d'avoir raison, capacité à jouer la transparence et à accepter le débat).

➤ **Un discours résolument moderniste**

A la Fédération, on dénonce assez ouvertement les discours dominants dans les milieux du développement sur "l'agriculture familiale", "les communautés villageoises", etc. qui, en mettant l'accent sur la complexité du milieu, sur les contraintes de tous ordres, tendent à

justifier l'impuissance des sociétés africaines à se prendre en charge, à se mettre au travail. Ces discours "complaisants" ont conduit selon eux à la stagnation technologique, à la soumission et à l'aliénation vis-à-vis de l'étranger.

Pour combattre cette sorte d'autisme, la Fédération oblige ses responsables à "se bouger", à se former, à découvrir le monde (en profitant notamment des relations de coopération établies avec des professionnels français via l'Afdi). Il s'agit en particulier de **combattre les idées reçues** qui règnent chez les paysans africains et même au sein des organisations telles que :

l'idée qu'il puisse y avoir une prospérité qui ne soit pas en lien avec l'effort, avec le travail, imaginer par ex. que le paysan français travaille moins qu'eux parce qu'il dispose de grosses machines ;

l'idée que l'Afrique représenterait un enjeu économique majeur pour les pays du Nord (ex. les commandes de plants de pomme de terre), ce qui amène à penser que "le blanc qui est guidé par ses intérêts sera toujours là" et "qu'il n'y a pas de souci à se faire sur l'avenir de la coopération", etc.

La Fédération va donc **prôner un modèle de promotion individuelle** fondé sur la rigueur, le travail, le respect des règles librement consenties.

Cela signifie aussi que tous sont égaux devant ces règles, qu'il n'y a pas de privilèges ou de passe-droits en fonction de l'âge, du sexe, de l'origine sociale ou ethnique. Si cette position officielle des dirigeants est tout à fait crédible au plan des finalités, il ne fait pas de doute cependant que l'organisation doit donner des gages au pouvoir traditionnel, ne serait-ce qu'à travers le choix des responsables, pour éviter de susciter de fortes résistances. L'absence de difficultés majeures dans l'accès au foncier par ex. sur lequel les familles aristocratiques ont la haute main, laisse penser que le pouvoir socio-politique local est favorable aux initiatives de la Fédération, et qu'il s'y retrouve pour l'essentiel. Il va de soi que seule une organisation paysanne ancrée dans le milieu est capable et habilitée à gérer ce processus de transition et à négocier les compromis nécessaires.

➤ **La primauté à l'économie**

Pour conforter cette attitude, **la Fédération offre de son côté des services d'appui à la production efficaces** :

la capacité de la Fédération à assurer **l'approvisionnement** en intrants (semences, plants, engrais...) de qualité en temps opportun et à crédit est unanimement saluée par les producteurs comme le principal service qui sécurise leur activité. Les intrants sont importés de France et la Fédération a mis au point un circuit d'approvisionnement fiable, en partenariat avec des organisations professionnelles du département du Nord.

La Fédération intervient également au stade de la **commercialisation** en organisant les tables rondes où se négocient les contrats-cadres de la campagne de commercialisation entre les unions de producteurs et les commerçants de la région (volumes, périodes, prix...).

Elle a mis en place également un service de **vulgarisation agricole** qui collabore avec les responsables des Unions et des groupements. Ce dispositif a permis d'homogénéiser et d'améliorer les pratiques agricoles et d'obtenir des rendements relativement élevés (15 tonnes à l'hectare en pomme de terre).

La Fédération développe de nombreuses actions de **formation**, formation technique des producteurs, formation à l'organisation et à la gestion des responsables, un effort tout

particulier est réalisé depuis quelques années en matière **d'alphabétisation**. Elle dispose pour ce faire d'une équipe de formateurs, intégrée à l'équipe technique (c'est celle-ci qui est prise en charge par le Promopa). Il importe de signaler que **la formation sert le projet productif mais ne le précède pas** et les responsables de la Fédération ne manquent pas de faire remarquer que dans beaucoup de programmes de renforcement des capacités, y compris ceux mis en œuvre par les organisations paysannes, la formation à l'organisation prend le pas (à tort selon eux) sur l'appui à la production.

La Fédération réalise enfin, avec l'appui de partenaires financiers (projet AFD), des **investissements d'intérêt collectif** (aménagements hydro-agricoles, pistes, ponts, magasins, etc.) qui renforcent les capacités de production des zones. Ces choix d'investissement sont effectués en toute transparence.

Pour faire fonctionner ces services, l'organisation paysanne est en droit de prélever des **taxes sur les opérations économiques**. Le montant de ces prélèvements est fixé à l'avance et en toute clarté, après délibération entre tous les responsables concernés (Fédération et Unions de Zones). La Fédération devrait être en mesure d'atteindre pratiquement l'autonomie financière en matière de fonctionnement de ses services, ce qui serait là encore un résultat tout à fait remarquable.

La qualité des services offerts renforce la discipline des membres.

Aucun individu ou groupe ne veut être exclu du système en raison d'un manquement à ses engagements, c'est ainsi que les taux de recouvrement des crédits sont très élevés (97 / 98 %). Toute défaillance sera en général couverte par le niveau supérieur par une sorte de caution solidaire, pour éviter d'être lui-même pénalisé ; ce qui n'empêche pas le niveau inférieur d'être sanctionné, suspendu jusqu'à remboursement de ses dettes, voire exclus. Ces problèmes sont résolus généralement à la base, sans que les instances de la Fédération n'aient à s'en mêler. Cependant, le dynamisme et la discipline dont font preuve les différentes unions vont orienter assez fortement la politique d'investissement (en infrastructures et formations) de la Fédération.

Bien sûr, tout ceci ne s'est pas construit du jour au lendemain et on observe une bonne adéquation entre la **progressivité des moyens** mis à la disposition de la Fédération et le développement de ses ambitions et de sa capacité de gestion. Ceci s'oppose aux grands projets (tels que le Fouta Djallon en a connu) aux objectifs très ambitieux (y compris en matière d'appui aux organisations paysannes), aux moyens très conséquents, qui irriguent le milieu de moyens financiers et ne laissent derrière eux que peu de résultats tangibles et durables.

Il importe de souligner enfin que tout le dispositif est tourné vers la production, la création de richesses. L'organisation paysanne se structure du haut en bas sur une base technique et économique. La Fédération ne recherche pas l'adhésion de ses membres par un discours galvanisateur et des promesses mais par des résultats concrets. **Les producteurs sont fidèles à la Fédération, d'abord parce qu'ils améliorent leurs revenus** grâce à un dispositif d'encadrement efficace ; ce n'est qu'en second lieu que vient la fierté d'appartenir à une organisation de paysans, capable de s'en sortir en comptant sur ses propres forces.

La Fédération s'enorgueillit de "s'appuyer à la fois sur une capacité de mobilisation et une capacité d'organisation".

5.1.2 L'engagement des partenaires au développement auprès de la Fédération

Il est troublant de constater, et c'est un cas quasi unique, que tous les partenaires ont reconnu la Fédération comme maître d'ouvrage des actions de développement dans son aire d'influence (géographique et sectorielle).

➤ **Un accompagnement multiforme de la coopération française sur le long terme (15 ans environ)**

La Fédération reconnaît bien volontiers qu'elle se serait pas ce qu'elle est sans un compagnonnage étroit avec la coopération française depuis plus de dix ans.

La coopération française a mobilisé de fait des acteurs multiples (le Ministère, l'Afd, des OPA, des ONG) aux compétences complémentaires intervenant (pour une fois) de façon cohérente, grâce à la coordination de l'équipe dirigeante de la Fédération.

Le Projet de développement agricole de Timbi Madina (1988-1992) avait un caractère expérimental. Il a permis d'identifier une production porteuse, la pomme de terre, et de mettre au point un système intensif de cultures de bas-fond intégrant cette production marchande. La complicité intellectuelle qui a régné semble-t-il entre le leader paysan et son conseiller technique n'est sans doute pas pour rien dans le succès de l'entreprise ; ce peut-être une leçon à retenir pour les organisations émergentes.

Après la création de la Fédération (1992), l'appui de la coopération française s'est scindée en deux grandes composantes : l'appui à la production (structuration de nouvelles filières, oignon, tomate) revient à l'Afd grâce à un projet qui permet de mettre en place un fonds de roulement (préfinancement des achats d'intrants de la campagne) et un fonds d'investissement (infrastructures, équipements, formation).

Le Ministère (MAE) pour sa part prend en charge le renforcement institutionnel de l'OP avec la mise à la disposition de la Fédération de ressources humaines : un(e) assistant(e) technique et un certain nombre (de postes) de formateurs chargés du renforcement des capacités des producteurs (alphabétisation et vulgarisation technique) et des responsables (organisation et gestion des OP), avec un gros effort sur la structuration des unions en particulier, pour accompagner la croissance de l'organisation.

C'est la forme que revêt l'appui aux OPA au Fouta Djallon. Plutôt que de mettre en place un Caopa, on a opté pour le renforcement des services internes de la Fédération qui joue le rôle d'un Caopa vis-à-vis de ses membres.

Des échanges fructueux se développent avec les OPA du département du Nord, permettant aux responsables de la Fédération de découvrir le système agricole français et d'organiser avec les coopératives un circuit d'approvisionnement en intrants de qualité

Le projet d'appui de l'Afd à la Fédération du Fouta Djallon a pris fin en 2002 sur des **résultats considérés comme très satisfaisants** : l'Afd se désengage de ce terrain pour se concentrer sur la Guinée Forestière et la Guinée maritime : choix géographique dont la pertinence est plus que discutable et surtout abandon d'un des rares projets (sinon le seul) où l'Afd avait établi des relations de confiance avec une organisation paysanne.

Il n'y a pas eu semble-t-il de mission conjointe de la coopération française (SCAC, AFD) pour redéfinir globalement avec la Fédération de nouvelles formes d'appui. La Fédération trouve

cette attitude "incompréhensible". La coopération canadienne, qui n'en espérait pas tant, prend le relais avec un plan stratégique de quatre ans.

➤ **Le soutien du gouvernement**

La Fédération a toujours eu assez d'audace pour se faire entendre et obtenir le soutien du gouvernement. Dès les premières difficultés de commercialisation de la pomme de terre (1992), le Chef de l'Etat a été saisi, le gouvernement a joué un rôle de médiateur avec les commerçants et a pris des **mesures concrètes pour protéger la production nationale** de la concurrence étrangère.

Il s'agit en particulier de l'interdiction d'importer de la pomme de terre (de Hollande) durant la période de récolte et de la surtaxation de l'oignon importé. La Fédération met à profit ces mesures pour améliorer la productivité de ces spéculations, ce qui devrait conduire à terme à pouvoir se passer de ce dispositif de protection.

➤ **Le partenariat avec les services agricoles**

C'est dans le cadre de la Fédération que s'est développée une collaboration tout à fait **exemplaire** entre l'OP et les services de recherche et de vulgarisation. Au sein de l'équipe technique, une cellule recherche développement (où les volontaires européens ont joué un grand rôle) organise la collaboration avec la recherche agronomique (le CRA de Bareng qui se trouve sur place).

Les thèmes de recherche sont identifiés par l'organisation paysanne et les modalités de la recherche sont précisées dans un contrat annuel de prestations de service (l'organisation paysanne prenant en charge les coûts directs de ces actions).

Des chercheurs sont mobilisés pour mettre en œuvre ces programmes (essais en station, essais en milieu paysan) et c'est grâce à ce système que la Fédération est en mesure de proposer à ses membres des itinéraires techniques fiables.

Pour diffuser ces innovations, la Fédération a établi une collaboration étroite également avec les services de vulgarisation (SNPRV) de Mamou et de Labé. C'est la Fédération qui assure, grâce à son équipe technique, la formation et le suivi des vulgarisateurs. Le programme d'alphabétisation également assure le relais des recommandations techniques grâce à des livrets pédagogiques portant sur ces thèmes...

On est donc dans une configuration tout à fait intéressante où c'est l'organisation de producteurs à vocation économique qui assure en amont la mise au point et la diffusion des innovations en mobilisant les compétences des services publics. Ce partenariat a fait référence puisqu'il a été envisagé de l'institutionnaliser dans toutes les régions avec la mise en place des CRRD (Comités Régionaux de Recherche-Développement). Malheureusement, cette formule n'a pu être appliquée en raison de l'abandon par la Banque Mondiale du PNSR (Programme National des Services Ruraux).

La Fédération de son côté n'a plus les moyens financiers (avec la fin du projet d'appui de l'Afd) de soutenir ce dispositif, si bien que ces relations sont quelque peu en veilleuse.

5.2 Des questions en suspens

5.2.1 Quels sont les principaux bénéficiaires de la politique de la Fédération : une élite paysanne ou la grande masse des paysans pauvres ?

➤ **Une dynamique des systèmes de production qui s'explique par les succès mêmes de la politique menée et qui risque d'approfondir les différenciations sociales**

Un premier défi de la Fédération a été de montrer qu'il était possible et rentable d'exploiter de façon intensive les bas-fonds (la plupart des familles ont pu améliorer sensiblement leurs revenus en exploitant minutieusement des parcelles de 500 à 1 000 m²). Aujourd'hui, ces bas-fonds sont en voie de saturation et les marges de progrès sur ces sites iront en s'amenuisant.

Dès lors, le besoin s'est fait sentir de conquérir de nouveaux espaces et c'est ainsi que le projet de mise en valeur intensive des plaines de Timbi a vu progressivement le jour. Là, de grandes superficies sont accessibles, exploitées de façon peu intensive (zones de pâturage et de culture de fonio), leur prix d'achat et de location est faible (au départ) ; on peut donc envisager d'accroître fortement la taille des exploitations agricoles.

La relative pénurie de main d'œuvre (en raison justement de la première vague d'intensification qui a mobilisé les actifs) milite pour un développement de la motorisation sur les plaines. Ainsi, le nouveau système de production qui se met en place (irrigation par pompage, motorisation du labour...) requiert des tailles d'exploitation plus importantes (on estime à un hectare la taille minimale pour atteindre le seuil de rentabilité).

A la Fédération, on pense qu'on ne peut avoir pour seul horizon la mise en valeur de parcelles de 1 000 m² de bas-fond, il faut avoir des perspectives plus vastes pour retenir un jeune qui a de l'ambition et de l'énergie.

Ce sont des responsables de la Fédération les plus motivés et les plus aisés qui étaient en mesure d'ouvrir la voie (un "groupement intersaison" est constitué vers 1999).

L'aventure n'est d'ailleurs pas sans risque, les premières campagnes ont été difficiles et un certain nombre de pionniers ont dû se retirer après avoir perdu beaucoup d'argent.

Maintenant que le système tend à se stabiliser, de nouveaux groupements voient le jour, ils sont constitués de paysans moins aisés en général que ceux du groupe initial. On peut donc espérer un effet direct (si le modèle devient accessible au plus grand nombre) et un effet indirect dans la mesure où l'extension rapide des superficies et de la production permet d'augmenter les ressources propres de la Fédération et les performances de ses services..., au profit de tous.

➤ **Est-il opportun de poser ce problème au stade actuel de la structuration professionnelle ?**

La coopération française, en privilégiant l'appui aux OP, adopte de fait une **approche globale** de la société rurale en évolution et se refuse à isoler des catégories particulières, bénéficiaires de ses aides. Il faut dire que les programmes de lutte contre la pauvreté ciblent des catégories abstraites (les femmes et les jeunes généralement) considérées comme pauvres parce qu'elles sont dépendantes et dominées alors qu'elles sont traversées elles-mêmes par des inégalités sociales.

Mais cette approche par les OP ne doit pas faire oublier qu'**il existe bel et bien des inégalités sociales** qu'il convient de prendre en compte.

La Fédération des Paysans du Fouta Djallon a une composition sociale hétérogène : on note une forte majorité de femmes parmi les membres, il semble que la majorité des responsables soit des paysans aisés, mais lorsqu'on descend sur le terrain, dans des zones excentrées, on rencontre aussi beaucoup de paysans modestes. Tout ceci est parfaitement normal, mais difficile à mesurer parce qu'il n'existe **aucun dispositif de suivi-évaluation** permettant de se référer à une typologie, de connaître les motivations et les stratégies des diverses catégories, de mesurer les résultats économiques, de suivre l'évolution des différenciations sociales, etc. Il faut dire que **l'approche filière par nature ne permet pas d'appréhender ces phénomènes**. La Fédération est traitée comme une macro-exploitation : on maîtrise globalement les intrants d'une part, les produits de l'autre et les résultats qui permettent à la Fédération d'assurer sa reproduction simple ou élargie mais on serait bien en peine de dire à qui profite le processus de développement.

Les responsables de la Fédération reconnaissent qu'il y a des inégalités sociales, mais n'admettent pas spontanément qu'il faille les prendre en compte : "il convient d'encourager les initiatives d'où qu'elles viennent ; il n'y a pas plus de 10 paysans dont l'exploitation dépasse 30 hectares ; il y a intérêt à rester unis car la présence de gros exploitants permet des retombées techniques (capacité d'innovation) et économiques (l'accroissement des commandes d'intrants, ou de l'utilisation d'un matériel permet de faire baisser les coûts unitaires) profitables à tous, tels sont les arguments le plus souvent avancés. On est donc convaincus d'un **effet d'entraînement** tel que les catégories défavorisées profitent de la croissance générale. Pour résumer, on pourrait dire **que "mieux vaut une richesse inégalement répartie qu'une pauvreté équitablement répartie"**.

Certains indices laissent pourtant craindre une détérioration de la situation des paysans les plus pauvres. L'engouement pour l'agriculture qui attire dans la région de plus en plus de paysans entrepreneurs entraîne déjà un renchérissement du prix du foncier dans les plaines. Une logique productiviste qui pousse à l'augmentation de l'offre risque d'être sanctionnée par une baisse de prix qui bénéficie au consommateur. Cette évolution, tout à fait souhaitable au demeurant, risque de déclasser de la production marchande des petits producteurs qui ne pourront étendre leurs superficies (cantonnés qu'ils sont sur leur parcelle de bas-fonds) etc.

L'alliance entre les diverses catégories sociales au sein de l'organisation serait alors difficile à maintenir.

A la Fédération les inégalités sociales ne sont pas considérées comme un problème pour l'instant, il sera toujours temps de "rectifier le tir" s'il s'avère que cela risque de mettre en péril l'équilibre de l'organisation et le développement régional.

Pour notre part, il nous semble **nécessaire d'explicitier cette situation** de fait, afin que la Fédération puisse se déterminer clairement sur sa volonté et sa capacité à prendre en compte les intérêts des catégories défavorisées, dans l'agriculture... ou en dehors de celle-ci (activités extra agricoles). La Fédération des Paysans du Fouta Djallon qui a adopté depuis toujours une démarche de recherche action et accepte la confrontation d'idées, est probablement en mesure de gérer cette question. Elle contribuerait à faire avancer la réflexion de la coopération française sur l'impact de sa politique d'appui aux OP.

5.2.2 Une organisation expérimentée comme le FPPD peut-elle apporter un appui à l'organisation professionnelle à l'échelle régionale ?

Face à cette question, la Fédération est partagée entre deux attitudes :

- La Fédération a toujours veillé à adapter son rythme de croissance à sa capacité d'encadrement des nouveaux membres.
C'est à cette condition que l'extension se poursuit sans affecter la qualité des services.
Ce premier aspect l'incite à la **prudence** : la Fédération reste spécialisée sur les trois filières qu'elle maîtrise et elle pose des conditions rigoureuses pour l'adhésion de nouveaux groupements, même si la pression peut se faire forte parfois ; c'est le cas lorsqu'un projet disparaît, des groupements maraîchers peuvent être abandonnés à eux-mêmes et ont alors tendance à se rapprocher en grand nombre de la Fédération.
- Ceci étant, il existe manifestement une forte dynamique d'organisation professionnelle (cf. encadré ci-joint) en dehors de la Fédération dont elle ne peut totalement se désintéresser par crainte de perdre son leadership dans la région. Ceci l'inciterait à davantage **d'ouverture**, davantage de présence sur les terrains extérieurs.

Certes elle tient un discours tout à fait serein sur cette question : "elle n'a pas une ambition hégémonique, il est normal que fleurissent de multiples initiatives, nous sommes de loin l'organisation la plus structurée et nous ne craignons pas la concurrence, etc."

Mais d'un autre côté, elle ne peut pas ne pas en tenir compte :

- ainsi, **elle peut être tentée par la diversification en son sein** : elle est de plus en plus ouverte à des approches par les systèmes de production, elle est capable aujourd'hui de justifier l'investissement réalisé sur les cultures maraîchères par les effets d'entraînement produits sur les cultures associées (riz, maïs, arachide, etc.), elle pourrait à la limite se positionner sur les mêmes terrains que les fédérations qui voient le jour (l'arboriculture fruitière, la caféiculture...) en comptant sur son expérience pour faire preuve d'une efficacité supérieure. On serait là dans une **stratégie "d'étouffement"** des nouvelles organisations.
- Ou elle peut être tentée aussi par une stratégie de renforcement de ces nouvelles organisations, afin d'améliorer sa représentativité à **travers une coordination régionale** où elle assurerait un rôle prépondérant, ainsi sa capacité de négociation avec les pouvoirs

publics et partenaires au développement s'en trouverait renforcée, on serait là dans une **stratégie plus syndicale de "construction et de pilotage d'un mouvement paysan"**.

Nouvelles dynamiques paysannes dans la région du Fouta Djalou

La région recèle bien d'autres potentialités et il est naturel que les producteurs veuillent organiser de nouvelles filières.

*C'est ainsi que sont apparues de multiples fédérations telles que,
la Fédération des arboriculteurs du Fouta Djalou (Pilema)
la Fédération des planteurs de café arabica du Fouta Djalou,
la Fédération des agriculteurs du Fouta Djalou,
la Fédération Régionale des Eleveurs de la Région de Labé, etc.*

Ces "Fédérations" recouvrent des réalités bien différentes en termes de taille,

si la Fédération des éleveurs peut revendiquer plus de 50 000 éleveurs membres organisés en groupements, les autres sont de taille extrêmement modeste (quelques centaines de membres tout au plus) ;

en termes de capacité opérationnelle,

*si Pilema fait preuve d'une certaine efficacité grâce aux appuis dont elle bénéficie de la part de l'ONG Essor : soutien méthodologique et financier (subvention de fonctionnement), aides aux nouveaux planteurs sous forme de subvention de certains facteurs (les plants par ex.),
les autres fédérations sont au stade de l'élaboration de leur programme et de recherche de partenaires.*

La Fédération des éleveurs (cf) est dans un "creux de vague" entre deux projets, un PAE qui se termine et un PASEL (Union Européenne) qui est annoncé.

Ces organisations méritent de bénéficier d'un appui du Promopa.

Le choix de la Fédération peut être précipité par la position du Promopa.

Celui-ci est investi par le gouvernement d'une mission de service public qui l'amène à apporter un appui à l'ensemble des organisations paysannes dans toutes les régions.

C'est d'ailleurs la principale réorientation effectuée dans les régions où opèrent des Caopa. Dans la région du Fouta Djalou, on a considéré jusqu'à présent que le groupe constitué par l'assistant technique et la cellule formation qui renforcent l'équipe technique de la Fédération tenait lieu de Caopa, mais avec l'émergence de fait de nombreuses organisations paysannes à la périphérie de la fédération, une tension se fait jour car le dispositif ne semble plus du tout adapté à la situation.

Face à ce foisonnement d'initiatives,

- soit on met en place un dispositif de type Caopa. Cette option, très fortement déconseillée par la précédente étude de capitalisation, est pourtant celle qui semble actuellement avoir la faveur du Promopa,
- soit on donne à la Fédération les moyens de jouer un rôle d'animateur dans l'appui à la structuration de nouvelles filières. Nul ne contestera l'expérience de la Fédération en matière et donc on peut miser sur sa capacité à jouer un rôle de "grand frère" de "tuteur" vis-à-vis des organisations paysannes naissantes.

La Fédération pour sa part, consciente des tensions qui se font jour, est **prête à assumer des responsabilités croissantes dans l'appui aux nouvelles organisations paysannes**. Elle s'oriente donc vers une stratégie de second type (cf. supra).

Elle propose de mettre au point de façon concertée avec le Promopa et les OP de la région, une formule qui lui permette de jouer ce rôle d'organisation d'appui (cette hypothèse sera approfondie dans la dernière partie du rapport).

Pour conclure, la Fédération des paysans du Fouta Djallon est une **organisation qui fait référence** en Guinée et en Afrique de l'Ouest. Cette expérience doit être valorisée en premier lieu en Guinée pour servir de référence aux OP qui se structurent autour de nouvelles filières.

La stratégie de renforcement interne de l'organisation a fait preuve d'une très grande efficacité, supérieure à celle de renforcement externe expérimentée dans les autres régions par le biais des Caopa, même s'il est vrai que ce succès n'est pas imputable au seul dispositif d'appui.

Aujourd'hui où il faut passer d'une approche filière à une stratégie régionale de développement, faut-il retirer cette responsabilité à l'organisation paysanne maîtresse (la Fédération) en implantant un Caopa dans la région, ou faut-il la renforcer dans ce rôle afin de poursuivre l'expérimentation comparée avec les autres régions ?

Pour notre part, c'est cette dernière hypothèse qui est la seule valable.

Troisième partie – Bilan et perspectives

6 Bilan et perspectives

Le Promopa évolue dans un contexte difficile qui s'est d'ailleurs sensiblement dégradé depuis 1999.

6.1 Quelques questions stratégiques

- ✗ Il n'existe apparemment pas de synergies suffisamment fortes entre l'Administration, l'appareil du Promopa (équipe centrale et les Caopa) et les organisations paysannes pour que la cause de l'organisation professionnelle agricole puisse progresser de façon significative sur les plans politique, institutionnel et législatif...
- ✗ D'autre part, les partenaires au développement adoptent une attitude de réserve vis-à-vis de la Guinée en général qui se traduit par la suspension ou le retard dans la mise en place de nouveaux projets ou programmes d'appui institutionnel. La position de ces futurs projets vis-à-vis de l'organisation des producteurs n'est pas très claire tout comme il est loin d'être acquis qu'ils veuillent s'appuyer sur un instrument tel que le Promopa pour mener leur politique en la matière. Parmi les projets productifs qui sont actuellement opérationnels, on observe plutôt une tendance à la "réappropriation" des organisations de producteurs par les opérateurs (projets ou sociétés agro-industrielles) et à une éviction du Promopa. C'est le cas par ex. de la société cotonnière ou du PDRI (Projet de Développement de la Riziculture Irriguée) en Guinée maritime qui suscite une fédération dissidente (Fédération Bouramalé).
- ✗ En conséquence, **il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du Promopa** dans le contexte socio-politique actuel. Peut-être l'action du Promopa devrait-elle être recentrée sur les régions où les conditions techniques, financières, institutionnelles pour le soutien à l'organisation professionnelle agricole sont relativement favorables. Peut-être l'action d'appui aux OP doit-elle emprunter des voies beaucoup plus autonomes devant les difficultés d'émergence d'une politique claire et conséquente. En tout état de cause, une remise à plat de la politique d'appui aux OP serait bienvenue, cela pourrait se faire à l'occasion d'un séminaire national analogue à celui de 1992.

6.2 Recommandations méthodologiques

Même en restant dans le cadre actuel du projet Promopa, **les principaux axes de travail méritent sans doute d'être reconsidérés.**

Au niveau local,

On peut admettre que le rôle premier du Promopa est d'accompagner les organisations professionnelles jeunes dans l'élaboration d'un programme de développement d'une filière marchande.

- Dans cette perspective, plusieurs éléments doivent être évalués pour **renforcer l'efficacité du dispositif** :
 - ✗ les compétences des Caopa pour assurer cette fonction : les ONG nationales retenues comme opérateurs nous ont semblé plus familiarisées avec les actions d'alphabétisation ou de formation coopérative qu'avec l'appui à la structuration de filière. Il y a lieu sans doute d'évaluer et de renforcer si nécessaire leurs capacités en la matière ;
 - ✗ l'attitude des intervenants et projets d'appui à la production : les OP porteuses de projets d'amélioration de leurs filières doivent établir des accords de partenariat avec des opérateurs de développement susceptibles de mobiliser de l'expertise et des moyens financiers. Cela demande de la part de ceux-ci une certaine ouverture et souplesse institutionnelle pour être en mesure de s'adapter à la demande du milieu ; cela passe aussi par une négociation tripartite entre le Promopa, le Projet en question, l'organisation paysanne, qui peut conduire à un compromis relativement déséquilibré surtout si les OP sont faibles (le Caopa pouvant être transformé à la limite en opérateur du Projet) ;
 - ✗ l'engagement de l'Administration : il serait souhaitable que le Ministère puisse mettre tout son poids dans la balance pour réaffirmer la position de l'Etat en matière d'organisation professionnelle, légitimer de nouveau le Promopa et les Caopa dans cette fonction d'appui et inviter fermement les projets à collaborer avec le dispositif ;
 - ✗ les capacités d'initiative des organisations paysannes : il ne suffit pas d'aider les OP à élaborer des projets et à les négocier, il faut également renforcer leur autonomie de façon à ce qu'elles puissent conserver durablement l'initiative et mettre en œuvre des actions concrètes quels que soient les aléas de leurs relations avec l'extérieur. Cela passe sans doute par la mise à la disposition de l'organisation de conseillers (des techniciens volontaires détachés des services régionaux de l'agriculture et/ou de Jeunes Agriculteurs en coopération) et l'octroi de subventions leur permettant de mettre en place quelques services à leurs membres (notamment de la formation et du conseil agricole).

- Sur un plan plus stratégique, il serait à notre avis pertinent de **mieux valoriser l'expérience de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon**.

Le domaine de compétence par excellence de la Fédération est bien celui de la structuration de filières, tournées vers le marché national et sous-régional. Plutôt que d'imaginer, de façon isolée et avec des moyens plus ou moins appropriés, des programmes d'organisation de filière, il serait sans doute plus efficace, à un certain stade de la réflexion, de venir à "l'école" de la Fédération (FPFD), pour se confronter à son expérience.

Cela est valable en premier lieu pour les OP de la région du Fouta Djallon auxquelles la Fédération pourrait apporter un appui-conseil structuré, négocié dans le cadre du Promopa ; ces nouvelles organisations filières pouvant à terme rejoindre la Fédération (ce qui est le plus logique) ou rester autonomes. Il n'y a pas lieu dans ces conditions,

d'envisager la mise en place d'un Caopa qui alourdirait inutilement le système et entretiendrait artificiellement des clivages entre organisations paysannes.
Cela vaut également pour toutes les OP de Guinée avec lesquelles le Promopa collabore et qui sont en position d'apprentissage.

Dès lors, cette **fonction de formation** que la FPFDD est prête à assumer deviendrait un **élément central du dispositif** d'appui aux OP soutenu par la coopération française (dans le cadre d'un nouveau projet de type Promopa ou de façon plus autonome).
Cela demande d'étudier avec la Fédération la faisabilité d'un tel projet.

Au niveau régional,

Le renforcement d'une coordination des organisations paysannes au niveau régional, qui était une recommandation forte de la précédente étude de capitalisation, n'a pas pu être mené à bien même s'il relevait du volet 2 du projet.

Rappelons tout d'abord qu'il ne peut y avoir de représentation professionnelle au niveau national qui ne soit basée sur une structuration des OP au niveau régional. C'est ainsi que le conçoivent tous les acteurs concernés (l'Etat, les OP...) en Guinée.

Au-delà de cet aspect formel, ce qui est en jeu c'est la possibilité pour les acteurs locaux d'être partie prenante de la définition des stratégies de développement et la coordination des interventions.

Deux niveaux d'action sont successivement à considérer :

Comment les organisations paysannes peuvent-elles accéder à une réflexion stratégique sur l'avenir de l'agriculture régionale ?

Dans un premier stade, la fonction échanges est primordiale : il est probable que les responsables d'organisations paysannes aspirent à se connaître, à se retrouver régulièrement pour échanger leurs expériences sur la base en particulier de visites de terrain.

Il revient au Caopa d'animer intelligemment ce processus pour qu'il soit aussi fructueux que possible. Il devrait en ressortir au niveau des responsables paysans une certaine perception du territoire (potentialités agricoles, réseaux de communication, marché local, marchés extérieurs...) et une certaine identification des contraintes (accès au foncier, crédit...). Il revient au Caopa de maîtriser des outils de planification (cartographie, étude des systèmes de production...) permettant de capitaliser ces éléments de connaissance et de constituer, avec les responsables professionnels, un **diagnostic de l'économie régionale**. Cette fonction peut être assumée par la FPFDD dans la région du Fouta Djallon à condition de pouvoir mobiliser des ressources humaines de la Fédération pour cette activité.

La maîtrise de ce diagnostic renforce les solidarités entre organisations et permet alors d'envisager une concertation avec les autres acteurs.

Comment promouvoir un cadre régional de concertation et d'orientation agricole, associant l'ensemble des acteurs concernés ?

De tels cadres de concertation fonctionnent de façon épisodique dans certaines régions administratives, à l'initiative le plus souvent des chambres d'Agriculture (c'est le cas en particulier à Nzérékoré et à Labbé). De telles réunions ne permettent guère d'aller plus

loin qu'un simple échange d'informations sur les interventions de chacun. Nous n'avons pas eu le temps de vérifier si ce type d'initiative bénéficie d'une couverture législative adéquate. La législation devrait officialiser le principe qui devrait être progressivement mis en œuvre dans les régions, lorsque les conditions sont mûres.

Les conditions sont mûres lorsque **la volonté de planification régionale est portée par une coalition d'acteurs** parmi lesquels il faut compter l'administration (services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage), la coordination régionale des OP et la Chambre d'Agriculture ; ceci demande bien sûr une concertation préalable entre ces acteurs pour définir des positions communes.

Celles-ci sont fondées sur un consensus sur le diagnostic de l'économie régionale et sur les orientations stratégiques à poursuivre (ceci souligne l'importance du travail préalable d'appui institutionnel du Capoa ou de la FPFD à une coordination régionale des OP).

Le comité régional de concertation et d'orientation de l'agriculture qui réunit, outre les acteurs précités, les projets, les ONG, des opérateurs économiques..., devrait aboutir à une formulation concertée d'objectifs, à la mise en place de dispositifs de coordination et à la programmation d'actions associant divers acteurs.

Cette stratégie de promotion de l'organisation professionnelle au niveau régional devrait conduire le Caopa, sur le plan institutionnel, à ne plus dépendre du Ministère mais à être rattaché à la coordination régionale des OP dont il deviendrait la cellule technique. C'est cette organisation professionnelle régionale qui définirait la politique du Caopa en matière d'appui aux OP membres et les positions à défendre vis-à-vis de l'extérieur.

Au niveau national,

L'actuel CNCOP n'est encore qu'une structure de liaison entre les principaux leaders paysans guinéens. Le Promopa doit l'aider à se réunir en toute liberté.

Mais le CNCOP, pour renforcer sa légitimité, ne peut que mettre la priorité sur la structuration des OP au niveau régional. C'est là que ses objectifs coïncident avec ceux du Promopa.

Il est donc logique que le CNCOP soit étroitement associé dès à présent aux orientations et aux stratégies du Promopa au niveau régional et local, dans le cadre d'un comité paritaire de pilotage (Etat / Profession).

En fonction des progrès enregistrés au niveau régional, la question de la représentation professionnelle au niveau national se posera ultérieurement et pourra donner lieu à un repositionnement global du dispositif d'appui.

7 Annexe 1 Un processus d'organisation professionnelle des éleveurs en quatre temps

7.1 Une première phase de transition libérale (1986 – 1990) menée par l'administration elle-même (la Direction Nationale de l'Élevage)

L'option de libéraliser les services de santé animale et de confier des responsabilités importantes en matière de développement aux organisations professionnelles d'éleveurs a été prise dès les premières années de la II^e république.

Un projet de restructuration du secteur de l'élevage (PRSE) financé par la Banque Mondiale se met en place dès 1986. Il prévoit en particulier une importante subvention en nature pour tout groupement d'éleveurs qui se constitue (dotation de médicaments dont la vente servirait ensuite de fonds de roulement).

La gestion déplorable de ce fonds a conduit en 1990 – 1991 à une révision de l'approche et à une stratégie de relance de la structuration du milieu à partir de la base.

7.2 Une dynamique d'organisation des éleveurs qui s'autonomise progressivement (1990–2000)

A partir de 1991, l'appui à la structuration du milieu obéit à de nouvelles règles : les groupements constitués au minimum de vingt éleveurs doivent constituer leur propre fonds de roulement (150 000 FG au minimum). Ce fonds est destiné principalement à l'achat de médicaments donnant droit à une ristourne de 20 %.

L'AFD prend le relais de la Banque Mondiale à travers le Projet d'Appui aux Filières de Production Animale (PAFPA).

Ces appuis permettent de développer d'importantes activités de formation professionnelle : formation des membres des groupements en santé animale et zootechnie de base puis, formation plus approfondie d'auxiliaires en santé animale, soins vétérinaires, alimentation du bétail, gestion des ressources fourragères. Il est à noter que l'option est prise de former des techniciens endogènes plutôt que de renforcer un corps de conseillers d'élevage, ce qui peut être une référence intéressante pour le secteur agricole.

Une meilleure maîtrise des problèmes de santé animale va se traduire par une croissance du troupeau, et va faire naître le besoin d'une exploitation plus systématique du cheptel.

Cela va conduire à la création de marchés à bétail et à la constitution des coordinations sous-préfectorales puis préfectorales des éleveurs, chargées de les gérer en concertation avec les collectivités locales (CRD).

Ce sont ces mêmes comités de coordination qui sont amenés dans certaines régions telles que la Guinée maritime à prendre en charge la question de la gestion de l'espace, en concertation avec les organisations paysannes et les autorités locales.

L'organisation des éleveurs va permettre de maîtriser assez efficacement les problèmes de vol de bétail, l'identification des animaux par le tatouage est une première mesure, mais la mise

en place de comités de défense sanitaire (pour enrayer certaines épizooties) va permettre aussi de contrôler les mouvements du bétail et de lutter contre le vol.

L'organisation des éleveurs va militer aussi pour une privatisation totale des services de vaccination et une négociation directe entre organisations d'éleveurs et vétérinaires privés sur le prix des prestations, sans intermédiation de l'administration.

Cette structuration à partir de la base autour de fonctions très concrètes, va conduire à la création en 1998 de (4) Fédérations des Eleveurs (dans chaque grande région naturelle) et d'une coordination Nationale des Eleveurs.

7.3 Une période délicate de co-gestion de projets qui décrédibilise l'organisation des éleveurs (2000 – 2002)

En 2000, l'AFD met en place un Programme d'Appui à l'élevage, qui se déploie sur deux régions (la Moyenne Guinée et la Guinée forestière) et doit en outre conforter la Coordination Nationale. Il était prévu que l'Union Européenne prenne en charge les actions d'élevage dans les deux autres régions.

Le principe est de mettre à la disposition des Fédérations Régionales d'Eleveurs des fonds de développement dont elles pourront décider de l'affectation (avec l'appui conseil d'ONG spécialisées, VSF et AFVP), dans les domaines de la formation et des équipements collectifs. Les bénéficiaires de ces actions sont tenus de les cofinancer, à des taux variables selon les objets et à des taux croissants jusqu'à un autofinancement total au terme du projet.

La lourdeur des procédures de l'Afd et le caractère changeant des exigences ont conduit à une exaspération des organisations d'éleveurs et de leurs conseillers (VSF et AFVP) et à de graves difficultés dans la conduite des opérations. La coordination nationale elle-même a connu des tensions avec l'Afd pour avoir contracté des crédits auprès d'une banque autre que le crédit rural qui lui était conseillé...

Il est vrai enfin que les organisations d'éleveurs n'ont pas réussi à honorer leurs engagements financiers et c'est ainsi que l'on s'est acheminé vers une clôture de ces PAE sans suite.

On est sans doute là dans un cas typique de surestimation des capacités de gestion des organisations professionnelles, compensée ensuite par une implication directe du bailleur de fonds dans le pilotage des opérations, ce qui, bien sûr, n'est pas son rôle.

7.4 La reprise en mains des organisations d'éleveurs par l'Administration

Il était prévu statutairement que l'organisation des éleveurs renouvelle ses instances en 2002, le processus devait être arrêté en assemblée générale. Mais compte tenu des accusations de malversation qui pesaient sur les responsables aux niveaux régional et national, la Direction Nationale de l'Elevage a fixé unilatéralement les dates et modalités des élections ; c'est ainsi par ex. que l'organisation des éleveurs a été restructurée sur la base des régions administratives (8) et non plus sur la base des régions naturelles (4).

De nouvelles équipes dirigeantes ont été mises en place (juillet 2002), écartant la plupart des anciens responsables.

Ceux-ci contestant auprès des Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur la légitimité de la procédure, ont demandé l'arbitrage du Chef de l'Etat qui a constitué une commission interministérielle pour régler le différend.

Celle-ci a arbitré en faveur de la nouvelle équipe et les anciens dirigeants se sont pliés à cette décision (septembre 2002).

Quels que soient les défauts et faiblesses de l'organisation professionnelle des éleveurs, l'interventionnisme de l'Administration est inapproprié (sur les plans juridique, pédagogique, etc.) et ne peut que conduire à l'immobilisme de ces organisations et à la désaffection des partenaires au développement.

De façon plus générale, ce cas illustre aujourd'hui comme hier (du temps des organisations coopératives) les limites d'un processus de promotion des organisations professionnelles conduit directement par l'administration elle-même.