Société Française d'Economie Rurale 19 avenue du Maine - Tél : 01 45 49 88 40
75732 PARIS cedex 15 - Fax : 01 45 49 88 40 E-mail : sfer@engref.fr

Les institutions du développement durable des agricultures du Sud

Journées de Montpellier : 7-8-9 novembre 2005

Diversité des formes d'organisation des producteurs de riz et de coton au Mali : évolutions et perspectives pour un développement agricole durable

Demba Kébé : Agro-économiste, conseiller au Ministère de l'Agriculture du Mali

Jean-François Bélières : Agro-économiste, chercheur du CIRAD en poste à l'Institut d'Economie Rurale (IER) du Mali

Luc Barret : Agro-économiste, conseiller technique auprès de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM)

Hamady Djouara : Agro-économiste, chercheur à l'Institut d'Economie Rurale (IER) du Mali

Résumé

Cette communication traite du rôle des organisations paysannes des pays du Sud dans l'élaboration de politiques publiques pour un développement agricole durable. Le cas malien présenté a pour objet d'aborder les questions clés et d'en tirer des éléments de discussion. C'est avant tout un diagnostic partagé par les auteurs sur la situation et les évolutions récentes des organisations paysannes dans les principales zones d'investissements publics agricoles que sont la zone Office du Niger et la zone cotonnière. Dans ces zones, les organisations paysannes se sont multipliées, au début initiées par les sociétés d'encadrement. Mais il n'y a pas eu d'incitation à la création de fédérations pour constituer de véritables partenaires tant dans les activités économiques que pour la représentation des producteurs. Ce sont les syndicats, créés à l'initiative des paysans, qui représentent les producteurs et à qui ont été transféré des fonctions d'approvisionnement. La privatisation de la filière cotonnière et les options pour l'extension du domaine aménagé de l'Office du Niger sont à l'origine de nouvelles interrogations et de nouvelles initiatives sur le rôle des organisations paysannes pur assumer des fonctions économiques, participer à la gestion des filières et représenter les producteurs et le monde rural notamment dans l'élaboration des politiques publiques.

Mots clés

Mali, Action collective, Coton, Office du Niger, Organisations paysannes, Syndicats agricoles.

1. Introduction

Les politiques économiques des pays de l'Afrique Sub Saharienne ont été caractérisées, au cours de ces trois dernières décennies, par la libéralisation des marchés et le retrait de l'Etat de nombreuses activités transférées au privé. Dans le secteur agricole, ces politiques qui avaient besoin d'opérateurs privés pour être mises en oeuvre ont souvent coïncidées avec des mouvements d'émancipation des paysans et ont abouti à une reconnaissance du rôle et de l'importance des organisations paysannes[1] pour le développement (Bosc P.-M., *et al.*, 2002, Bosc P.-M. et Losh B., 2002)}.

Jusqu'aux années 80, les principales filières agricoles étaient plus ou moins contrôlées par l'Etat qui intervenait en amont et en aval de la production et administrait les prix. Les formes d'organisation avec prépondérance de l'Etat ont été critiquées en raison de leur inefficacité, de leur coût trop élevé, des déficits publics et des différentes formes d'opportunisme économique qu'elles avaient pu contribuer à créer (Griffon M., 2001). Des politiques d'ajustement et de libéralisation économique ont alors été mises en œuvre avec la réduction ou l'arrêt des interventions publiques et le transfert aux privés, parmi lesquels les producteurs et leurs organisations ; celles-ci quelques fois crées spécifiquement pour prendre en charge les activités transférées. Mais, comme le souligne Maxime Haubert, ces politiques sensées accroître les marges d'actions des organisations paysannes les ont bien souvent réduites notamment en dégradant l'environnement de la production, en supprimant une partie des aides publiques et en accentuant les difficultés pour l'accès aux facteurs (Haubert M., 2001). Les effets de ces politiques ont été très divers et le développement économique attendu n'a pas toujours été au rendez-vous, notamment pour les petits producteurs agricoles qui ont vu bien souvent leur situation se dégrader avec une augmentation des inégalités et de la pauvreté (Stiglitz J. E., 2002).

Aujourd'hui, les politiques agricoles de post ajustement cherchent à améliorer l'efficacité des marchés, mais aussi à lutter contre la pauvreté et s'assurer de la durabilité de l'exploitation des ressources, en développant de nouvelles formes de coordination avec une implication plus grande des producteurs à travers leurs organisations et une participation des populations locales à travers des politiques de décentralisation. L'État élabore des cadres de concertation regroupant les différents agents économiques et « les incite à négocier et trouver des formes de coordination les plus efficaces pour améliorer la compétitivité et la qualité des produits, réduire l'incertitude sur les revenus et les stabiliser » (Griffon M., 2001). Ceci suppose que les producteurs (mais aussi les autres agents) sont regroupés au sein d'organisations représentatives, bien structurées et avec des réelles capacités de négociation, éléments indispensables dans une perspective de développement agricole durable. De Janvry et Sadoulet dans une étude sur le Sénégal justifient ainsi l'investissement de la Banque Mondiale dans les organisations de producteurs : « le renforcement des capacités des OP s'inscrit clairement dans un contexte de recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes et de transfert des responsabilités aux acteurs du secteur privé (individuel ou collectif) et de la société civile. Lorsque l'Etat se retire de la provision directe de services, il peut le faire soit complètement dans le cas de la privatisation de ces services, soit partiellement lorsqu'il

[1] Les mots « organisations paysannes » (OP) sont utilisés ici dans un sens très large qui recouvre les organisations de producteurs (groupements de producteurs de coton ou association d'irrigants par exemple), les organisations communautaires (groupes de gestion de terroirs, associations villageoises ou intervillageoises) mais aussi les syndicats et les organisations professionnelles agricoles. Elles peuvent être des organisations de base ou des fédérations d'organisations.

contracte l'exécution des services. Dans les deux cas, les OP sont des partenaires privilégiés » (de Janvry A. et Sadoulet E., 2003).

Comme largement décrit par Bosc et al, dans les pays d'Afrique de l'Ouest, les organisations paysannes sont nombreuses, diversifiées, chargées d'histoire, plus ou moins complémentaires, plus ou moins représentatives, quelquefois instrumentalisées par d'autres acteurs, et pas toujours prêtes ou faites pour assumer les responsabilités que leurs « partenaires » économiques et politiques voudraient leur voir assumer. Dans le même temps, ces organisations deviennent de formidables enjeux de pouvoirs économiques et politiques. « Elles doivent cependant relever le défi du transfert de nombreuses fonctions économiques et sont désormais projetées dans des négociations contractuelles et sur les politiques sectorielles auxquelles elles ne sont pas préparées. Parallèlement elles doivent faire face à des demandes sociales croissantes liées à la dégradation de nombreuses situations nationales » (Bosc P. M., *et al.*, 2002)

C'est le cas au Mali, où les politiques mises en oeuvre donnent un rôle croissant aux organisations paysannes dans divers cadres de concertation où doivent se négocier les politiques sectorielles (comme par exemple la rédaction d'une loi d'orientation agricole) et se co-gérer les filières agricoles en fonction de leur degré de privatisation et d'organisation (fixation du prix du coton graine, gestion d'aménagement hydro-agricole, interprofession). Ceci est particulièrement vrai pour les filières où se concentrent les investissements publics agricoles au Mali depuis plusieurs décennies que sont le coton et le riz irrigué de l'Office du Niger. Les conditions de participation des OP à la coordination de ces filières et à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques constituent un défi majeur des actions de développement engagées aujourd'hui.

C'est dans le cadre général du questionnement sur le rôle des organisations paysannes des pays du Sud dans l'élaboration de politiques publiques pour un développement agricole durable que s'inscrit cette communication. Le cas malien présenté a pour objet d'aborder quelques questions clés et d'en tirer des éléments de discussion. C'est avant tout un diagnostic partagé par les auteurs à travers une mise à plat de ces questionnements. Ce n'est pas le résultat de travaux de recherche organisés, dont il montre au contraire la nécessité. Cette communication se décompose en trois parties : la première fait une présentation rapide de la situation agricole au Mali avec les différentes politiques agricoles mises en œuvre et les enjeux actuels, la deuxième présente une analyse de la situation des organisations paysannes et professionnelles avec une perspective historique enfin, dans la troisième partie les conditions de la participation des O.P. et les enjeux de cette participation pour un développement agricole durable sont discutés.

2. Le Mali un pays agricole

Le Mali est un pays enclavé de l'Afrique de l'Ouest de 1,241 millions de km2 pour une population estimée en 2005 à environ 12 millions d'habitants, avec un taux de croissance élevé (2,2 % par an). C'est un pays qui s'étend sur 4 grandes zones éco-climatiques allant de la zone désertique au Nord (pluviométrie inférieure à 200 mm/an) qui couvre environ 56 % du territoire à la zone soudano-guinéenne au Sud avec une pluviométrie de plus de 1 100 mm par an (voir carte en annexe).

Le Mali est un pays rural avec plus de 70 % de la population qui vit en zone rurale, mais avec un taux d'urbanisation qui progresse très rapidement. L'urbanisation créée une demande croissante en produits alimentaires locaux et les marchés domestiques se développent avec des effets positifs sur l'agriculture (production et diversification).

Le PIB par habitant est faible (324 $ US en 2003) ; le niveau de pauvreté très élevé. En 2001, la pauvreté de masse touchait près des deux tiers (64 %) de la population totale et 76 % de la population rurale. Le seuil de pauvreté était évalué à 144 000 Fcfa par personne et par an (DNSI, 2004).

L'économie malienne reste dominée par l'agriculture et l'élevage. Ce secteur emploie la grande majorité de la population active (plus de 70 %) et contribue en moyenne à 45 % au PIB. Ses performances affectent directement l'ensemble de l'économie malienne. Ainsi, si depuis la dévaluation du Franc CFA en 1994, la croissance du produit intérieur brut avait été en moyenne de plus de 5 % par an, elle a chuté à 1,5% en 2001 du fait de la forte baisse de la production cotonnière (plus de 50% par rapport à l'année de 2000) et des mauvais rendements obtenus pour les céréales sèches (FMI, 2001).

L'agriculture est pratiquée sur 3,9 millions d'hectare sur un total de 43,7 millions utilisables pour l'élevage et l'agriculture, soit seulement 9 %. Le pays a donc un potentiel en terre agricole, mais les contraintes sont forte avec des conditions climatiques difficiles et aléatoires sur une grande partie du territoire et des sols souvent pauvres et fragiles. L'agriculture malienne est presque exclusivement l'activité d'exploitations agricoles familiales utilisant des techniques de production manuelle ou en traction animale. Le recours aux intrants est faible, en dehors des zones d'intensification que sont la zone cotonnière, la zone Office du Niger et la zone péri urbaine (Kébé D*., et al.*, 2003b). Les productivités sont généralement faibles. Les deux dernières décennies sont marquées par une intégration croissante au marché des unités de production, cependant la satisfaction des besoins par l'autoconsommation reste la stratégie prioritaire des exploitations agricoles (Kébé D*., et al.*, 2003a). L'alimentation des populations rurales mais aussi urbaines reste dominée par les céréales produites localement.

Deux zones agricoles ont une importance stratégique pour le pays qui y concentre une grande part des investissements publics agricoles :

- La zone cotonnière dans le Sud du Mali avec une production de coton destinée à l'exportation mais aussi une production largement excédentaire de céréales et un cheptel bovin important. La production de coton a été de plus de 500 000 tonnes de coton graine ces dernières années[2]. Environ 3,3 millions de personnes sont directement concernées par la filière coton qui représente environ 8 % du PIB. La Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) est en charge du développement agricole dans cette zone depuis de nombreuses années et la filière est en cours de privatisation.
- La zone Office du Niger dans le delta mort du Niger avec d'importants investissements dans un vaste périmètre hydro-agricole dont les productions principales sont destinées au marché national. Au total, ce sont aujourd'hui près de 80 000 ha qui sont irrigués par gravité à partir du fleuve avec plus de 0,5 millions de personnes concernées par la production irriguée. La production de paddy dépasse les 350 000 tonnes par an auxquelles s'ajoutent des productions maraîchères et fruitières, du sucre et des produits d'élevage. La production de riz exporté de la zone

[2] 600 000 tonnes de coton graine en 2004/2005.

représente près de la moitié du riz commercialisé au Mali. L'Office du Niger est en charge de la gestion de ce périmètre (aménagement, eau, terre) mais les filières ont été libéralisées au début des années 90.

Les organisations paysannes - issues à la fois des évolutions nationales et des spécificités locales - jouent un rôle de plus en plus important dans le développement socio-économique de ces deux régions agricoles et des filières concernées.

3. Origine et évolution des OP au Mali

Comme l'écrit Kouyaté (1996), « les mouvements associatifs au Mali ont été encouragés et structurés depuis la période coloniale[3] en vue d'assurer l'encadrement des populations indigènes ». Cependant certaines organisations se sont appuyées sur les formes d'organisation communautaires traditionnelles. Dans les villages des zones concernées, ce sont les tons traditionnels (ton principal des chefs de famille, femmes, classes d'âge, chasseurs, etc.) qui constituent le socle de l'organisation sociale (organisation des activités communautaires, activités socioculturelles, défense du village). Ces tons traditionnels constituent en général la la base à partir de laquelle les OP modernes villageoises se sont constituées, avec des rapports de pouvoirs qui ont pu évoluer avec le temps vers une relative autonomie des dirigeants par rapport aux autorités villageoises.

Les organisations professionnelles sont quant à elles largement un héritage institutionnel de la colonisation, initié avec les sociétés indigènes de prévoyance et poursuivi notamment par les coopératives, les syndicats professionnels[4] et les chambres consulaires. Dans cette tradition, les regroupements de personnes s'établissent autour des métiers et des intérêts catégoriels.

Après l'indépendance, avec la première république, des groupements ruraux associatifs et coopératifs ont été impulsés[5] par le pouvoir politique qui les a inféodés au projet idéologiques de « coopérativisation » de la production et au système du parti unique (Coulibaly C., 1998). Le SCAON, premier syndicat créé par les paysans de l'ON dans les années cinquante, disparaît. Cette disparition est probablement à la fois le résultat de rivalités politiques locales entre partis et d'un sentiment collectif de ne plus avoir d'objet dans le nouveau contexte d'un Office du Niger dont les cadres ont été africanisés et d'un gouvernement socialiste favorable aux paysans bien que la nouvelle politique agricole ait révélé de fortes contradictions avec les « colons ». Parmi ces contradictions que relèvent les études référencées : le choix de développer le coton (comme base d'accumulation primitive proposée par R. Dumont), le choix de mettre en œuvre des formes de production collective coopérative, sous direction de moniteurs, dont une part des résultats va au parti. On doit se demander, car c'est encore une question première aujourd'hui, dans quelle mesure la famille traditionnelle accepte ou non cette mobilisation, en dehors d'elle, de certaines de ses ressources humaines

Selon Kouyaté (1996), le mouvement associatif et coopératif est ainsi resté inféodé aux appareils politiques et administratifs sous les régimes de parti unique jusqu'en 1991. Un temps reniées au début de la deuxième république, les idées coopératives d'organisation des

[3] Au Mali, les premières associations et coopératives ont été implantées au cours des années 1950 après les expériences des sociétés indigènes de prévoyance (1910-1953) et les Associations Agricoles Indigènes (AAI) créées dans la zone de l'Office du Niger en 1931. Dans les années 50, ont été crées les Sociétés Mutuelles de Production Rurale (SMPR), puis les Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SMDR), les Groupements Ruraux de Production et de Secours Mutuels (GRPSM) et les Groupements Ruraux Associés (GRA) qui remplacèrent les SMPR.

[4] Un Syndicat des Colons et Agriculteurs de l'Office du Niger a été créé en 1954.

[5] Promulgation de la loi 63-21/AN-RM du 25 janvier 1963 portant statut général de la coopérative au Mali.

producteurs individuels (et non pas de la production) réapparaissent au début des années 80 et en s'appuyant sur la revalorisation des formes traditionnelles donnent naissance à un statut de « Ton villageois » défini par la loi[6] de 1988 comme une forme d'organisation « supérieure » à celle des Associations Villageoises mises en place par les sociétés d'encadrement du coton (CMDT) et de l'Office du Niger et évoluant sans personnalité juridique. Cette Loi consacre l'appellation d'Associations villageoises (AV) aux groupements « à vocation coopérative » existant dans les régions et qui doivent toutes aspirer à se transformer en « tons villageois »[7].

Les origines des organisations paysannes sont donc complexes avec des interférences entre incitations externes et organisation sociale endogène (pouvoir locaux, classes d'âges, maîtres de terre, clans, ethnies et castes, etc.). Mais pour cette communication, on ne s'intéresse qu'aux périodes officialisant le désengagement de l'Etat comme politique, à partir du milieu des années 80. Dans le contexte des périodes officialisant le désengagement de l'Etat comme politique, à partir du milieu des années 80, l'évolution des organisations paysannes est fortement influencée par :

- l'invocation d'une « responsabilisation » croissante des producteurs sensée aller de pair à la mise en œuvre des politiques d'ajustement et notamment la libéralisation du marché des céréales ;
- les graves crises qui ont frappé le monde rural avec les sècheresses des années 80 et les fluctuations des cours du coton et du prix du riz, etc.
- l'avènement de la 3ème République et la démocratisation de la vie politique et sociale à partir de 1991
- le retrait progressif et partiel de l'État des filières riz (au début des années 90) et coton (en cours).

Il y a à partir de cette période cumul des initiatives pour impulser la création d'OP non plus seulement de la part des sociétés d'encadrement (CMDT et Office du Niger) mais aussi des ONG, de l'Etat et des paysans eux-mêmes.

✓ ***Les organisations initiées par les sociétés d'encadrement.***

Les premières Associations Villageoises (nom donné aux groupements de producteurs) ont été créées dans la zone CMDT pour faire face aux problèmes de gestion de l'intendance et plus particulièrement aux détournements d'intrants et de récolte de coton de la part des équipes en charge de l'encadrement (Kébé D. et Sidibé-Kébé M. C., 1998). Ces formes d'organisations (sans personnalité juridique établie, groupements pré-coopératifs selon la loi de 1988) ont été généralisées avec les politiques de désengagement (coton et riz) dans une perspective de transfert de responsabilités et de charges de la part des sociétés d'encadrement. La mission première qui leur est confié est économique avec notamment la réduction des coûts de transaction pour l'approvisionnement en intrants, pour la mise en marché du coton graine et pour les crédits. Mais il y aussi une responsabilité communautaire avec des fonctions de développement local par le financement d'investissements collectifs (centre d'alphabétisation, eau potable, école, centre de santé) et de prise en charge de certains coûts de fonctionnement d'activités communautaires (entretien des forages, paiement des matrones ou infirmiers, etc.). Au départ, la création appuyée de ces organisations est liée à un cahier des

[6] Loi 88-62/AN-RM du 10 juin 1988.
[7] Cette dualité concurrente de forme et de dénomination (AV versus ton ou coopérative) révèle surtout les rivalités de compétences entre les services de l'Action coopértive et ceux des sociétés d'encadrement (voir infra).

charges qui intègre des critères de cohésion sociale, d'acceptation de la caution solidaire, de présence de néo-alphabètes[8], de niveau technique, de volume d'activité etc. Ces critères, contrairement à ceux utilisés dans d'autres situations comme par exemple les Groupements Villageois Cotonniers en Côte d'Ivoire, ont respecté l'échelle sociologique des pouvoirs traditionnels qui s'en sont donc en général accommodés.

Le financement de leur fonctionnement est assuré essentiellement par des prélèvements sur les activités économiques : le battage du riz génère l'essentiel des revenus des AV en zone de l'Office du Niger, les frais de marché et les excédents de pesée reversés par la CMDT constituent la principale recette en zone cotonnière.

Sous l'impulsion des sociétés d'encadrement et avec comme principe de base « une AV par village encadré », ces organisations se sont rapidement généralisées. Au milieu des années 90, on dénombrait environ 2 500 AV dans la zone CMDT et environ 150 AV dans la zone ON, soit autant que les villages encadrés. On notera que très peu d'AV ont évolué pour adopter les statuts juridiques définis par la loi de 1988 (statut de ton villageois ou coopérative) même après la libéralisation des marchés en zone ON. Certainement, pour éviter les contraintes de l'administration spécialisée qui encadrait les coopératives; les sociétés d'encadrement préférant des groupements spécifiques qu'ils peuvent garder plus facilement sous leur seul contrôle ?

Ces organisations ont du faire face à de nombreux problèmes dans la gestion financière et en particulier la gestion des crédits en raison notamment de la caution solidaire. En zone Office du Niger, les dettes vis-à-vis des services financiers[9] accumulées par les organisations en 1993/94 étaient estimées à plus de 2 milliards de Fcfa soit un montant supérieur à l'encours annuel (Traoré B. et Spinat J.-B., 2002). En raison des problèmes de gestion collective, la redevance hydraulique a été individualisée et chaque irrigant est responsable de son paiement directement auprès de l'Office du Niger. En zone cotonnière, les problèmes de gestion du crédit liés à la caution solidaire ont également été nombreux et fréquemment des revenus collectifs ont du être consacrés au remboursement des crédits individuels de quelques membres défaillants (Kébé D. et Sidibé-Kébé M. C., 1998). Mais le contrôle de la commercialisation du coton par la CMDT seul acheteur a permis de limiter les dérives[10].

Dans les années 90 et jusqu'à aujourd'hui, pour faire face à ces problèmes de gestion de la caution solidaire et de l'usage des ressources (frais de marché et excédents de pesées), mais aussi à des conflits d'organisation sociale interne du village, de nombreuses AV vont éclater en zone cotonnière d'où une multiplication des organisations de base reconnues par la CMDT. En zone Office du Niger, on va assister à la création de groupements dissidents de type GIE, mais qui ne seront dans la plupart des cas pas « reconnus » par l'Office du Niger. Cette dynamique d'éclatement est ambivalente avec d'une part une remise en question des critères de dimensions sensés assurer une efficacité économique et sociale selon les conceptions initiales et d'autres part un regroupement sur la base d'affinités et de solidarités plus fortes (infra-villageoises) qui pourraient mieux fonder de nouvelles unions.

---

[8] Voir l'importance donnée à l'alphabétisation et à la présentation des comptes en langue vernaculaire par Guy Belloncle par exemple Belloncle Guy, 1985. Paysanneries saheliennes en péril. Carnets de route tome 2 (1982 - 1984). Paris, L'Harmattan, 275 p. p..

[9] La Banque nationale de développement agricole (BNDA) et le Fonds de développement villageois (FDV).

[10] En 2001, seules 35 AV sur plusieurs milliers étaient non éligibles au crédit de la BNDA Fournier Yves, Konaté Mariam et Lapenu Cécile, 2002. Etude sur le crédit aux producteurs en zone cotonnière. Rapport de mission au Mali. MRSC. Bamako Mai 2002. 101 p..

Les difficultés rencontrées par les AV peuvent s'analyser en ciblant les faiblesses et les forces des caractéristiques constitutives avec : (i) l'absence de personnalité juridique établie et (ii) une crédibilité qui repose sur une système dual d'une part de caution solidaire communautaire mise à mal par l'épreuve du temps et d'autre part d'une garantie sur la récolte à venir par le monopsone égreneur pour le coton ou de commercialisation de l'Office du Niger avant la libéralisation sans garantie alternative similaire après[11].

Au milieu des années 90, les sociétés d'encadrement (avec forte impulsion des bailleurs de fonds) initient des projets[12] d'appui à la gestion des OP avec la création de centres de gestion qui ont pour objectif principal l'appui à la transparence financière des organisations de base notamment pour sécuriser le crédit (caution solidaire) et favoriser la récupération des impayés (en particulier en zone ON). Ces centres de gestion gérés par des associations d'AV s'organiseront ensuite en Fédérations ou Unions destinées à assurer les fonctions des projets coordinateurs en fin de cycle.

De manière assez générale, on peut conclure que les AV ont assumé avec une relative efficacité les fonctions de gestion des intrants, de commercialisation du coton, de battage du riz (en zone ON). Elles ont été aussi des structures relais des sociétés d'encadrement (CMDT et ON) dans les domaines de la vulgarisation agricole et de la recherche développement et ont contribué au renforcement des capacités des producteurs et surtout à la « sélection » et à l'émergence des responsables paysans à travers les nombreuses opérations d'alphabétisation et de formation.

Les réalisations et les activités communautaires des AV n'ont pas fait l'objet d'évaluations spécifiques. Or à partir de leurs ressources financières propres issues de la marge bénéficiaire des activités de battage en zone ON, des frais de commercialisation et surtout des prélèvements volontaires sur la récolte commercialisée en zone cotonnière, souvent combinées avec des emprunts moyen terme ou des appuis extérieurs, les AV ont permis la réalisation de nombreux investissements communautaire (puits, forage, école, centre de santé, etc). Les exemples de villages qui disposent aujourd'hui de réalisations collectives à mettre à l'actif des AV sont nombreux[13], sans que l'on puisse toutefois évaluer l'ampleur du phénomène.

Ainsi, les acquis de ces organisations sont variables mais ils sont souvent sous-estimés notamment dans les domaines du développement des productions agricoles, des investissements communautaires, de la formation et de la vulgarisation. On a retenu plus facilement les échecs dans la gestion du crédit et de la caution solidaire, en particulier dans la zone Office du Niger suite à la libéralisation. Or on peut considérer que ces carences sont établies d'emblée par le statut juridique mal assuré des AV, un relais incertain par les banques

[11] Néanmoins, dans les années 90, les bailleurs de fonds appuient des projets de mise en place de systèmes financiers décentralisés et mutualistes dans les deux zones. On pouvait escompter que la proximité, l'interconnaissance et la responsabilité individuelle et les cautions limiteraient les risques. C'est en gros ce qui s'est produit puisque ces caisses mutuelles sont aujourd'hui encore bien présentes mais le système s'est reproduit à coûts élevés pour les bénéficiaires et en éliminant ou en restreignant les crédits de bon nombre de groupements et de producteurs défaillants à remplir les conditions requises ou leurs engagements. Cette masse paysanne insuffisamment crédible a sans doute développé des stratégies de survie et de rattrapage individuelles ou collectives qui contribuent notamment aux divisions locales du milieu qui elles-mêmes « stérilisent » les initiatives endogènes.

[12] Projet de Gestion Rurale (PGR) en zone cotonnière et Projet de Centre de Prestation de Service (PCPS) en zone ON.

[13] On peut mentionner l'étude sur l'impact de la globalisation et de l'ajustement sur les petits producteurs ruraux où dans les deux villages avec AV les réalisations sont nombreuses, y compris les actions sans financement extérieurs comme par exemple l'électrification du village de la zone ON Kébé Demba, Bélières Jean-François et Sanogo Ousmane, 2003a. Impact de la globalisation et de l'ajustement structurel sur les petits producteurs au Mali. Version provisoire. IER FAO/BM. Bamako Jullet 2003. 122 p..

puis les organisations mutualistes de crédit qui ne peuvent se garantir sur la commercialisation du riz et enfin malheureusement par les défaillances des commerçants en riz les premières années de la libéralisation face à des producteurs qui n'avaient ni expérience ni dispositif de recours (d'où la pertinence reconnue des centres de gestion en appui aux OP).

Durant toutes ces années les sociétés d'encadrement n'ont pas incité ces OP de base à se fédérer, notamment pour assurer des missions de représentation[14]. En raison d'une logique de structure avec des agents encadreurs ayant le village comme unité de travail, elles ont longtemps maintenu ces interlocuteurs « divisés ». Aujourd'hui, l'absence d'organisation « faîtière[15] » est considérée comme un handicap notamment dans le cadre de la privatisation de la filière cotonnière.

✓ ***Les organisations initiées par les ONG***

Le monde rural malien a également vu un fort développement des organisations de type Associations, GIE et ONG à l'initiative de leaders locaux et/ou d'organisations étrangères ou nationales (type ONG). Ce développement fait suite notamment :

- aux sècheresses des années 70 et 80 avec l'aide humanitaire et l'arrivée de nombreuses ONG à vocation humanitaire puis de développement ;
- à la démocratisation au début des années 90

Le Mali comptait plus de 1 250 ONG agrées en 2000 (milieu urbain et rural), moins d'un quart auraient une présence effective.

Les organisations initiées par les ONG sont en général disparates dans leur objectifs et dans leurs modes de fonctionnement avec des opérations souvent très ponctuelles. Cette situation est en partie le résultat d'une intervention qui, jusque dans les années 90, a été confinée administrativement aux champs non couverts par les sociétés d'encadrement et les projets publics de développement, voire certains domaines réservés à l'action de services publics comme l'action coopérative. Les domaines concernés sont néanmoins importants : banque de céréales, gestion des ressources naturelles, cultures de contre saison, transformation artisanale, hydraulique villageoise, etc. Dans tous ces domaines, les femmes et les jeunes cibles privilégiées, ont pu exprimer leurs potentialités.

En général, ces OP n'ont pas constitué un facteur d'innovations organisationnelles du monde rural. Dans certains cas, elles ont accentué les comportements opportunistes dans les villages souvent liés à la captation de l'aide.

Certaines de ces organisations sont difficilement généralisables car subventionnées sans pérennisation des ressources financières (avec quelque fois l'installation de situations de rente).

Par ailleurs, nombre de ces « organisations » sont réduites à des comités de gestion désignés à un moment donné sans que soit précisé la durée des mandats, la périodicité et la nature des restitutions aux mandants et ni l'échéance du renouvellement du mandat.

---

[14] On notera que l'Office du Niger dispose d'une représentation spécifique avec des Délégués Généraux des Exploitants et à partir de 1994 des délégués de comités paritaires de gestion du foncier et de l'eau.

[15] « Organisation faîtière » mots couramment utilisés au Mali pour désigner des regroupements de type fédératif dont le niveau n'est pas nécessairement national.

On peut penser que les actions de toutes ces organisations, et des ONG qui les ont initiées, ont montré l'intérêt d'approches localisées par opposition à la conception centraliste étatique du développement, conception dominante jusqu'aux années 80. Elles ont été un facteur favorable, parmi d'autres, au choix de la décentralisation fait par le Mali et que nombre d'ONG ont accompagné.

En outre, certaines initiatives ont eu des résultats très conséquents avec :

- Les organisations de micro-finance (caisses villageoises, création de fédérations, etc.) dont certaines sont des réussites avérées.
- La mise en place d'organisations fédératives d'OP de base pour constituer des groupes de pression (exemple AOPP).

Un des facteurs important pour la réussite de la micro-finance semble être la création d'un cadre législatif et réglementaire approprié issu d'une adaptation au niveau national d'un cadre défini au niveau régional (loi PARMEC au niveau de l'UEMOA). Cette loi n'est adaptée qu'aux systèmes financiers décentralisés (SFD) de type mutualiste et il existe de nombreux SFD qui sortent de ce cadre, qui sont peu ou pas contrôlés et qui font prendre des risques très importants au secteur avec des pratiques non professionnelles.

✓ ***Les organisations initiées par l'Etat : les Chambres d'Agriculture***

Parmi les organisations directement initiées par les Pouvoirs Publics, les plus remarquables sont les Chambres Régionales d'Agriculture et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCAM) du Mali.

Les assemblées consulaires constituent un héritage institutionnel de la période coloniale mais semble-t-il peu présent dans l'agriculture malienne. La Chambre d'Agriculture est constituée légalement en 1988 après constat par le pouvoir politique que les paysans n'avaient pas de représentation nationale. Les concepteurs ont peut-être aussi vu la nécessité d'une interface médiatrice entre les Pouvoirs Publics et le monde rural et pour maintenir des activités dont l'Etat devait se séparer dans un giron en rapport avec lui. L'organisation décentralisée actuelle (les Chambres Régionales d'Agriculture sont autonomes et l'APCAM est formée principalement par leurs représentants) est issue de la Conférence Nationale (processus de changement démocratique au début des années 90) et des Etats généraux du monde rural organisés à la demande des représentants du monde rural durant cette Conférence. Une des plus importantes réformes institutionnelles du secteur du développement rural marquant la décennie écoulée est celle relative à la restructuration de la première Chambre d'Agriculture du Mali. Ces réformes ont abouti en 1993[16] à la création des Chambres Régionales d'Agriculture et à une Assemblée permanente de ces chambres déconcentrées. Elles ont un rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les producteurs (représentation, intervention sous forme d'information et de formations).

[16] Le Réseau des Chambres d'Agriculture comprend dix établissements publics à caractère professionnel (EPCP) dont un au niveau National (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali) et 9 au niveau de chacune des régions du Mali et du District de Bamako (Chambre Régionale d'Agriculture) tous crées par la loi 93 – 044 du 04/08/93 et dont l'organisation et les modalités de fonctionnement sont fixés par le décret N° 93 – 295/P-RM du 12/08/93. Ces statuts leur donnent la personnalité morale et de l'autonomie financière ; leur patrimoine est insaisissable.

Les assemblées délibérantes des CRA sont formées d'élus de professions agricoles à partir d'un processus initié au niveau des villages selon les usages coutumiers. Des élections renouvellent les Chambres Régionales d'Agriculture et l'APCAM chaque 5 ans.

Les CRA et l'APCAM disposent chacune d'un Secrétariat Général désigné par les pouvoirs publics mais sur proposition du président élu de la chambre ou de l'APCAM. Les chambres sont autorisées à créer ou à gérer des services publics. En tant qu'EPCP, elles sont légalement chargées de (i) donner des avis et des renseignements parfois obligatoires sur les questions relatives à la profession ; (ii) émettre des vœux sur toutes questions relevant du domaine de la profession et (iii) assurer l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont il a la charge.

La mise en place et la montée en puissance de cette organisation a été assez lente et elle semble rester mal connue auprès d'une base qui n'en reçoit guère de services palpables. Mais aujourd'hui elle est un interlocuteur direct et permanent des Pouvoirs Publics et des bailleurs de fonds pour la définition et surtout la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du développement agricole. La lenteur de leur mise en place, assez difficile en raison de la faiblesse des moyens (humains et financiers), correspond aussi au nécessaire temps d'installation dans l'environnement des producteurs de base dans lequel elles se sont trouvées de fait en compétition sur le terrain de la représentation, faute aussi que leur soient données ou d'avoir trouvé des activités spécifiques qui les identifient clairement.

Depuis quelques années des projets d'envergure viennent renforcer le rôle des CA (PASAOP, PASE, PADON, etc.) notamment en les impliquant dans leur pilotage et dans la répartition des financement aux actions de formation des OP.

- ✓ ***Les syndicats à l'initiative des paysans***

Jusqu'en 1991, il existait une seule union de syndicats de travailleurs au Mali. La démocratisation a permis la ré-émergence[17] de mouvements syndicaux dans le monde rural.

Un regroupement d'une grande partie des responsables des organisations de base (AV) à Koutiala en 1991 (campagne 1991-1992) organisé à l'initiative des producteurs leur a permis de discuter des problèmes de crédits agricoles garantis par le système de caution solidaire et du paiement des intrants non consommés imposé par la CMDT. En septembre 1992 suivra le congrès constitutif du Syndicat des Producteurs de Coton et de Vivriers (SYCOV). La première grande opération pour faire valoir les revendications paysannes sera menée en octobre 1992 avec le lancement du mot d'ordre de grève des livraisons de coton à la CMDT. Aujourd'hui, il existe 4 syndicats[18] reconnus dans la zone cotonnière qui se sont d'ailleurs regroupés au sein du Groupement des Syndicats Cotonniers et Vivriers du Mali (GSCVM). Des premières luttes menées et des suivantes (notamment la grève des semis en mai et juin 2000 suite à une baisse du prix d'achat du coton graine la campagne), les syndicats tirent leur légitimité basée sur une forte capacité de mobilisation.

[17] Un syndicat paysans avait vu le jour dans la zone Office du Niger à la fin de la période coloniale : le syndicat des colons et agriculteurs de l'Office du Niger (SCAON) avec déjà des revendications pour l'obtention d'un titre foncier, la cessation des abus des agents techniques, etc. Magassa Hamidou, 1999. Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902 - 1962. Ségou (Mali), Fondation Yeredon (1ère édition 1978 / François Maspero / Paris), 171 p. p..

[18] Dont 2 dans le Cercle de Kita moins marqués « coton ».

En zone Office du Niger, le Syndicat des Exploitants Agricoles de l'Office du Niger (SEXAGON) a été crée en 1997 et a engagé sa première action d'envergure en 1998 pour contester les modes d'élection des délégués généraux représentants des exploitants au sein des instances de l'Office du Niger (Dave B., 2004). Aujourd'hui deux syndicats sont reconnus dans cette zone.

A défaut d'organisation fédérative des OP de base (type AV), les syndicats ont pris une place importante dans l'organisation de la filière cotonnière (zone CMDT). Rapidement, le SYCOV sera reconnu comme représentant des producteurs et à ce titre signe[19] les contrats plans CMDT - Etat –Exploitants. En 2001, après la grande grève des semis qui a réduit la récolte de moitié, c'est aux syndicats qu'a été transférée la fonction d'approvisionnement en intrants pour céréales (dit non stratégiques) comme l'un des premiers gages de la privatisation de la filière (qui concerne également la transport et la filière oléagineux).

En zone Office du Niger, les syndicats ont été écartés par la société d'encadrement qui dispose d'une représentation paysanne à travers des Délégués généraux et des délégués au sein des comités paritaires de gestion du foncier et de l'eau. Mais à travers des actions de contestation et revendication (le dernier conflit est une « grève » en 2004 du paiement de la redevance hydraulique pour raisons de mauvais rendements), de mobilisation mais aussi de formation, le syndicat SEXAGON s'est largement implanté et a pu occuper une partie des postes d'élus lors des renouvellement de mandats (y compris les délégués généraux en 2005). Aujourd'hui, les syndicats ne peuvent plus être méconnus et se voient invités dans les instances de concertation à l'ON.

4. Enjeux et perspectives pour les organisations paysannes

Le secteur du développement rural est en mutation au Mali, avec de nombreuses initiatives publiques qui visent une modification des principales institutions aux niveaux national, sectoriel et local et donc des implications pour les organisations paysannes.

Parmi ces initiatives, il faut rappeler le choix de la décentralisation adoptée dans la constitution de 1992 et mise progressivement en œuvre avec la création en 1997 de 682 communes rurales, les premières élections locales en 1999, puis en 2004 de nouvelles élections pour le renouvellement des équipes municipales dans 702 communes rurales et urbaines. Les transferts de compétences entre Etat et collectivités sont en cours avec des acquis en matière d'hydraulique, de santé, d'éducation et avec des chantiers qui restent encore peu avancés dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et du développement économique. Le rôle des Communes dans « l'appui/conseil » aux producteurs reste également à préciser. Selon l'évolution de ces chantiers, les implications devraient être importantes pour les institutions du développement rural au niveau local tout au moins.

Le Gouvernement du Mali[20] s'est engagé dans l'élaboration d'une Loi d'orientation agricole (Loa) avec un processus de concertation qui a été confié à la responsabilité de la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP)[21], une nouvelle organisation nationale qui a la vocation à fédérer les OP maliennes et qui est en partie le résultat national d'une incitation sous régionale à travers le Réseau des organisations paysannes et professionnelles agricoles

[19] Lors de la première signature en 1994, les producteurs obtiendront un relèvement du prix d'achat au producteur du coton graine de 40 Fcfa/kg.
[20] Discours du Président de la République le 14 juin 2003
[21] On notera que cette concertation n'a pas été confiée aux Chambres d'Agricultures dont le renouvellement des mandats était en attente.

(ROPPA). Cette loi devrait consacrer la volonté du Mali de promouvoir « *une agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues et sécurisées, […] La stratégie de développement agricole s'appuie sur la promotion volontariste de la modernisation de l'agriculture familiale et l'appui à l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale»*[22]. Elle traitera des domaines majeurs du développement avec de possibles implications pour les organisations paysannes que sont le statut des exploitants et exploitations agricoles, l'organisation de la profession agricole, la formation, le régime foncier, le financement de l'agriculture, la gestion des ressources, etc ; et bien sûr le cadre institutionnel de mise en œuvre de cette loi. La Loa devrait consacrer la concertation comme un mode de relation privilégié entre l'Etat et la profession agricole ce qui donnera un cadre législatif d'ensemble à tous les cadres de concertation à venir. Il est prévu la création d'un Conseil Supérieur de l'Agriculture avec des mandats très larges de suivi de l'application de la LOA et de propositions. Cette loi sera-t-elle une véritable réappropriation des décisions sur les grandes orientations de développement agricole qui ces dernières années étaient prises plus sous la pression des bailleurs de fonds et des évènements que comme résultat d'une démarche nationale ?

Les enjeux de ces « grandes réformes » sont importants et risquent de provoquer des changements dans le « paysage » institutionnel du développement agricole. Mais ce sont les réformes sectorielles en cours qui auront les implications les plus fortes à court terme pour les producteurs et leurs organisations.

- ✓ ***Privatisation de la filière cotonnière***

La filière coton au Mali est encore contrôlée par l'Etat à travers la CMDT[23] qui détient le monopole d'achat du coton et qui « contrôle » l'ensemble des activités de fourniture des biens et services aux producteurs. Cette filière a du faire face à des difficultés importantes à la fin des années 90 : la dégradation des cours mondiaux combinée aux erreurs de gestion de la société cotonnière ont provoqué une grave crise financière avec une baisse des prix aux producteurs et en 2000 un mouvement de boycott de la campagne de semis du coton par les producteurs. La chute drastique de la production a contribué à aggraver la crise financière de la CMDT (qui persiste aujourd'hui). Par ailleurs, la pression des bailleurs de fonds (avec en chef de file la Banque Mondiale) pour privatiser cette filière est forte depuis de nombreuses années. Pour faire face à la crise, l'Etat s'est engagé avec la « Lettre de politique de développement de la filière coton » adoptée en juin 2001, dans un processus de réformes visant le désengagement de l'Etat de la filière avec en point de mire la privatisation de la société cotonnière. Sans entrer dans les détails de ce processus (qui a d'ailleurs été révisé en 2005 pour notamment reporter les échéances de privatisation à 2008 et ainsi permettre de mieux préparer les évolutions et tout particulièrement la participation paysanne), il faut mentionner la volonté affirmée d'aider à l'organisation des producteurs de manière à : (i) les faire entrer dans le capital social de la CMDT et puis des sociétés privées, (ii) et surtout de leur transférer certaines fonctions comme l'approvisionnement en intrants, la vulgarisation et le conseil agricole, etc. La CMDT s'est d'ailleurs déjà retirée de certaines fonctions : approvisionnement en intrants céréales (transféré au syndicats voir supra), transport, entretien des pistes rurales, traitement des graines (huile et tourteaux), développement agricole.

[22] Extrait de propositions en cours de discussion.
[23] Compagnie malienne de développement des textiles : société anonyme d'économie mixte au capital détenu à 60 % par l'Etat malien et à 40 % par DAGRIS (ancienne Compagnie Française pour le Développement du Textile).

Pour permettre aux coopératives d'être des entreprises privées, l'Etat a réformé leur statut légal en 2001 dans le cadre préconisé par l'OIT et à la suite de la plupart des pays africains[24]. Le PASE (programme d'appui au système d'exploitation en zone cotonnière), initié en 2004 sur financement AFD, s'est engagé dans un appui systématique à la transformation des AV de la zone cotonnière en Coopérative de producteurs de coton (CPC) avec en perspective rapide la création d'unions de coopératives capables de constituer la ou les faîtières interlocuteurs indiscutés des relations interprofessionnelles appelées à régler le fonctionnement de la filière après la privatisation de la cmdt. Ces transformations, au pas de course, bien qu'elles aient été accompagnées d'un processus autonome de réflexion stratégique mené par les producteurs, posent de nombreuses questions, malheureusement peu ou pas étudiées ni partagées, qui concernent à la fois les implications du changement de statut, le rôle de ces nouvelles coopératives « coton » vis à vis de la diversité des activités productives des paysans, les modes et processus d'organisation des faîtières, les fonctions et missions de ces faîtières, etc.

Ainsi, la transformation des AV en coopératives « coton » devrait se traduire par des changements significatifs du mode d'adhésion, des responsabilités, du bilan. Dans les AV, c'étaient toutes les exploitations agricoles du village qui « adhèraient » mais aussi toute l'exploitation agricole à travers le chef de grande famille sans pour autant que soient très clairement définis les modalités de cette adhésion et les devoirs de chacun. Par contre, dans la coopérative l'adhésion est nominative, individuelle, avec acquisition de parts sociales. Or on constate sur le terrain que l'adhésion des chefs d'exploitation s'accompagne de celles de chefs de ménages et d'autres dépendants sans distinctions visibles d'engagements. La transformation des AV en CPC s'accompagne nécessairement de choix des communautés quant à la dévolution des actifs et des dettes de l'AV:les investissements communautaire qui figuraient à l'actif des AV pourraient être dévolus au village et les actifs et dettes spécifiques (balance, sacs, moto, matériels et équipements, adhérents débiteurs, emprunts devraient être transférés à la CPC dans une hypothèse de continuité. En fait il ne semble pas que les choix collectifs aient été suffisamment clairement posés et la question a surtout été de financer la cotisation d'adhésion et la part sociale de chacun dans un contexte difficile. On s'est donc souvent contenté soit de fixer des montants de cotisation et de part social accessibles à tous soit de diviser entre les parts sociales des fondateurs la valeur évaluée de l'actif transféré par l'AV.. Les activités dévolues aux CPC n'ont pas véritablement fait l'objet d'un débat clair sur la limitation aux activités coton souhaitée initialement par les promoteurs de la réforme (il s'agissait surtout en fait de protéger les capacités de la coopérative pour ses activités dans la filière) car les producteurs souhaitent au contraire pouvoir intervenir en faveur de leurs autres activités productives notamment les céréales d'autosubsistance mais aussi le maraîchage de contre saison, l'élevage, sans parler de l'équipement.

La mise en place des faîtières est un chantier qui est à peine engagé. Les missions que les pouvoirs publics souhaitent transférer aux faîtières sont nombreuses et très ambitieuses : participation aux capital social des sociétés, approvisionnement en intrants des producteurs, commercialisation primaire du coton, crédit, conseil agricole, information et formation et participation à la gestion de certaines fonctions de la filière à travers une interprofession ou des cadres de concertation interprofessionnels.

Les enjeux sont importants puisque aujourd'hui la production cotonnière concerne un peu moins de 200 000 exploitations agricoles familiales dans des zones où la pauvreté de masse touche près de 78 % de la population. Le développement agricole et même rural est organisé

[24] Loi n°01-076 du 18/07/2001 régissant les sociétés coopératives en République du Mali

autour du « système coton » ; c'est-à-dire que l'accès aux crédits, l'accès aux intrants, le conseil agricole sont essentiellement liés à la production cotonnière. Un des enjeux des réformes est donc également de « sortir » d'un système centré sur le coton pour permettre à ceux qui en seront exclus (baisse des prix) ou qui souhaitent se diversifier d'avoir un environnement favorable.

Les attentes des Pouvoirs Publics et des bailleurs de fonds vis-à-vis des producteurs sont donc très fortes. Les bailleurs ont engagé des programmes d'appui (PASAOP, PASE) qui doivent permettre de « renforcement des capacités des acteurs » avec des actions de formation, d'information et d'aide à l'« institution building ». Tout cela s'inscrit dans une démarche très volontariste de « mise en place d'une nouvelle filière » coton, où peu de choses en final changeraient par rapport à la filière actuelle si ce n'est qu'elle serait privatisée avec des sociétés (3) d'égrenage qui disposeraient de monopoles régionaux et une action collective paysanne bien structurée autour d'une union de coopératives (une par société d'égrenage ?) qui « remplacerait » la CMDT actuelle dans toutes ses activités d'approvisionnement en intrants, de conseil agricole, de financement, etc.

Enfin, le pilotage et la gestion de la filière seraient assurés dans un cadre interprofessionnel qui est en cours de définition (SOFRECO, 2004), notamment en ce qui concerne la représentation des producteurs. Au cours d'une « réflexion stratégique » récente (GERAD/CIEPAC, 2005), ceux-ci ont retenu de constituer une "Fédération Nationale des Organisations de Producteurs de Coton du Mali" qui regrouperait l'ensemble de leurs organisations (syndicats, unions de centres de gestion, AOPP, unions de coopératives). Elle aurait notamment la fonction de représenter les producteurs dans l'interprofession coton.

Il y a cependant des risques que ces organisations paysannes fortement « axées sur les relations avec l'extérieur », soient en fait dominées ou par une classe de producteurs ou par des acteurs extérieurs (pouvoirs publics, société d'égrenage, etc.).

- ✓ ***Options de développement pour l'extension des aménagements en zone l'Office du Niger***

Dans la zone de l'Office du Niger, ce sont les options de développement pour l'extension du domaine aménagé qui auront des répercutions sur les conditions de production et l'organisation des producteurs : d'un côté, le modèle de production actuel basé sur des exploitations agricoles familiales avec un recours à la traction animale et des difficultés pour se moderniser, de l'autre un secteur agro-industriel (encore virtuel) avec des entreprises agricoles modernes sensées dégager de fortes productivités et d'importants surplus commercialisables. Les tentatives des Pouvoirs Publics pour attirer des investisseurs privés sont nombreuses, même si pour le moment elles ne semblent pas se concrétiser facilement et ce sont essentiellement les agriculteurs familiaux qui bénéficient des nouveaux aménagements. Le risque à terme est une compétition entre ces types d'acteurs pour les ressources (eau et terres).

Dans la zone de l'Office du Niger, alors que la filière rizicole a été complètement libéralisée depuis plus de 10 ans, les problèmes restent nombreux et portent sur :

- l'organisation de l'approvisionnement en intrants (essentiellement en engrais). Les organismes mutualistes d'épargne et de crédit se sont organisés en oligopole et ont repris les fonctions d'approvisionnement en intrants. Ce sont les caisses qui passent les contrats avec les fournisseurs pour le compte des OP de base suite à un appel

d'offre. Or, depuis plusieurs années, le système n'est pas fonctionnel car les fournisseurs ne respectent pas leurs engagements, et en final la commission n'ont plus. L'enjeu actuel pour les organisations paysannes est de sécuriser cette fonction notamment en mettant en place des coopératives d'approvisionnement (option retenue par le Syndicat et dont la mise en œuvre à débuté mais plus sur la commercialisation du riz que l'approvisionnement en intrants)

- la gestion foncière et la gestion de l'eau de la responsabilité de l'Office du Niger avec des instances de concertation (comité paritaire). Les questions portent sur le statut des terres et leur gestion en liaison avec le financement des investissements et le rôle des organisations paysannes et des Communes et sur la gestion de l'eau et des infrastructures avec le rôle des associations d'irrigants en cours de création à l'initiative de l'Office du Niger.
- le maintien de l'intensification agricole avec depuis quelques années une dégradation des conditions de production : inondations les années de fortes pluies, viroses, dysfonctionnement du marché des intrants en quantité et en qualité, difficultés d'accès aux crédits de court terme et d'équipement, disponibilité foncière insuffisante, forte pression foncière avec un marché de la terre «illégal », etc.

Dans la zone Office du Niger où les filières sont libéralisées, les enjeux essentiels pour les organisations paysannes portent sur les défaillances des marchés (des intrants et des produits), l'accès au foncier, à l'eau et aux crédits pour l'aménagement, la gestion de l'eau et des infrastructures.

Les velléités de pousser à la création d'une interprofession de la filière riz au Mali existent (sans que le rôle de cette interprofession soit précisément défini) notamment dans le cadre de projets d'appui à la mise en place de systèmes d'information financés par l'Union Européenne et la Coopération française. Mais, les organisations de producteurs de la zone ON qui participent à diverses réunions le plus souvent inter-acteurs ne semblent pas motivés par cette perspective.

Les enjeux de la période pour les organisations paysannes portent sur le choix d'un modèle de coordination pour les principales filières de production agricole du Mali qui serait soit mono-institutionnel et donc systématiquement de type coopérative c'est-à-dire que ce sont les actions collectives économiques et les leaders de cette action qui assurent l'essentiel des fonctions de représentation, soit pluri-institutionnel avec des fonctions de représentations telles que définies ci-dessous exercées par diverses organisations (de type syndicat, chambres d'agriculture, centre de prestation de service, et organisations à fonction économique) avec une reconnaissance par les Pouvoirs Publics et une structuration par les intéressés de la fonction de défense des intérêts des producteurs agricoles. Cette fonction pourrait être exercée par un syndicat professionnel indépendamment ou non d'actions collectives de nature économique. Les fonctions de représentation n'ont pas un lien direct avec la production mais qui influencent les conditions de la production et notamment la répartition de la valeur ajoutée :

- Elaboration et le suivi des politiques publiques agricoles (de l'état et d'autres)
- Négociation de la répartition de la valeur ajoutée dans une filière ou un segment de filière
- Promotion et la défense des produits des filières concertées avec les autres agents
- Renforcement des capacités des producteurs en tant que ressources humaines (informations, formation professionnelle)

- Collecte, le traitement et l'usage de l'information stratégique.

5. Conclusions

Les mesures d'ajustement et de libéralisation ont fait apparaître les limites du seul marché et les insuffisances du tissu économique pour assurer le développement agricole dans les pays d'Afrique de l'Ouest. L'organisation des producteurs et des populations est une forme de réponse.

La situation des organisations est largement dépendante du niveau de la vie démocratique et au Mali, l'essor des OP crées à l'initiative du monde rural est lié aux changements politiques initiés par la Conférence Nationale.

Au Mali, les politiques mises en œuvre par les Pouvoirs Publics avec l'ajustement structurel visaient la « responsabilisation des producteurs » et l'organisation des paysans à la base avec création de capital social (alphabétisation et formation de responsables paysans). Ceci pour assumer en priorité les fonctions dont l'Etat se retirait. Dans la mise en œuvre des mesures, la responsabilisation des producteurs n'a été que partielle. Il n'y a pas eu d'incitation à la constitution de fédération des OP de base pour constituer un véritable partenaire aussi bien dans les activités économiques que pour la représentation des producteurs.

Ceci s'explique certainement en partie par la résistance des sociétés d'encadrement (CMDT et ON) à partager leurs « pouvoirs » avec des représentants de producteurs organisés et forts.

En final, si les organisations de base ont obtenu des résultats mitigés (mal et insuffisamment évalués) dans les fonctions pour lesquelles elles ont été crées, elles ont obtenus des résultats conséquents dans de nombreux cas au niveau des actions collectives et d'investissements communautaires et dans la constitution de capital social au niveau des villages (alphabétisation des populations, formation de responsables[25]).

Par contre, les paysans ont réussi dans la défense de leurs intérêts et ont pu se doter d'organisations syndicales disposant d'une réelle capacité de mobilisation et de revendication Ces syndicats ont pu se constituer en raison des espaces de liberté créés par la démocratisation Ils se sont forgés par les luttes qui ont opposé les producteurs aux sociétés d'encadrement et aux pouvoirs publics.

En zone cotonnière, les syndicats sont devenus le principal interlocuteur de la CMDT et des Pouvoirs Publics. La situation est aujourd'hui assez particulière avec des syndicats à qui a été transférée la fonction d'approvisionnement en intrants pour les céréales car c'était la seule organisation avec une dimension régionale « disponible » pour « récupérer » cette fonction privatisée. Mais ce rôle des syndicats professionnels est contesté, notamment en rapport avec une tendance du droit du travail à réduire la notion de syndicat aux seuls employés et employeurs. Il y a donc eu prise de conscience du manque d'organisation paysannes fédératives (pour assurer des fonctions économiques et pour participer à la coordination filière) et aujourd'hui il a été engagé un vaste programme de transformation des AV en Coopérative (statut) avec constitution d'organisations faîtières qui devraient assumer les

[25] Dont sont issus de nombreux élus des collectivités locales.

fonctions d'approvisionnement en intrants, de commercialisation des intrants, d'appui conseil, de production et de diffusion d'information. Mais ces transformations ne règlent pas toutes les questions posées par la crise cotonnière actuelle : quels systèmes d'accès aux intrants et aux crédits pour les producteurs qui ne font pas ou ne feront plus de coton, quelles seront les missions véritablement assumées par les organisations, etc ?

En zone Office du Niger, les syndicats ont gardé comme activité principale la défense des intérêts des paysans avec des luttes pour leur reconnaissance (la dernière en date portait sur le paiement de la redevance hydraulique). Il n'y a pas de véritable organisation des usagers et de fédérations d'OP[26] d'où des difficultés pour la gestion du périmètre et pour l'accès aux intrants. Les syndicats investissent aujourd'hui les autres modes de représentation (délégués généraux, organismes de gestion locale, etc.).

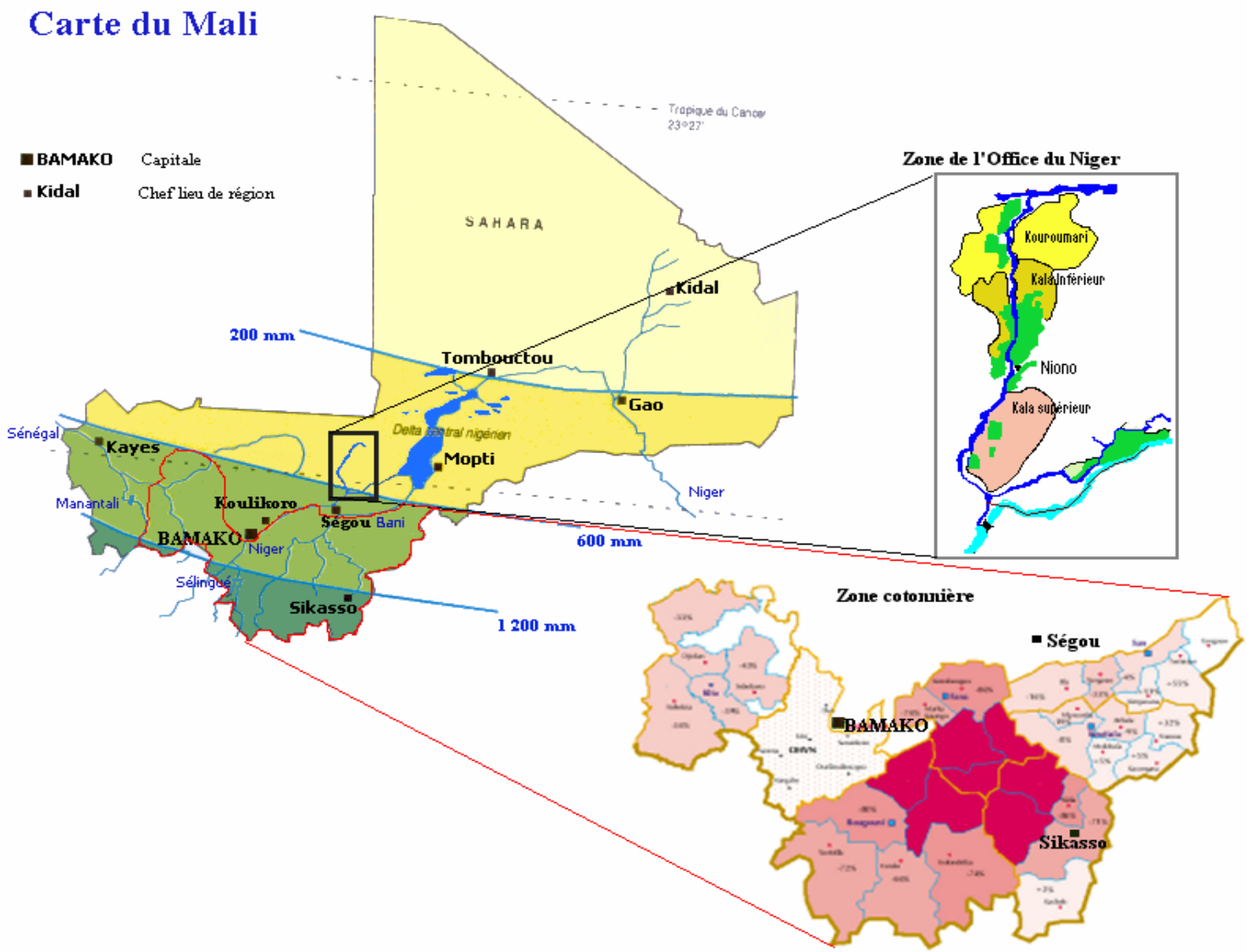
Aujourd'hui, des organisations fédératives représentatives et des cadres de concertation pour mettre en œuvre les nouveaux modes de coordination des filières font défaut. Pour y pallier, des actions sont mises en œuvre (création de coopératives de producteurs de coton et de leurs unions en zone cotonnière et création d'organisations des exploitants pour l'entretien des réseaux tertiaires en zone ON). Mais ces actions, qui s'inscrivent dans une poursuite de la mise en place d'OP initiées par les Pouvoirs Publics comme par le passé même si les producteurs participent plus ou moins, seront-elles de nature à véritablement lever les contraintes ?

Au lieu de vouloir initier des OP à la place des producteurs concernés, il serait peut-être plus pertinent d'offrir des cadres réglementaires et législatifs qui permettent aux producteurs de s'exprimer. Ces cadres de concertation devraient définir les modes de représentation, de financement et de contrôle des OP ce qui fait aujourd'hui défaut notamment pour les syndicats. Les orientations prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole en cours d'élaboration pourraient apporter des réponses dans ce sens. La mise en place de ces cadre de concertation doit être accompagnée de mesures pour renforcer les capacités des responsables et des organisations et réduire les asymétries d'informations entre les producteurs et les autres agents

Les OP ont un rôle déterminant à jouer pour le développement agricole des pays du Sud notamment en contribuant à la croissance agricole (comme le témoignent les évolutions dans les pays du Nord), à la gestion durable des ressources, à la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire et au renforcement du capital social. En participant à l'élaboration des politiques publiques, les OP peuvent assurer une meilleure allocation des ressources et des biens publics et s'inscrivent dans un développement agricole durable

[26] Il existe quelques fédérations comme par exemple les centres Franfasiso (fédération des OP adhérentes à un centre de gestion).

Figure 1 : Carte du Mali et localisation de l'Office du Niger et de la zone cotonnière



BIBLIOGRAPHIE

Belloncle Guy, 1985. Paysanneries saheliennes en péril. Carnets de route tome 2 (1982 - 1984). Paris, L'Harmattan, 275 p. p.

Bosc Pierre-Marie, Eychenne Didier, Hussein Karim, Losch Bruno, Mercoiret Marie-Rose, Rondot Pierre et Macintosh-Walker Sadie, 2002. Le rôle des organisations paysannes et rurales dans la stratégie de développement rural de la Banque Mondiale. Rapport de synthèse. Banque Mondiale/CIRAD/ODI. Montpellier Avril 2002. 169 p.

Bosc Pierre-Marie et Losh Bruno, 2002. Les agricultures familiales africaines face à la mondialisation: le défi d'une autre transition. OCL, n°9 (6): 402-408.

Bosc Pierre Marie, Berthomé Jacques, Losch Bruno et Mercoiret Marie Rose, 2002. Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines: de la protection sous tutelle à la mondialisation. RECMA: Revue internationale d'économie sociale, (n° 285): pp. 47 - 62.

Coulibaly Chéibane, 1998. Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali. 1910 - 1985 le règne des mythes à l'Office du Niger. Bamako (Mali), Editions Le Cauri d'Or, 196 p.

Dave Benoît, 2004. Le projet paysan du Sexagon. Attentes et stratégies des militants du Syndicat des Exploitants Agricoles de l'Office du Niger (Mali). Diplôme d'Etudes Spécialiées en Coopération et Développement, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques., Université Libre de Bruxelles, Bruxelles (Belgique), 81

de Janvry Alain et Sadoulet Elisabeth, 2003. Organisations Paysannes et Développement Rural au Sénégal. Banque Mondiale. Washington D.C. Septembre 2003. 81 p.

DNSI, 2004. Enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP), 2001. Principaux résultats. Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire / Banque mondiale. Bamako juin 2004. 46 p.

Fournier Yves, Konaté Mariam et Lapenu Cécile, 2002. Etude sur le crédit aux producteurs en zone cotonnière. Rapport de mission au Mali. MRSC. Bamako Mai 2002. 101 p.

GERAD/CIEPAC, 2005. Réflexion stratégique des organisations de producteurs sur l'avenir de la filière coton au Mali. Actes du Forum National tenu les 25-26 et 27 Avril 2005 à Bamako. GSCVM/APCAM et PASE/AFD. Bamako 18 p.

Griffon Michel, 2001. Filières agro-alimentaire en Afrique: comment rendre le marché plus efficace. Paris, Ministère français des affaires étrangères / Direction générale de la coopération internationale et du développement, 314 p. p.

Haubert Maxime, 2001. Signification et portée des dynamiques d'organisation des producteurs ruraux dans les pays en voie de développement. CRI-IEDES. Paris Octobre 2001. 25 p.

Kébé Demba, Bélières Jean-François et Sanogo Ousmane, 2003a. Impact de la globalisation et de l'ajustement structurel sur les petits producteurs au Mali. Version provisoire. IER FAO/BM. Bamako Jullet 2003. 122 p.

Kébé Demba, Coulibaly Bakary Sékou, Sanogo Ousmane, Kergnan Alpha Oumar et Cissé Ibrahima, 2003b. Etude socio économique du rôle de l'agriculture. Synthes nationale. Version provisoire. FAO/IER. Bamako Octobre 2003. 50 p.

Kébé Demba et Sidibé-Kébé Marie Cécile, 1998. Etude diagnostique de la crise des associations villageoises en zone CMDT. Rapport de recherche. IER/ESPGRN-Sikasso. Bamako Juin 1998. 60 p.+ annexes.

Magassa Hamidou, 1999. Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902 - 1962. Ségou (Mali), Fondation Yeredon (1ère édition 1978 / François Maspero / Paris), 171 p. p.

SOFRECO, 2004. Etude sur la mise en place de l'interprofession du coton au Mali. Rapport provisoire. Mission de restructuration du secteur coton. Bamako Juin 2003. 88 p.

Stiglitz Joseph E., 2002. La grande désillusion (globalization and its discontents). Paris, Fayard, 324 p. p.

Traoré Bakary et Spinat Jean-Bernard, 2002. Des institutions de proximité pour résorber un endettement durable. *In* L'Office du Niger grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement. Bonneval, P., Kuper, M. et Tonneau, J.-P. Ed., Montpellier - Paris, Cirad/Kartala, pp. 196 - 200.