

# LES ORGANISATIONS PAYSANNES, UN NOUVEL ACTEUR DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

par Marc Mees\*, Dominique Morel\*\* et Pape Assane Diop\*\*\*

**E**n Afrique de l'Ouest, le contexte est porteur pour la reconnaissance de l'agriculture familiale durable. Au lendemain des indépendances, les coopératives de producteurs sont d'abord apparues comme des appendices des autorités gouvernementales. Les sécheresses des années 1970 ont ensuite amené les gouvernements à une certaine ouverture vis-à-vis des mouvements paysans, dans le cadre d'actions de développement. La Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), créée en 1976, a ainsi joué un rôle précurseur pour le mouvement paysan en Afrique de l'ouest. La mise en œuvre des plans d'ajustement structurel à partir des années 1980 a renforcé l'émergence d'organisations de producteurs et de plates-formes nationales, avec des leaders paysans développant une vision régionale de la problématique de l'agriculture. Ces processus ont abouti à la création du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) (Cissokho, 2009) à Cotonou (Bénin) en 2000. Le Roppa, après dix années de travail, a réussi à inscrire l'agriculture familiale dans les politiques régionales<sup>1</sup> (Magha, 2010). Plusieurs travaux récents mettent en évidence l'importance de l'agriculture familiale dans la perspective de devoir nourrir une population de plus de 9 milliards d'êtres humains à l'horizon 2050. Parmi ceux-ci, une étude canadienne de l'University of British Columbia, intitulée *How much of the world's food do smallholders produce ?* (Ricciardi *et al.*, 2018), confirme que les agricultures familiales sur petites surfaces produisent une part de la nourriture mondiale proportionnellement supérieure à la portion de terre qui leur est attribuée. Il s'agit donc bien d'agricultures productives (Coopman, 2018) et non seulement de subsistance, comme elles sont parfois décrites. Cependant, ce rapport ne va pas jusqu'à conclure que la totalité de l'alimentation pourrait être produite par des fermes familiales de petite taille, et il est bien évident que des gains de productivité doivent encore améliorer le potentiel de l'agriculture familiale, surtout si elle veut devenir un modèle innovant en termes de durabilité pour les générations futures.

---

(1) La Politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (PAU), adoptée en 2001, et la politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap), adoptée en 2005. Roppa : [www.roppa-afrique.org](http://www.roppa-afrique.org).

---

\* Responsable de la gestion des connaissances, SOS Faim

\*\* Responsable des partenariats au Sénégal, SOS Faim

\*\*\* Représentant au Sénégal, SOS Faim

Cet article présente la lecture par SOS Faim, organisation non gouvernementale (ONG) belge, de l'évolution du mouvement paysan en Afrique de l'Ouest, avec ses acquis et ses défis.

Plus spécifiquement, en Afrique de l'ouest, l'agriculture assure de 30 à 50 % du produit intérieur brut de la plupart des pays et représente la plus grande source de revenus et de moyens d'existence de la majorité de la population (Gueye, 2008), dans un contexte marqué par la pression démographique et une urbanisation croissante. L'agriculture familiale nourrit les capitales à hauteur de 75 % (Basquin *et al.*, 2014). Le contexte international est par ailleurs relativement porteur puisque la décennie de l'agriculture familiale (2019-2028) vient de débiter sous l'égide de deux organisations des Nations unies<sup>2</sup> et qu'en parallèle l'assemblée générale des Nations unies a voté en décembre 2018 la déclaration sur les droits des paysans.

<sup>(2)</sup> L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (Fida).

## Quel bilan en faveur des agricultures familiales ?

Sur le plan politique et institutionnel, le mouvement paysan s'est consolidé au niveau régional (Afrique de l'ouest) et dans les différents pays. Les organisations paysannes (OP) ont gagné en légitimité et sont devenues incontournables dans les débats portant sur les politiques publiques et les lois concernant le secteur agricole. Au Sénégal, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) est régulièrement appelé pour discuter des projets touchant le secteur, par exemple avec les chambres d'agriculture ou le service d'apprentissage et d'essaimage des bonnes pratiques de l'Agence nationale de conseil agricole et rural (AnCAR). Au Mali, la Coordination nationale des organisations paysannes (Cnop) a largement participé à la conception de la loi agricole et participe au Conseil national agricole. Au Burkina Faso, la Confédération paysanne du Faso (CPF) a joué un rôle clé dans le processus de réforme foncière. Un des grands acquis de cette consolidation est la reconnaissance de l'agriculture familiale comme un vrai modèle de développement du secteur dans la politique agricole régionale (Ecowap) et dans différents pays de la région, même si cette reconnaissance n'est pas exclusive et que ce modèle familial est fortement invité à évoluer et/ou à cohabiter avec le modèle industriel.

Les organisations paysannes sont également actives en termes de mobilisation en faveur des exploitations familiales. Au Sénégal, on relèvera ainsi les actions récentes pour lutter contre un cas d'accaparement de terres à Dodel, notamment grâce à la mobilisation des OP locales puis du Cadre de recherche et d'action sur le foncier au Sénégal (Crafs), mais également l'obtention de mesures pour limiter les importations d'oignons durant la saison de production et le fait que l'État subventionne le Crédit agricole par le biais de la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal. Au Mali, les OP ont obtenu de participer aux achats institutionnels qui permettent de constituer le stock national de sécurité alimentaire ; elles ont également fait en sorte que 15 % au moins des terres aménagées soient réservées aux groupements de femmes et de jeunes. Au Burkina Faso,

elles ont obtenu que les pouvoirs publics, les écoles et les prisons achètent des produits locaux, ce qui a eu un effet de stabilisation des prix de certaines denrées (le riz, par exemple). Nous observons également que les OP ont fortement évolué dans la mise en avant des femmes et plus récemment des jeunes.

En effet, il existe une réelle reconnaissance du rôle clé des femmes dans l'activité et l'économie agricoles, et ce discours a réussi à « descendre » sur le terrain au niveau des OP locales. Cela s'est traduit notamment par la création d'un collège des femmes au Roppa, qui se décline déjà au niveau de chacune des treize organisations qui en sont membres. De nombreux projets au sein des OP sont orientés vers les femmes et leur donnent un meilleur accès à des formations et à des activités économiques.

Concernant les jeunes, ils représentaient un tiers des participants à la convention du Roppa en décembre 2018 à Banjul (Gambie). Au Sénégal, un collège des jeunes au sein du CNCR existe depuis 2012, avec des opérations de plaidoyer (davantage de financement pour les jeunes) et des projets de formation et d'appui au lancement d'activités agricoles au sens large (aviculture, maraîchage, etc.).

Du point de vue politique, il y a une volonté de plus en plus marquée d'intégrer l'environnement dans les systèmes agricoles et alimentaires, avec plusieurs prises de position récentes du Roppa : en mars 2016 avec le manifeste de Nieleni (Mali), puis en avril 2018 en faveur de l'agroécologie. Son engagement dans la création de la plateforme Alliance pour l'agroécologie en Afrique de l'Ouest (3AO), en collaboration avec International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (Ipes-Food), est également très encourageant pour faire avancer la vision d'un système alimentaire plus durable portée par l'agroécologie.

## **Réformer le pouvoir économique**

Les OP ont finalement développé deux approches : d'une part, elles se sont lancées dans des activités économiques, souvent de commercialisation ou d'approvisionnements groupés ; d'autre part, elles ont développé des services de conseil technique ou de gestion à l'exploitation familiale, d'expérimentation/innovation, de mise en œuvre de projets de conseil agricole et de systèmes d'information, d'alphabétisation, d'installation d'infrastructures de base, de création de groupements de solidarité...

Dans la première « catégorie », on trouve notamment des organisations comme Faso Jigi au Mali ou l'Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles (UGCPA) au Burkina Faso, qui se transforment en véritables acteurs de l'économie sociale et solidaire. Ce sont des structures de quelques milliers de membres, actives dans des zones relativement limitées et excédentaires en termes de production, et qui réussissent par le biais d'opérations communes à assurer un meilleur revenu à leurs membres tout en diversifiant leurs sources de financement.

Au Sénégal, au Bénin ou au Niger, les organisations de producteurs maraîchers commercialisent chaque année au profit de leurs membres des tonnes d'oignons, d'anacarde ou de choux (Faoast et Maer, 2016) et contribuent activement à une amélioration des conditions économiques des producteurs. Ces organisations réunissent une diversité de membres : de toutes petites exploitations familiales, mais également de plus importantes, avec un effet d'entraînement des plus grosses vers les autres. Ces structures locales ou spécialisées « filière » s'impliquent peu dans du plaidoyer et semblent réussir en se concentrant sur leur fonction économique, par opposition avec des organisations moins locales et moins spécialisées qui combinent l'économique, le social et le syndical, et ne mettent pas forcément la priorité sur la gestion et l'autonomie financière. Par ailleurs, des organisations de producteurs ont développé des services de conseil à leurs membres : c'est le cas de réseaux importants comme la Fédération nationale des groupements Naam (FNGN) au Burkina, la Fédération des ONG du Sénégal, la Fédération des unions de producteurs (Fupro) au Bénin. Leur action est cruciale dans des pays où les services de formation de l'État ont fortement diminué. Les réussites en matière de conseil technique durable sont toutefois mitigées et ne concernent que les filières particulièrement rentables (maraîchage ou fructiculture) ou en lien avec un acheteur (unités de décorticage assurant le conseil technique).

## Des progrès dans l'inclusion financière des agriculteurs

Le secteur de la microfinance s'est considérablement développé lors des deux dernières décennies (Ouédraogo et Gentil, 2008). Il y a par exemple près de 1,4 million d'épargnants au Burkina et plus de 1,3 million au Sénégal<sup>3</sup> pour respectivement 19,19 millions et 15,85 millions d'habitants. En outre, le secteur bancaire classique s'intéresse de plus en plus à l'agriculture pour certaines filières suffisamment structurées. Dans certains pays, des institutions financières agricoles publiques voient le jour pour favoriser l'investissement dans le secteur<sup>4</sup>.

On peut donc considérer que l'offre de services financiers à la production agricole a augmenté, même si elle reste encore largement insuffisante et concentrée essentiellement sur des crédits à court terme.

Des organisations de producteurs à caractère économique ont réussi à accéder au financement pour leurs membres et pour leurs activités propres. On peut citer notamment la coopérative Faso Jigi au Mali, qui travaille sur les filières riz, oignon et échalote (Mees, 2018). En établissant des relations avec trois institutions financières – deux réseaux mutualistes (Kafo Jiginew et Niesigiso) et la Banque nationale de développement agricole –, Faso Jigi a obtenu le financement de la production de 71 000 tonnes de céréales et d'équipements agricoles.

(3) Source: [www.themix.org/mixmarket](http://www.themix.org/mixmarket)

(4) C'est le cas du Fonds national de développement agricole (FNDA), lancé officiellement en juin 2018 au Bénin.

## Encore de nombreux défis

Sur le plan politique, si les organisations paysannes sont parvenues à influencer sur les textes de loi et la politique régionale, elles peinent à obtenir leur application concrète. Ainsi, des retards importants sont observés au niveau de la mise en œuvre de la politique agricole régionale, et des difficultés subsistent dans plusieurs pays. La réforme foncière au Sénégal tarde à se concrétiser. Au Mali, la loi agricole prévoit la création d'un fonds de garantie agricole qui n'a toujours pas été mis en application. Au Burkina, les OP sont confrontées à un discours public qui mélange agriculture familiale et agrobusiness, sans ligne politique claire, mais avec des allocations budgétaires qui suivent l'offre des bailleurs de fonds. Le Pôle de croissance de Bagré en est une illustration (Ouattara, 2016).

De même, la plus grande place laissée aux jeunes et aux femmes dans les prises de position ne se traduit encore que peu dans les faits. Sur le plan du renouvellement des instances et du leadership, les principaux leaders actuels dans des pays comme le Burkina, le Mali et le Sénégal sont quasiment les mêmes qu'il y a vingt ou vingt-cinq ans. Les jeunes peinent à émerger dans un contexte où, pourtant, la transformation et l'innovation, attributs de la jeunesse, sont devenues un leitmotiv. La participation des femmes demeure faible dans les instances de décision des OP. Si l'émergence de structures parallèles féminines (avec les collèges de femmes) leur permet d'acquiescer aisance et assurance et de faire entendre leur voix, elles sont encore occultées dans les instances unifiées. La question reste posée de savoir si les structures de type collège au niveau des OP (local et régional) sont définitives ou vues plutôt comme des transitions vers une intégration plus large au sein des instances.

Au niveau de la production, persistent plusieurs grands défis. Les efforts accomplis en matière d'innovations prenant en compte les enjeux environnementaux et le changement climatique tardent à donner des résultats sur le terrain : l'hypothèse d'un manque d'engagement des OP est soulevée. Les expériences menées avec la recherche publique restent limitées et contraignantes. La question est complexe, car elle demande, outre un changement de mentalité, des financements et des alliances avec les services techniques et la recherche pour faire émerger de véritables solutions au niveau technique, social et économique ; à cet égard, le travail engagé par l'alliance 3AO devrait permettre une meilleure articulation avec le secteur de la recherche. En matière de conseil agricole, face au désengagement de l'État, les OP peinent à assurer la pérennité des services qu'elles ont mis en place ; une piste pourrait être la création de relations innovantes avec les services techniques existants, à l'image de ce qui existe en Guinée, où des cadres techniciens sont détachés auprès des OP. Concernant la transformation des produits, les OP peinent à mener des opérations à grande échelle, ce qui pose un problème en termes de valeur ajoutée (celle-ci demeure faible), mais aussi de débouchés et

d'emplois, notamment pour les femmes. Les volumes et les parts de marché restent limités face aux produits industriels manufacturés, souvent importés, qui envahissent les villes et progressivement les campagnes. Peut-être y a-t-il un nouveau modèle de collaboration à développer avec le secteur industriel, à l'image des accords conclus entre producteurs et rizeries ? (Mees, 2017). L'analyse de la filière lait en Afrique de l'ouest (Broutin, Levard et Goudiaby, 2018) est un exemple intéressant, qui montre que les enjeux ne sont pas tant « qui fait la transformation » (OP ou secteur privé ?) mais plutôt « d'où vient la matière première transformée sur place » (locale ou importée ?) et « quelles sont les mesures politiques adoptées pour développer une industrie permettant une utilisation du lait local ». En filigrane se pose la question suivante : le producteur peut-il exercer tous les métiers ou doit-il plutôt rechercher des accords avec les autres métiers ?

### **Et le financement ?**

Malgré les avancées évoquées plus haut, des contraintes empêchent certains services financiers adaptés d'arriver sur le terrain : les risques liés à l'activité agricole rendent les institutions financières peu audacieuses. Les banques commerciales demeurent cantonnées dans les villes. Les institutions de microfinance, si elles s'aventurent en zone rurale et dans le secteur agricole, se contentent trop souvent de petits crédits de campagne et n'arrivent pas à financer des projets à moyen ou long terme qui permettraient d'investir dans une vraie transformation des EAF [exploitations familiales]. Face à ce constat, certaines OP ont créé un système financier « fille » (Bennegouch, Mees, 2014), un parcours long et rarement couronné de succès : l'Union des Baoré tradition d'épargne et de crédit (UBTEC) de la FNGN et le réseau de mutuelles FONGS ont du mal à décoller, par manque de taille critique mais aussi en raison de déficits de gouvernance. Dans un tel contexte, les OP ne peuvent que renforcer leurs compétences et celles de leurs membres avec des programmes d'éducation financière visant à rééquilibrer les rapports entre institutions financières rurales et monde paysan. À l'image de Faso Jigi, elles peuvent négocier des accords avec des institutions de financement rural qui leur délèguent une partie du travail de suivi et de contrôle, ce qui permet de négocier les coûts de l'accès au financement. Enfin, la voie de l'action envers les pouvoirs publics pour la mise en place effective d'outils financiers incitatifs, comme des fonds de garantie, reste à creuser.

### **Des défis portant sur la représentation et les alliances**

Sur le plan interne, les organisations paysannes ont encore de nombreuses faiblesses à résoudre. Leur gouvernance n'est pas toujours à la hauteur des enjeux et des attentes. La question de l'appropriation et de la représentativité peut être posée quand on voit leur très faible autonomie financière résultant de la collecte

des cotisations et des activités économiques. Cette thématique est encore trop souvent taboue. Au regard de la diminution de l'aide internationale et de son orientation vers des appuis de plus en plus ciblés sur des programmes opérationnels et économiques, on peut se demander jusqu'à quand les OP pourront tenir leur rôle d'acteurs locaux sociaux et assumer leur fonction de plaidoyer : une réflexion de fond sur la pérennité de leurs systèmes de financement s'impose. Elles doivent aussi soigner leur légitimité en évitant soigneusement les arrangements politiques avec le pouvoir en place, de façon à garder une large indépendance, ce qui constitue une gageure, et pas seulement en Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, les défis de relève générationnelle, de l'intégration des femmes et de la place des jeunes dans les familles, les OP et l'ensemble de la société restent bien présents.

Enfin, les OP doivent probablement travailler à construire des alliances de confiance entre les élus et des équipes techniques performantes suffisamment étoffées et professionnelles pour augmenter leur influence dans les multiples arènes où elles doivent intervenir. Certaines sont encore trop timides par crainte d'une prise de pouvoir des technocrates, au risque de perdre une crédibilité institutionnelle pourtant rudement gagnée.

En dépit de certaines faiblesses et difficultés, les OP ont beaucoup œuvré pour la reconnaissance de l'agriculture familiale comme modèle, notamment en travaillant sur la mobilisation et la défense des intérêts des paysans dans une multitude de domaines. Néanmoins, l'omniprésence de l'agro-industrie comme modèle de développement agricole et alimentaire, tant du point de vue des bailleurs que des États souverains, rappelle que le combat n'est pas encore gagné. Il exige des politiques de mobilisation et de communication fortes à tous les niveaux, et les OP ont clairement besoin de renforcer cette partie de leur travail, notamment dans les domaines suivants : des prix justes et rémunérateurs, en défendant l'exception agricole et alimentaire (l'exception « agricole », en référence à l'exception culturelle) ; l'innovation et la recherche au service de l'agriculture et du système alimentaire dans son ensemble ; le financement de la transition agroécologique pour changer d'échelle. Pour ce faire, les OP doivent renforcer leurs alliances et leurs partenariats avec l'ensemble des acteurs : le monde de la recherche pour moderniser les exploitations familiales ; les services techniques pour améliorer l'essaimage des bonnes pratiques ; les universités et les écoles pour mieux former les paysans de demain ; les institutions financières rurales ; les paysans du Nord, car les problèmes sont plus que jamais les mêmes et leurs intérêts se rapprochent ; et enfin les consommateurs, car on ne réalisera aucun changement en matière de système alimentaire durable s'ils ne s'impliquent pas de façon consciente dans la production de ce qu'ils mangent. Ce n'est qu'à ce prix que le changement d'échelle pourra vraiment faire tomber le paradigme actuel, qui met en doute la capacité des exploitations familiales à nourrir la planète.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Basquin H. et al.** 2014, « Nourrir les villes, défi de l'agriculture familiale », CFSI, Fondation de France, Roppa.
- Bennegouch N. et Mees M.**, 2014, « Réponses des organisations paysannes aux besoins de financement des exploitations familiales en Afrique de l'ouest », Etudes de cas, SOS Faim Belgium
- Broutin C., Levard L. et Goudiaby M.-C.**, 2018, « Quelles politiques commerciales pour la promotion du "lait local" en Afrique de l'ouest ? », Gret.
- Cissokho M.**, 2009, *Dieu n'est pas un paysan*, Paris, Présence africaine.
- Coopman P.**, 2018, « Reconnaître l'importance mondiale des agricultures familiales », *Défis-Sud*, n° 136.
- Gueye B.**, 2008, « L'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest : concepts et enjeux actuels », International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève.
- Magha M.-I.**, 2010, « Mouvement paysan ouest-africain : entre efficacité et fragilité », *Alternatives Sud*, vol. 17, n° 243, Cetri.
- Mees M.**, 2018, « Quand la microfinance s'intéresse aux PME », *Zoom Microfinance*, n° 49.
- Mees M.**, 2017 « Le riz, or blanc de l'Afrique de l'ouest ? », *Dynamiques paysannes*, n° 44.
- Ouattara N.**, 2016, « Les pôles de croissance agricole : la panacée aux maux de l'agriculture africaine ? », *Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire*, n° 24, Inter Réseaux, SOS Faim.
- Ouédraogo A. et Gentil D. (dir.)**, 2008, *La Microfinance en Afrique de l'Ouest. Histoires et innovations*, Paris, CIF-Karthala.
- Ricciardi V. et al.**, 2018, « How much of the world's food do smallholders produce ? », *Global Food Security*, n° 17, p. 64-72.
- SOS Faim**, 2014, « Réponses des organisations paysannes aux besoins de financement des exploitations familiales en Afrique de l'Ouest ».