Journal des anthropologues

Association française des anthropologues

94-95 | 2003

Les ONG

ONG et dynamiques politiques en Afrique

Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural

*NGOs and Political Dynamics in Africa: The difficult grass-roots dialogue
between agents of rural development*

Yves Guillerrou

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/1980>

DOI : 10.4000/jda.1980

ISSN : 2114-2203

Éditeur

Association française des anthropologues

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2003

Pagination : 123-143

ISSN : 1156-0428

Référence électronique

Yves Guillerrou, « ONG et dynamiques politiques en Afrique », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/jda/1980> ; DOI : 10.4000/jda.1980

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Journal des anthropologues

ONG et dynamiques politiques en Afrique

Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural

NGOs and Political Dynamics in Africa: The difficult grass-roots dialogue between agents of rural development

Yves Guillerrou

- 1 Singulière destinée que celle des ONG de développement ! Longtemps marginalisées, considérées comme l'expression du volontarisme de philanthropes candides ou de militants radicaux, elles connaissent un essor spectaculaire au cours des années 1980, où elles paraissent offrir un modèle « alternatif » de développement, face à l'échec généralisé des grands projets coûteux à caractère techniciste. A l'accroissement considérable de leurs moyens matériels s'ajoute l'élargissement de leur champ d'action et de leurs prérogatives face au « désengagement » des États. Mais la fin de la guerre froide et la restructuration « néolibérale » du monde mettent rapidement un frein à leurs ambitions, en leur assignant essentiellement une fonction de « lien » entre l'exploitation globalisée et les besoins immédiats des groupes sociaux les plus éprouvés (Hours, 2002 : 118-9). D'où des incertitudes croissantes pour les ONG spécialisées en développement rural, domaine où la « visibilité » des résultats est le plus faible.
- 2 Tout ceci se répercute inévitablement sur la position (et la stratégie) des ONG au niveau de la longue chaîne qui relie les paysans du Sud aux pôles mondiaux de décision et de financement. En Afrique notamment, où les formes d'encadrement « vertical » de la paysannerie par les structures étatiques sont ouvertement remises en cause, les ONG sont appelées à développer des relations de « partenariat » avec des associations de producteurs, conformément à leur philosophie – et aux directives des bailleurs de fonds. Mais en quoi consiste réellement cette collaboration ? Les ONG mobilisent-elles leurs compétences techniques et relationnelles en réponse aux demandes explicites des paysans ou de leurs associations, dont elles défendent les intérêts vis-à-vis de l'extérieur ? Ou bien élaborent-elles des stratégies visant surtout à renforcer leur propre position (soumise aux aléas du « marché » de l'aide au développement), au prix d'une

subordination croissante de leurs « partenaires » paysans ? Dans ce cas, comment peuvent réagir ces derniers ?

- 3 Telles sont les principales questions auxquelles on tentera d'apporter ici quelques éléments de réponse, à partir d'une analyse à deux niveaux : le premier, théorique, mettant en rapport le discours général des ONG et leurs pratiques effectives, afin d'identifier les principaux enjeux ; le deuxième, empirique, permettant d'étayer la réflexion à partir d'observations récentes dans l'Ouest Cameroun.

I. ONG et « initiatives paysannes » : discours, pratiques et enjeux

- 4 La place croissante des ONG du Nord, puis du Sud, dans les opérations de développement rural est un phénomène qui suscite de multiples interrogations. Si les méthodes d'intervention de ces organisations marquent indéniablement une rupture par rapport aux formes lourdes et rigides des appareils étatiques ou des grandes sociétés de développement, cette rupture n'est pas forcément perçue par les populations concernées de la même manière que par les militants tiers-mondistes ou leurs sympathisants du Nord.
- 5 Les ONG forment en fait une nébuleuse extrêmement complexe et diversifiée¹. Pourtant, elles développent autour de leurs principes et de leurs modes d'intervention un discours remarquablement homogène : a) leur statut d'associations sans but lucratif et non gouvernementales garantit le caractère « indépendant » et « désintéressé » de leur action ; b) leur activité s'organise autour des besoins prioritaires de la population, et notamment des couches les plus défavorisées ; c) les actions concrètes sont définies à partir du terrain, sur la base d'un dialogue réel avec la population, et leur mise en œuvre repose sur la participation consciente et volontaire de celle-ci ; d) en tant qu'intervenant extérieur, l'ONG ne constitue pas une structure propre et durable, mais un *relais* entre la population et les structures d'encadrement existantes. De tels principes conduisent logiquement la majorité des ONG à définir leur rôle principal en terme d'« appui aux initiatives paysannes ».
- 6 Si ce type de discours rencontre généralement un écho favorable auprès des autorités politiques du Sud (dont l'adhésion n'est cependant pas toujours sincère ou désintéressée), des bailleurs de fonds et de l'opinion publique du Nord, sa traduction effective au niveau des populations concernées s'avère souvent délicate et aléatoire. Habitué de longue date à se méfier des promesses et discours extérieurs, les paysans attachent moins d'importance aux intentions ou convictions des volontaires des ONG (expatriés ou nationaux) qu'à leurs actions concrètes. Or, de ce point de vue, ces derniers ne sont pas plus à l'abri de l'erreur que les experts « classiques », l'enthousiasme et l'abnégation ne pouvant remplacer la compétence et l'expérience. De plus, la mise en œuvre d'actions conformes aux principes invoqués implique une connaissance précise du milieu local et de ses contraintes sociales et culturelles² : d'où la nécessité d'une longue période d'initiation, difficilement compatible avec l'exigence de réalisations immédiates. Enfin, et ceci n'est paradoxal qu'en apparence, la démarche « non directive » et « participative » des ONG les expose bien davantage à la contestation populaire que les interventions de type autoritaire.

- 7 La conjugaison de ces divers facteurs conduit fréquemment à de profonds décalages entre les objectifs que se fixent les ONG et leurs capacités de réalisation effectives. Face aux incertitudes liées au manque d'implication effective des paysans concernés, la réaction la plus courante consiste à recourir à des méthodes plus directives, pour obtenir un minimum de résultats concrets et éviter l'enlisement. Ce « glissement », même présenté comme tactique et « provisoire », tend à enfermer les agents d'ONG dans des positions ou des rôles fort semblables à ceux des intervenants « classiques », en dépit de discours inchangés sur « l'appui aux initiatives locales » ou même « l'autopromotion paysanne ». Il est vrai que de nos jours, l'élargissement officiel des prérogatives des ONG (lié ou non au « retrait » de l'État), conjugué à leur exigence (hautement proclamée) de « professionnalisme », les aide à assumer cette contradiction apparente. Non seulement la complexité croissante des tâches permet de justifier bien des entorses aux principes, mais nombre de jeunes associations paysannes semblent admettre que la définition même de leurs initiatives (ou de leurs conditions de réalisation) relève plutôt de la compétence des ONG : est-il choquant que des paysans pauvres abdiquent une part de leur autonomie en échange d'un soutien technique et financier conséquent ?
- 8 En fait, par suite de la diversification des intervenants extérieurs et de la marchandisation de l'aide au développement à l'échelle locale, les rapports entre ONG et population rurale s'inscrivent de plus en plus dans un contexte de *double concurrence* : concurrence entre intervenants pour le contrôle de zones (ou de formes d'activité) jugées intéressantes pour les bailleurs de fonds, mais aussi entre fractions de la population pour la « captation » directe des aides extérieures. Cette double concurrence constitue un sérieux obstacle à toute harmonisation des actions locales de développement – quels que soient leurs initiateurs réels : en dépit de la volonté affichée par les ONG de « coordonner » leurs actions respectives sur le terrain, on assiste souvent dans les faits à la constitution de groupes de pression hétéroclites qui tendent à exacerber les divisions locales (Streeten, 1997 : 198). Tout ceci ne favorise nullement l'émergence d'un mouvement paysan autonome, et soulève même le problème de la représentativité réelle de nombre d'associations ou groupements de producteurs : dans bien des cas, ceux-ci s'enlisent dans des conflits stérilisants, qu'ils s'avèrent incapables de résoudre sans recourir à des médiateurs extérieurs, notamment ONG ou administration (Blundo, 1994 : 109-118). La situation est certes différente dans le cas d'organisations paysannes solidement structurées et capables de négocier sur un pied d'égalité avec leurs interlocuteurs ; mais même dans ce cas, les dérives (liées notamment à l'afflux soudain d'une manne financière extérieure) ne peuvent être exclues.
- 9 De tous temps, les ONG ont revendiqué leur option prioritaire en faveur des couches de population les plus pauvres ou les plus défavorisées, et leur capacité à améliorer substantiellement la condition de celles-ci. Cette orientation, après les avoir longtemps marginalisées, tendrait au contraire à renforcer leur position depuis que les institutions internationales, Banque mondiale en tête, ont fait de la « lutte contre la pauvreté » leur cheval de bataille. Or, si de nos jours cette capacité à toucher les populations les plus pauvres ou isolées est régulièrement citée au premier rang des « avantages comparatifs » des ONG, elle est bien plus souvent affirmée que démontrée. En fait, la plupart des évaluations disponibles, dans ce domaine comme dans d'autres, mettent en évidence la très grande diversité des performances des ONG, en même temps que l'absence de différences importantes (en termes de qualité, d'impact ou d'approche) entre leurs interventions et celles des autres organismes d'aide (Marcussen, 1998 : 582-4).

- 10 L'expérience montre que les ONG se heurtent, dès qu'il s'agit de définir les « bénéficiaires » (ou « groupes-cibles ») de leurs projets, au même dilemme : comment assurer, dans le cadre d'une démarche fondée sur la participation libre et volontaire de *l'ensemble* d'une collectivité, l'implication réelle (ou même prioritaire) des éléments les plus défavorisés ? En Afrique comme ailleurs, les sociétés rurales sont marquées par de multiples formes de différenciation (où se combinent hiérarchies traditionnelles et inégalités économiques), et toute action de développement, si « communautaire » soit-elle dans ses principes, intéresse en premier lieu les groupes dominants – tandis que les groupes défavorisés, plus vulnérables aux risques, sont généralement les derniers à s'engager. Quelle que soit leur connaissance du milieu et des rapports de force locaux, les ONG n'ont pratiquement aucun moyen d'agir sur ceux-ci : elles doivent donc procéder en permanence à des compromis ou des choix empiriques peu conformes à leurs orientations de base, la nécessité de justifier leur présence par des « réalisations concrètes » l'emportant sur toute autre considération³. L'approche participative elle-même, loin de favoriser une appropriation effective et durable des acquis d'un projet par les groupes défavorisés, peut se trouver en *contradiction* avec un tel objectif, en renforçant dynamiques inégalitaires et processus d'exclusion au détriment des « bénéficiaires » présumés (Chauveau & Lavigne, 1998 : 194). Tout ceci s'applique dans une large mesure aux programmes d'action spécialement conçus pour les plus pauvres et/ou les femmes, notamment les programmes de micro-crédit, dont on tend de nos jours à faire une panacée⁴.
- 11 L'option de toucher en priorité les plus pauvres ne peut être respectée que dans les cas (rares) où ceux-ci sont solidement organisés *au préalable* au sein de structures locales cohérentes et disposant de formes de coordination et de représentation à l'échelle régionale ou même nationale. Mais ces organisations de paysans pauvres sont alors les interlocuteurs incontournables de *tous* les intervenants extérieurs (comme des autorités politiques), et pas seulement des ONG – quelle que soit l'attitude ou la sollicitude de celles-ci à leur égard.
- 12 De telles organisations, loin de se constituer sur la base d'un « modèle » général unique, présentent au contraire une extrême diversité en matière de normes et référents culturels, de principes et modes d'action, de structures, de relations avec les sphères institutionnelles, etc. Leur émergence s'inscrit toujours dans un processus particulièrement long et complexe, impliquant de patientes négociations tant avec les autorités traditionnelles qu'avec les sphères politiques, et parfois une véritable confrontation avec ces dernières : le premier type de situation pouvant être illustré par l'expérience des groupements Naam au Burkina-Faso (effort d'adaptation d'une forme d'association coutumière à des fins de développement endogène), et le second par celle de l'Amicale du Walo au Sénégal (dont l'histoire est indissociable de la résistance aux grands projets étatiques d'aménagement de la vallée du fleuve).
- 13 Avec des organisations de ce type, dotées à la fois de structures solides et d'une conscience claire de leurs objectifs, les ONG trouvent réellement les conditions du « partenariat » dont elles se réclament officiellement ; elles y sont en fait *contraintes*. Il en va autrement lorsqu'elles ont affaire à des associations paysannes peu expérimentées ou constituées autour d'objectifs diffus : l'absence d'une « demande » précise et rigoureusement formulée conduit généralement les ONG à *se substituer* (au moins en partie) aux paysans dans la définition de leurs « projets » et de leurs modalités de mise en œuvre. Des discours identiques recouvrent une extrême diversité de pratiques,

impliquant une prise en compte très inégale de la volonté des intéressés, mais le plus souvent dans le cadre d'une relation asymétrique. Dans les faits, les paysans sont soit « assistés », soit embrigadés (dans des projets qu'ils ne contrôlent nullement), soit consultés par des experts soucieux de définir des projets en collaboration avec eux, soit enfin (mais si rarement) reconnus comme acteurs autonomes, capables de définir leurs propres projets et de négocier les conditions de toute aide extérieure (Descendre, 1991 : 200).

- 14 Le plus souvent, « l'appui » des ONG aux associations paysannes se traduit concrètement par l'instauration d'une *tutelle* paternaliste, mais non moins contraignante que celle des institutions étatiques. Ce phénomène, dont l'intensité varie en fonction du rapport de force local, renvoie moins à une volonté hégémonique des ONG qu'à une stratégie qui leur impose de se constituer des zones d'influence privilégiées, face aux menaces d'une concurrence débridée sur leurs activités et leur survie. Telle est du moins l'hypothèse que semblent confirmer les observations qui suivent, dans le cas de l'Ouest Cameroun.

II. ONG et associations paysannes dans l'Ouest Cameroun

Contexte socio-économique et caractéristiques du mouvement paysan local

- 15 L'actuelle province de l'Ouest du Cameroun est composée surtout de hautes terres bien arrosées et généralement fertiles, dont les habitants, principalement les Bamiléké, ont développé rapidement une agriculture intensive ; laquelle, conjuguée à diverses ressources extérieures, permet d'assurer la subsistance de populations nombreuses sur des espaces souvent très restreints. Le système social bamiléké, bien que très hiérarchisé, se caractérise par une forte mobilité sociale liée à la valorisation de l'initiative individuelle.
- 16 La région a été profondément marquée par le développement de la culture du café arabica, introduite à l'époque coloniale, et dont l'apogée, entre l'indépendance (1960) et le milieu des années 1970, est liée à la mise en place d'un système coopératif centralisé mais efficace. L'UCCAO (Union centrale des coopératives agricoles de l'Ouest), investie du monopole de la collecte et de l'exportation du café, mais remplissant également d'autres fonctions (appui aux cultures vivrières, réalisation d'infrastructures rurales...), contribue à la sécurité matérielle des producteurs et à une élévation notable du niveau de vie de la population.
- 17 La situation change brutalement vers la fin des années 1980, avec l'effondrement de la production caféière et la crise économique générale, conduisant au désengagement de l'État dans le secteur agricole comme ailleurs. Dans ce contexte, on assiste à l'émergence rapide de nouvelles formes d'organisation en milieu paysan, à partir d'initiatives spontanées et surtout de l'intervention d'ONG : en particulier des groupements de producteurs, de taille généralement modeste, constitués sur la base de rapports de voisinage, qui tentent d'expérimenter de nouveaux systèmes de production dans le cadre de formes de coopération égalitaires. Une loi du 14/08/1992 offre à ces organisations un cadre légal, celui des « groupes d'initiative commune » (GIC), jouissant de la personnalité morale et adoptant librement leurs statuts. Ces GIC, dont la fonction principale peut aller

de la production directe à la commercialisation ou aux services, tendent à se regrouper en unions et même en fédérations, lesquelles aspirent à jouer un rôle de médiateurs entre les producteurs et les divers partenaires sociaux. Ces structures connaissent une extension rapide au cours des années 1990 : au 30/06/2000, la province de l'Ouest compte officiellement 1 794 GIC, 39 unions et une fédération.

La « nébuleuse ONG » : disparités, complémentarités, concurrence

- 18 Face à la crise du café et au recul des instances para-étatiques, les ONG tentent logiquement d'élargir leurs prérogatives et de renforcer leurs positions. Mais ces ONG forment un ensemble extrêmement hétérogène sur tous les plans : statut, dimension, orientations, ressources matérielles et humaines, méthodes, etc. ; ces disparités se répercutent notamment au niveau de la nature des actions entreprises et des rapports avec la population locale. On peut néanmoins les classer (très schématiquement) en trois grandes catégories : 1) les ONG (« nationales » ou non) à forte implantation régionale, engagées dans des actions diversifiées d'appui à la paysannerie ; 2) les ONG étrangères, engagées dans des actions très spécifiques et ciblées ; 3) les petites ONG locales, à rayon d'action généralement limité.
- 19 La première catégorie est représentée essentiellement par deux ONG, jouant toutes deux un rôle important à l'échelle régionale : le SAILD et le CIPCRE.
- 20 Le SAILD (Service d'appui aux initiatives locales de développement) est une ONG internationale de droit suisse ayant son siège à Genève, mais disposant de bureaux nationaux au Cameroun et au Tchad, ainsi que de plusieurs bureaux régionaux et d'une antenne Ouest Cameroun, structure décentralisée basée à Bafoussam, couvrant toute la province de l'Ouest (et même au-delà). Spécialisé dans l'appui au monde paysan, le SAILD affiche clairement une option « paysanniste », visant un « rééquilibrage des forces sociales » et un renforcement du mouvement paysan⁵. Bien implanté dans l'Ouest depuis les années 1980, il intervient principalement dans trois zones-pilotes à travers divers programmes d'appui ; après avoir longtemps donné la priorité à la création et à la promotion de groupes de producteurs, ces programmes s'orientent désormais vers des fonctions plus spécifiques et souvent novatrices. Ses principales activités actuelles sont de deux ordres : appui-conseil en matière de microfinance et microentreprise, et appui à la « formation des paysans par les paysans ». Le SAILD assume d'autre part une importante fonction de communication à l'échelle nationale (et même de l'Afrique centrale), notamment à travers son Centre de documentation pour le développement rural (CDDR) basé à Yaoundé, et l'édition du journal mensuel *La Voix du Paysan*⁶.
- 21 Le CIPCRE (Cercle international pour la promotion de la création) est une ONG d'obédience chrétienne et de droit camerounais née en 1990, basée à Bafoussam (chef-lieu de la province de l'Ouest), mais disposant de directions nationales au Bénin et au Tchad. Cette ONG s'attache à la promotion des initiatives populaires dans une perspective marquée par les valeurs évangéliques et démocratiques, ainsi que par une orientation très écologiste. Sa mission générale consiste à « amener les populations, hommes et femmes, à prendre en charge leur propre développement en relation avec la problématique écologique prise dans un sens large ». Ses interventions concernent le monde rural, mais également les zones urbaines, le monde scolaire et universitaire, les églises ; elles comportent des actions de sensibilisation, information, formation et appui aux microprojets. Par-delà leur diversité, ces actions s'inscrivent dans une vision globale de la vie

accompagnée d'une exigence éthique impliquant une lutte permanente contre l'injustice et les fléaux sociaux (violence, corruption, etc.). Au niveau du monde rural, le CIPCRE fournit un appui multiforme aux groupes de producteurs (GIC), dont il « encadre » trois unions dans la province de l'Ouest et six dans celle du Nord-Ouest. Mais, ayant constaté que cette démarche conduisait à exclusion de larges franges de la paysannerie et débouchait sur un certain paternalisme, il s'orienterait actuellement vers des interventions plus ciblées en direction de paysans volontaires, capables de servir de relais auprès de toute la communauté (Kenmogne & Mana, 2002 : 78).

- 22 Ces deux ONG de « dimension nationale », en dépit de leurs différences, s'attachent au renforcement des capacités économiques et sociales de *l'ensemble* de la paysannerie ; tandis que l'action des ONG étrangères se situe surtout dans le cadre du renforcement de *filères* précises, impliquant fréquemment le choix de « groupes-cibles », parfois peu représentatifs de la paysannerie. C'est ainsi que l'AFVP (Association française des volontaires du progrès), engagée à partir de 1999 dans un projet d'appui à la filière pomme de terre, s'adonne à des tâches très techniques (diffusion de semences sélectionnées, formation, vulgarisation, crédit...) pour le compte d'AGROCOM, association interprofessionnelle regroupant des agriculteurs privés, des commerçants et des GIC spécialisés dans les « produits agricoles non traditionnels destinés à l'exportation »⁷ : option assez peu conforme aux orientations habituelles de cette ONG. De plus, la logique « productiviste » du projet conduit l'AFVP à diffuser des messages techniques parfois contradictoires avec ceux des ONG précédentes : par exemple, incitation à l'utilisation systématique d'engrais chimiques, alors que le CIPCRE, farouchement opposé à ce type de pratique, préconise exclusivement l'usage de compost (dont il assure la fabrication à Bafoussam à partir du traitement des ordures ménagères) et de fientes⁸.
- 23 Faute de concertation et d'effort d'harmonisation des méthodes, les diverses ONG intervenant au niveau d'une même zone se livrent ainsi une concurrence de fait, plus préjudiciable que bénéfique aux paysans, soumis à des influences contradictoires qui ne les aident guère dans leurs choix concrets. Des tentatives de rapprochement ont pourtant lieu périodiquement. En particulier, les quatre principales ONG qui interviennent de manière permanente en milieu paysan camerounais (SAILD, CIPCRE, APICA et INADES) ont adopté, à partir de 1996, le principe de consultations régulières en vue d'une coordination des efforts d'encadrement : mais ceci n'a guère débouché sur des mesures concrètes. Sont-ce les divergences d'ordre doctrinal ou méthodologique qui constituent les principaux facteurs de blocage ? Il semblerait plutôt que ce soit la crainte de voir remises en cause ses « positions acquises » sur le terrain qui incite chaque organisation à s'enfermer dans une logique de compétition, et à ne négocier en vue d'une éventuelle coordination ou collaboration qu'en position de force. En pratique, cela conduit à l'établissement de « zones d'influence », dont la reconnaissance repose sur une sorte de consensus tacite : le CIPCRE évite d'empiéter sur les « terres » du SAILD, et réciproquement. Par contre, entre ces ONG durablement implantées et cherchant à mener des actions en profondeur au niveau de zones restreintes, et les ONG étrangères menant des actions ponctuelles et ciblées à une large échelle, les interférences sont pratiquement inévitables ; toutefois, celles-ci ne semblent pas donner lieu à des tensions comparables à celles que susciterait une concurrence permanente.
- 24 Quant aux petites ONG locales, créées surtout au cours des années 1990 par d'anciens fonctionnaires ou de jeunes diplômés, elles n'ont généralement qu'un impact très limité dans les principales zones d'intervention des grandes ONG. En revanche, elles peuvent

jouer un rôle non négligeable dans les zones peu investies par ces dernières, où elles développent des initiatives originales et fournissent un appui régulier aux groupes de producteurs (surtout formation et expérimentation).

Rapports réels entre ONG et associations paysannes

- 25 La collaboration entre ONG et associations paysannes présente dans l'Ouest Cameroun des traits spécifiques, indissociables du contexte social et institutionnel local : un contexte marqué par près de trois décennies d'un encadrement étatique autoritaire, mais relativement efficace (et sécurisant pour les paysans) en comparaison d'autres régions. Le passage inopiné à une situation caractérisée par la multiplication des intervenants sur fond de crise économique semble avoir eu des effets contradictoires : d'un côté, il a incité au moins certaines fractions de la paysannerie à s'organiser sur des bases autonomes ; de l'autre, il a favorisé des attitudes de recherche de nouvelles formes d'aide ou de protection, notamment auprès des ONG. Tout ceci explique pour une large part l'ambivalence du « mouvement paysan » dans la région au cours des années 1990.
- 26 L'expérience de l'UGAPAB (Union des groupes agricoles et pastoraux pour l'autopromotion des Bamboutos), l'une des plus anciennes unions paysannes de la région, est à cet égard fort significative. Née en octobre 1989, à l'initiative des responsables de 8 groupes répartis entre divers secteurs autour du village pionnier de Galim, cette union va jouer un rôle moteur à l'échelle du département des Bamboutos et même au-delà. En 1988, trois paysans locaux participent à un voyage d'échange au Burkina-Faso organisé par le SAILD : impressionnés par l'expérience des groupements *Naam*, ceux-ci entreprennent, à leur retour, d'impulser un mouvement paysan local en fédérant des groupes de producteurs. Grâce à leurs efforts, l'Union acquiert une audience croissante, lui assurant bientôt l'accès à des aides extérieures, notamment en 1994 (subvention de 4,5 millions de francs CFA). Cet apport extérieur va en fait s'avérer générateur de dissensions et de conflits internes préjudiciables à l'organisation et au mouvement paysan en général (Dikongue & Njonga, 1996). Selon les responsables actuels de l'UGAPAB, la collaboration du SAILD au cours de la période 1989-1994 aurait souvent « manqué de clarté », favorisant notamment la multiplication de groupes fondés uniquement sur l'espoir de soutiens financiers. L'Union surmontera néanmoins la crise. En 2000, elle fonctionne toujours avec 15 groupes rassemblant au total environ 200 membres autour d'objectifs plus clairs et sur des bases apparemment saines. Elle s'efforce d'élargir constamment le champ de ses partenaires, collaborant aussi bien avec des ONG (autres que le SAILD) locales ou étrangères qu'avec des organismes publics. Elle élabore des projets très divers (savon artisanal, biogaz, agroforesterie, etc.), et s'attache au renforcement des GIC membres, notamment à travers des regroupements par filière, dans une optique de professionnalisation.
- 27 L'UGAPAM (Union des groupes agricoles et pastoraux pour l'autopromotion de la Menoua), qui regroupe 19 GIC rassemblant au total 234 membres (chiffres de 1999) au cœur d'une zone à dominante maraîchère à proximité immédiate de la ville de Dschang, entretient une collaboration très étroite avec le SAILD. L'appui de celui-ci porte actuellement sur deux points principaux : 1) la « formation des paysans par les paysans », les producteurs locaux les plus expérimentés accueillant sur leur exploitation des paysans de diverses régions et même de pays voisins pour un stage d'un mois (moyennant une contribution financière du SAILD : 500 francs CFA/jour) ; 2) la mise en place d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit autogérées dans le cadre de BINUM, grande association

paysanne qui compte en 2001 plus de 2 000 adhérents à titre individuel (dont 60 membres de l'UGAPAM). Cette collaboration avec le SAILD, globalement fort appréciée, suscite cependant des interrogations chez les responsables de GIC les plus engagés, lesquels relèvent un décalage entre les propos officiels de l'ONG sur le transfert de responsabilités aux paysans et ses pratiques réelles⁹. Par ailleurs, l'UGAPAM entretient des relations plus ou moins étroites avec d'autres ONG, ainsi qu'avec d'autres unions de GIC (dont l'UGAPAB).

- 28 L'Union paysanne *Madzong La'a Zizi* [Le groupe va de l'avant] de Bangang (département des Bamoutos) a pour partenaire principal, sinon exclusif, le CIPCRE. C'est avec l'appui direct de celui-ci qu'elle organise le 3 décembre 1997 une journée « portes ouvertes », réunissant plus de 200 participants (paysans, autorités politiques, CIPCRE et techniciens agricoles), et donnant lieu à d'intenses débats sur les problèmes des producteurs et du monde rural. Mais dans quelle mesure cette manifestation exceptionnelle reflète-t-elle les relations réelles entre les groupes membres et avec les partenaires extérieurs ? En dépit d'une organisation interne relativement élaborée, avec une division en secteurs géographiques et divers comités spécialisés, l'Union *Madzong La'a Zizi* semble s'attacher moins à stimuler et coordonner les efforts de la « base » qu'à répercuter au niveau de celle-ci les aides (ou promesses d'aide) et conseils extérieurs : sa fonction d'intermédiation s'inscrit dans un sens plus « descendant » qu'ascendant. Ses relations avec le CIPCRE présentent un caractère « privilégié » (et dissymétrique) comme il ressort des multiples formes d'appui de cette ONG : celle-ci a financé à 80% la construction de son vaste local (dont la taille est loin d'être justifiée par l'utilisation réelle), et fourni une importante contribution financière à la journée « portes ouvertes » du 3/12/1997¹⁰. Le CIPCRE organise des stages de formation, initie des projets agricoles, fournit des intrants et distribue des crédits de campagne par l'intermédiaire de l'Union. Cette aide multiforme suscite des commentaires élogieux parmi les producteurs, mais également des critiques parfois acerbes : certains des groupes les plus dynamiques dénoncent la rigidité des options du CIPCRE comme la tutelle de fait imposée par celui-ci, excluant pratiquement toute ouverture en direction d'autres partenaires. Tout en affirmant les inciter à « prendre en charge leur propre développement », les cadres du CIPCRE entretiennent avec les paysans des rapports de type directif et paternaliste¹¹ qui vont plus dans le sens de l'*assistance*.
- 29 Ces différences que l'on relève au niveau des modalités de fonctionnement de diverses unions paysannes et de leurs rapports avec les ONG ne recouvrent qu'une partie de la réalité. En fait, la situation n'est homogène nulle part, et au sein de chaque union, les groupes de producteurs adoptent des stratégies très diverses. Les groupes les plus fragiles (souvent constitués principalement dans le but d'accéder à des aides extérieures) se réfugient dans des attitudes d'attente passive, ne répondant qu'aux « injonctions » extérieures les moins contraignantes. Les groupes plus stables se plient plus ou moins docilement aux directives des ONG, en fonction du « rapport coût/avantage » pressenti. Enfin, les groupes les plus dynamiques s'efforcent d'élargir constamment le champ de leurs partenaires extérieurs, et leur marge de négociation effective. Cette dernière stratégie, contribuant à renforcer à terme l'autonomie des producteurs, n'est cependant pas sans risque, dans la mesure où elle peut conduire ceux-ci à s'aliéner le soutien de leurs « partenaires » (ou tuteurs) habituels sans s'assurer d'autres types de concours (plus avantageux ou même similaires) : c'est pourquoi même les groupes les plus soucieux d'échapper à une tutelle pesante ne s'y engagent qu'avec précaution, en veillant à réduire

les tensions ou différends potentiels par de subtiles compromis. Ainsi, le groupe Ta, membre de l'Union *Madzong La'a Zizi* mais critique vis-à-vis du CIPCRE, établit des contacts avec INADES, dont il obtient un appui efficace en matière de formation (domaine de compétence de cette ONG), mais aucun appui financier : il se résigne donc finalement à considérer le CIPCRE comme principal bailleur, et participe à des projets de l'Union financés par celui-ci (notamment un projet semencier en 2000-2001). D'autre part, il met en œuvre, à partir de juillet 2000, un projet d'élevage porcin, pour lequel il bénéficie d'un modeste concours de l'ONG américaine HPI.

- 30 En dehors des unions paysannes et des ONG proprement dites, les groupes de base sont fréquemment en contact avec d'autres catégories d'interlocuteurs, notamment les « groupes de services » : lesquels ont le plus souvent le statut de GIC, mais fonctionnent en fait d'une manière similaire à celle des ONG locales. Ces groupes fournissent un appui multiforme aux producteurs, notamment en matière de vulgarisation et conseil technique, approvisionnement en intrants et commercialisation des produits – ce qui les place dans bien des cas en concurrence avec les unions paysannes et les ONG officielles. Cette concurrence, souvent exacerbée par des rivalités personnelles, entretient une certaine méfiance des producteurs – lesquels leur attribuent parfois une logique étroitement commerciale, ou même des visées hégémoniques.
- 31 Enfin, la collaboration avec les ONG n'exclut nullement les relations avec les structures étatiques. Ainsi, tel groupe dirigé par une femme très dynamique, engagé dans une expérience piscicole sans aucune aide extérieure, consulte régulièrement les agents des services agricoles, dont il facilite même les contacts avec les nouveaux groupes voisins. Cette synergie varie certes en fonction du contexte local ; mais s'ils en critiquent les formes, les paysans ne remettent jamais en cause le principe de l'encadrement de l'État¹² – dont ils ne peuvent envisager la disparition au profit d'acteurs « non gouvernementaux ».
- 32 Au total, les relations entre groupes paysans et ONG (ou autres structures d'appui aux caractéristiques similaires) s'inscrivent dans une collaboration inégale, fluctuante et tissée de malentendus, mais à laquelle ni les uns ni les autres ne semblent disposés à renoncer¹³. Le caractère encore embryonnaire du mouvement paysan dans l'Ouest Cameroun, face à la multiplicité des intervenants, favorise surtout les stratégies d'« autopromotion assistée », axées sur de prudentes initiatives et l'attente d'aides extérieures peu contraignantes.
- 33 Il ressort de cet examen sommaire que la collaboration entre ONG et associations paysannes en Afrique, par-delà l'extrême diversité des situations, présente d'importants décalages entre discours et pratiques réelles. Au lieu de stimuler les initiatives paysannes endogènes, la majorité des ONG recourent à des méthodes d'intervention peu éloignées des formes d'encadrement « classiques », conduisant même souvent à l'instauration d'une *tutelle* de fait. Dans le cas de l'Ouest Cameroun, la faiblesse générale des associations paysannes et les stratégies des ONG favorisent l'instauration de relations inégales, fondées sur le clivage entre producteurs et non-producteurs : les seconds cherchant à imposer leur propre vision et à se rendre constamment indispensables. Toutefois, ceux-ci peuvent, en suscitant chez les premiers de subtiles formes d'adaptation ou de négociation, contribuer indirectement au renforcement de leur capacité d'organisation.

BIBLIOGRAPHIE

- DELER J.-P., FAURÉ Y.-A., PIVETEAU A. & ROCA P.-J. (dir.), 1998. *ONG et développement. Société, économie, politique*. Paris, Karthala.
- CHAUVEAU J.-P., LAVIGNE-DELVILLE Ph., 1998. « Communiquer dans l'affrontement », in DELER J.-P. et alii, *ONG et développement. Société, économie, politique* : 193-213.
- DESCENDRE D., 1991. *L'autodétermination paysanne en Afrique. Solidarité ou tutelle des ONG partenaires ?* Paris/Bruxelles, L'Harmattan/CSA.
- DIKONGUE MATAM E., NJONGA B., 1996. *Cheminement démocratique des organisations paysannes. Jeux de pouvoir, démagogie, influences extérieures ?* Yaoundé, SAILD.
- FERNANDO J.L., 1997. « Nongovernmental Organizations, Micro-Credit, and Empowerment of Women », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554: 150-177.
- HOURS B., 2002. *Domination, dépendances, globalisation. Tracés d'anthropologie politique*. Paris, L'Harmattan.
- JACOB J.-P., LAVIGNE-DELVILLE Ph. (dir.), 1994. *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*. Paris, Karthala.
- KENMOGNE J.-B., MANA K., 2002. *Pour la vie en abondance. L'expérience du Cercle International pour la Promotion de la Création (CIPCRE)*. Bafoussam (Cameroun), CIPCRE-Editions.
- OUÉDRAOGO B.-L., 1990. *Entraide villageoise et développement. Groupements villageois au Burkina-Faso*. Paris, L'Harmattan.
- OYONO Ph.-R., TEMPLE L., 2003. « Métamorphose des organisations rurales au Cameroun », *RECEMA, Revue internationale de l'économie sociale*, 268 : 68-79.
- STREETEN P., 1997. « Nongovernmental Organizations and Development », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554 : 193-210.

NOTES

1. La question (certes importante) des facteurs de différenciation entre ONG ne sera pas traitée ici, faute de place. Soulignons seulement que le clivage entre ONG du Nord et du Sud (impliquant fréquemment une dépendance étroite des secondes vis-à-vis des premières, du fait d'un accès inégal aux sources de financement) ne constitue qu'un aspect de la réalité, et ne doit pas dissimuler les inégalités grandissantes au sein de chaque groupe.
2. De ce point de vue, les ONG locales disposent apparemment d'un avantage appréciable sur les ONG du Nord : toutefois, cet avantage s'avère souvent, en pratique, bien plus limité qu'on ne le croit, en raison du fossé social et culturel qui sépare la majorité des membres d'ONG des paysans.
3. J'ai été témoin de ce type de situation au Congo au milieu des années 1980, en suivant l'opération « Villages-centres Mindouli », confiée à l'AFVP (Association française des volontaires du progrès). Compte tenu de la passivité générale de la population au niveau du volet production, les volontaires crurent s'engager dans une action « mobilisatrice » en répondant à la demande, formulée par une minorité d'éleveurs, de fournir des rouleaux de fil de fer barbelé pour clôturer

les parcs à bétail. Mais, en dehors du fait que bien peu d'éleveurs acceptèrent finalement les conditions (paiement au comptant), je me rendis compte, à partir de quelques calculs, que le coût d'une clôture de barbelés par unité de bétail variait en fonction *inverse de la taille des troupeaux* : le caractère socialement discriminatoire d'une telle option avait apparemment échappé aux volontaires.

4. Sans remettre en cause les expériences comme celle de Grameen Bank au Bangladesh, diverses études récentes montrent que les projets destinés aux femmes « pauvres » bénéficient en premier lieu à des femmes disposant de certaines ressources matérielles ou relationnelles – ainsi qu'à leurs parents masculins. Et les ONG engagées dans ces projets recourent bon gré mal gré à des règles rigides, basées sur des critères étroitement financiers, tandis que leur action contribue à la reproduction des formes d'oppression existantes (Fernando, 1997 : 175-7).

5. Option exprimée dans ses dépliants et documents de base, notamment *Le SAILD-OUEST en bref*.

6. Ce « mensuel d'information, de formation et de débat sur le monde rural » (publié en français, anglais et arabe, et tirant au total à plus de 40 000 exemplaires) comporte aussi bien des articles de vulgarisation technique que des informations de qualité sur les divers problèmes du monde rural, donnant fréquemment la parole aux paysans sur des problèmes cruciaux, et permettant à ceux-ci d'exprimer publiquement des opinions très critiques, difficilement concevables jusqu'à une période toute récente.

7. Le caractère socialement « sélectif » d'AGROCOM se reflète également dans le tarif d'adhésion : 100 000 francs CFA (soit 1 000 FF ou 152,45 euro), ce qui est loin d'être à la portée de la majorité des paysans !

8. L'AFVP cherchant au contraire à proscrire totalement l'usage de fientes en raison des risques de bactériose (entretien avec l'agronome responsable de la cellule multiplication des semences – Dschang, février 2000).

9. Voici (retranscrits presque littéralement) les propos de l'un de ces leaders paysans au sujet de l'appui du SAILD aux activités de BINUM (mise en place de caisses d'épargne-crédit, de magasins-relais, etc.) : « Les idées sont géniales, mais il semble que la chaîne comporte des blocages. En dépit de ses discours, le SAILD (ou sa hiérarchie) ne semble pas décidé à transférer effectivement la gestion aux paysans. Certains cadres du SAILD craignent que si le train marche bien, ils ne se retrouvent au chômage. » (entretien en décembre 2001).

10. D'où cette réflexion significative du responsable de l'un des groupes membres les plus actifs, en février 2000 : « Vous étiez présent à la journée "portes ouvertes" : d'après vous, était-ce la journée de l'Union ou la journée du CIPCRE ? ».

11. Ce paternalisme se reflète au niveau de diverses pratiques, comme l'attribution par le CIPCRE lui-même de « prix » symboliques aux meilleurs producteurs (ses « meilleurs élèves »). Bon nombre de paysans (et surtout paysannes), qui m'avaient fièrement exhibé ces « prix » (présentant l'apparence de diplômes) lors d'une première rencontre, m'ont demandé par la suite, sur un ton goguenard, quelle pouvait être la valeur réelle de ces beaux papiers, et s'ils ne devaient pas logiquement s'accompagner d'une somme d'argent !

12. Encadrement qui tendrait même actuellement à se renforcer, notamment par suite de la réorientation du PNVRA (Programme national de vulgarisation et de recherche agricole), sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, vers l'appui aux organisations paysannes : ce qui se traduit, à partir de 2000-2001, par une forte présence des « agents vulgarisateurs de zone » sur le terrain.

13. D'où la rareté des conflits graves conduisant à une rupture totale – comme le cas relevé dans le Centre-Sud du Cameroun par Oyono et Temple (2003 : 74).

RÉSUMÉS

Les ONG, qui jouent un rôle croissant en Afrique en matière de développement rural, définissent leur action en termes d'appui aux initiatives locales, notamment dans le cadre d'un « partenariat » avec les associations paysannes. Cependant, on relève fréquemment un décalage important entre discours et pratiques effectives, dans le sens d'une subordination des producteurs. Dans l'Ouest Cameroun, l'intervention non coordonnée d'une multitude d'ONG en direction d'organisations paysannes jeunes et peu structurées favorise le développement de relations ambiguës et asymétriques. Les grandes ONG se posent en interlocuteurs privilégiés des associations de producteurs, leur imposant une tutelle de fait – que les secondes s'efforcent néanmoins de réduire par de subtiles stratégies.

NGOs, which play an increasing role in African rural development, usually define their action in terms of providing support for local initiatives, in particular through a « partnership » with peasant associations. However, an important gap is frequently reported between discourse and actual practices, with a trend towards the subordination of the producers. In Western Cameroon, the uncoordinated intervention of a multitude of NGOs with respect to new and relatively unstructured peasant organizations contributes to the development of ambiguous and asymmetrical relationships. Large NGOs claim to have a privileged relationship with producers' associations, imposing a form of de facto regulation on them – which the latter nevertheless try their best to reduce by means of subtle strategies.

INDEX

Mots-clés : appui, associations paysannes, concurrence, ONG, Ouest Cameroun, stratégies, tutelle

Keywords : competition, NGOs, peasant associations, regulation, strategies, support, Western Cameroon

AUTEUR

YVES GUILLERMOU

Université Toulouse III