Revue Sénégalaise des Recherches Agricoles et Halieutiques Vol. 2 - nº 3-4 -1989

LES STRUCTURES COOPERATIVES SENEGALAISES FACE AUX MUTATIONS INSTITUTIONNELLES *

M. G A Y E
Chercheur de l'ISRA
Direction des Recherches sur les Systèmes Agraires et l'Economie Agricole.

RESUME

Le cadre institutionnel dans lequel évoluent les structures coopératives sénégalaises a connu de profondes mutations au cours de ces dernières années. La reforme du système s'est traduite par la mise en place de nouvelles entités qui devront fonctionner de plus en plus comme des entreprises privées. Toutefois, le niveau actuel des ressources humaines, financières et matérielles ne leur permet pas encore d'asseoir une réelle autonomie.

La présence de nouveaux concurrents encourages par les pouvoirs publics suscite quelques inquiétudes chez les dirigeants. Malgré un penchant relativement favorable aux coopératives, la plupart des adhérents simples ne souhaitent pas Eviction des commerçants privés. Les attitudes des uns et des autres par rapport à divers aspects de la politique officielle varient selon leur position dans le système.

. Cette publication a éd réalisée grâce à une subvention du Centre de Recherches pour le DéveloppementInternational(CRDI).Ottawa,Canada.

Avec l'intervention de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) qui vient de s'implanter, le principe des apports personnels tend à marginaliser les plus nécessiteux. Par ailleurs, le contenu initialement donné au concept fondamental de responsabilisation se trouve profondement modifié.

Mots-clés : Coopératives • GIE • OPS • Responsabilisation • Sections villageoises.

SENEGALESE COOPERATIVE STRUCTURES FACE TO THE INSTITUTIONAL CHANGES

SUMMARY

The institutional environment of cooperative organisations has drastically changed during past years. New structures are created with the intention to gradually transform cooperatives into private business associations. However, the actual availability of human, financial and physical ressources do not yet allow an effective autonomy.

Govemment policy encouraging competition gives cause for anxiety among cooperative leaders. Despite their preference for cooperatives, the majority of members do not wish eviction of private traders. The attitudes of farmers with respect to different policy measures change according to their positions within the system.

Financial participation required by the new agricultural credit bank means that neediest groups will no longer have access to loans. Furthermore, the content initially given to the basic concept of responsabilization is fundamentally altered.

Key words : Cooperatives • GIE • OPS • Responsabilization • Villager sections.

INTRODUCTION

Depuis 1983, la politique de l'Etat concernant les coopératives rurales a pris de nouvelles orientations qui mettent l'accent sur les aspects économiques au détriment des considérations purement sociales. Celles-ci semblaient avoir une bonne place dans l'ancienne approche, qui reposait sur un paternalisme devenu par la suite insupportable sans compter ses effets d'inhibition sur le paysannat.

L'intervention des pouvoirs publics portait en particulier sur les facilités de crédit pour les coopératives qui bénéficiaient aussi d'un monopole sur le commerce primaire des arachides. Avec la disparition de l'Etat-providence, un bouleversement notoire s'est opéré aussi bien sur l'organisation interne du système que sur l'environnement institutionnel. La principale innovation est la mise en place des sections villageoises considérées comme cellules de base du mouvement coopératif rénové. Les sections sont polarisées par des coopératives-mères appelées à être les cellules économiques des communautés rurales. L'objectif visé est de rendre les coopératives plus performantes et de moins en moins soumises à la tutelle étatique. En d'autres termes, la nouvelle coopérative doit devenir une entreprise privée largement autonome, et qui ne soit plus considérée par les coopérateurs comme une institution étatique. De nouveaux partenaires sont appelés à remplacer la puissance publique et l'Etat cherche à promouvoir une certaine concurrence jugée stimulante. Une nouvelle forme d'organisation parallèle, en l'occurrence les Groupements d'Intérêt Economiques (GIE) est encouragée et commence à gagner du terrain en milieu rural. En outre, à partir de 1985, les Organismes Privés Stockeurs (OPS) exclus depuis 1967 au profit des coopératives ont été réadmis dans la collecte des arachides. La compétition doit s'étendre à l'approvisionnement du monde rural en facteurs de production. Durant la campagne agricole 1987-1988, les coopératives-mères ont été fortement impliquées dans la vente des produits chimiques et notamment de l'engrais. Quant aux sections villageoises, elles ont bénéficié d'un meilleur acds physique aux services de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) qui s'implante progressivement. Toutefois, ses conditions d'octroi des crédits sont plus restrictives par rapport à l'ancien système mis en veilleuse depuis 1980. Le retrait de l'Etat avait crée un vide que l'Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal (UNCAS) tenta de combler en fournissant des semences à crédit pendant deux campagnes consécutives.

A toutes ces mutations d'ordre institutionnel s'ajoute un climat politique relativement tendu.

L'objectif vise ici consiste à mieux appréhender le contexte dans lequel opèrent les nouvelles organisations coopératives et les implications sur leur existence. Les données de base ont été collectees à trois niveaux, à savoir les coopératives-mères, les sections villageoises et les exploitations agricoles. Sans nous appesantir sur les détails de l'échantillonnage, précisons simplement que 60 sections villageoises ont été choisies de façon aléatoire et que nous avons Cgalement retenu les 52 coopératives-mères qui les polarisent. Dans chaque section, 4 exploitations agricoles ont été choisies également au hasard, soit un total de 240 unités.

L'approche d'ensemble repose sur l'hypothèse que la position dans le système constitue un élément qui n'est pas neutre par rapport aux opinions sur tel ou tel aspect du problème. C'est ainsi que nous distinguons les responsables de coopératives-mères, ceux de sections villageoises et les simples adhérents. Pour les structures coopératives, nos interlocuteurs

étaient les présidents élus à la tête de ces organisations. Il nous fallait donc éviter autant que possible les questions pouvant nécessiter une consultation entre les différents membres de bureau qui sont géographiquement disperses. Les questions portaient notamment sur l'appareil administratif et ses caractéristiques, les ressources disponibles, la distribution des intrants et l'environnement institutionnel. Au niveau des exploitants agricoles, l'accent était mis sur les relations d'affaires avec différents partenaires, l'appartenance à diverses formes d'organisations paysannes et les opinions sur certains aspects de la politique coopérative.

WE D'ENSEMBLE SUR LES NOUVELLES STRUCTURES COOPERATIVES

Les 52 coopératives-mères de l'échantillon polarisent 2009 villages regroupes autour de 923 sections. La notion de village est définie ici comme étant un ensemble de concessions qui relèvent de l'autorité d'un représentant légal du pouvoir administratif communément appelé chef de village. Cette définition étant retenue, on obtient une moyenne de 38 villages et 17 sections par coopérative-mère. Environ la moitié des coopératives regroupent chacune plus de 30 villages. Si l'on considère, dans chaque cas, le plus éloigné, la distance moyenne par rapport au siège social est de l'ordre de 14 km. Dans les cas extrêmes le rayon se situe au voisinage de 30 km ; ce qui peut constituer une contrainte non négligeable.

S'agissant des sections villageoises, les villages polarises se situent sur un rayon allant jusqu'à 5 km du siège social avec une distance moyenne de l'ordre de 2 km. La proximité géographique des associes constitue donc un atout pour ces nouvelles entités plus réduites.

On constate une assez forte imbrication entre coopératives-mères et sections villageoises au niveau de leurs appareils administratifs. En effet, 87% des membres de bureau des coopératives-mères sont dirigeants de section. Cela est de nature à favoriser la communication entre le sommet et la base.

La présence de responsables politiques dans la plupart des bureaux constitue un facteur non négligeable compte tenu des incidences particulieres que cela peut avoir. En effet, plus de la moitié des coopératives connaissent des problèmes de tendances politiques selon leurs dirigeants. Néanmoins, une relation entre l'existence de ces problèmes et la présence de responsables politiques parmi les membres de bureau n'est pas statistiquement établie.

L'interférence avec l'administration locale par le biais des conseillers ruraux et chefs de village qui siègent dans les bureaux est également assez forte. Par contre, les dignitaires religieux ont un poids numérique relativement faible. Leur présence au sein des bureaux n'est toutefois pas une condition nécessaire pour bénéficier des privilèges que certains leur reprochent.

L'absence totale de femmes au niveau des instances dirigeantes n'est qu'un reflet de leur marginalisation dans les structures coopératives.

Depuis la réforme de 1983, des démissions volontaires ont été enregistrées dans 17% des bureaux. Sur la même période, 15 membres de bureau ont été contraints à démissionner dans 9 coopératives sur les 52 étudiées, ce qui peut s'interpréter comme un signe de démocratie interne.

Au total, aucun des bureaux n'est complètement dépourvu de membres sachant lire et écrire dans une langue quelconque. Cependant, pour le français qui est la langue de travail, environ un quart des bureaux fait appel à des compétences extérieures.

Sur l'ensemble des 52 coopératives-mères, il n'y en avait que 2 qui disposaient d'une caisse non vide avec des sommes dérisoires. Cette situation montre que les coopératives-mères ne sont pas encore en mesure de faire face'au rôle de cellule économique qui leur est assigné par les pouvoirs publics au niveau de la communauté rurale.

Si l'on considère les encaissements réalisés par les sections villageoises depuis leur création, la répartition des fonds selon leur provenance se présente comme suit :

- ◆ droits d'adhésion : 88%
- ◆ cotisations spéciales : 11%
- ◆ champs collectifs : 1%

On note que 45% des sections n'ont jamais eu de caisse depuis qu'elles existent. Comme activités lucratives pour alimenter les caisses, nous n'avons noté que l'exploitation de champs collectifs dans très peu de cas. Cette tradition communautaire encore vivante sur le plan religieux n'a pas pu être capitalisée par le système coopératif.

Les infrastructures de stockage constituent une préoccupation quasi générale. On constate que 64% des coopératives sont dépourvues de magasin, ce qui ne facilite pas leur intervention dans la vente des intrants agricoles.

Par rapport à la situation relevée deux ans auparavant, on note un glissement du social vers l'économique dans l'utilisation des ressources financières.

OPINIONS SUR LA REFORME DU SYSTEME COOPERATIF

La restructuration du Mouvement Coopératif mise en œuvre depuis 1983 suscite des opinions assez mitigées au niveau des coopérateurs. Si l'on considère les présidents de coopératives-mères, environ 55% soutiennent la réforme tandis que les autres préfèrent l'ancien système. Lorsqu'on se situe au niveau des présidents de sections villageoises, 35% sont pour le système actuel tandis que les autres sont nostalgiques du passe. Quant aux simples coopérateurs chefs d'exploitation, 87% des préférences vont à l'ancien système.

Bien que ces chiffres soient insuffisants pour donner assez de précision, ils indiquent une tendance générale qui est que plus on descend vers la base, moins la réforme semble avoir d'adeptes et vice versa.

Etant donné que l'appréciation d'ensemble ne peut être qualifiée de positive, l'engouement des coopérateurs à créer de nouvelles sections villageoises constitue un paradoxe. Ce phénomène dune certaine ampleur s'observe au sein de 7 coopératives-mères sur 10. Certains y voient un signe d'adhésion des paysans au nouveau système. Dans la plupart des cas, il s'agit de tendances dissidentes dont les facteurs explicatifs sont multiples. Les plus importants sont liés à la redistribution des semences données à crédit par l'UNCAS en 1985 et 1986. Certains groupes s'estimant lésés en voulaient aux dirigeants de section qui choisissaient les bénéficiaires et déterminaient les dotations. Les tensions politiques, l'éloignement et parfois le simple désir de se démarquer constituent aussi des facteurs qui entrent en jeu. L'existence de problèmes politiques est reconnue par les dirigeants au niveau de 38% des sections. Toutefois, elle n'entraîne pas dans chaque cas des démarches

séparatistes. Cela résulte du fait que les factions qui s'opposent ne représentent pas toujours des entités géographiques données, ce qui est une condition nécessaire pour constituer une section.

COEXISTENCE DES COOPERATIVES AVEC LES NOUVEAUX CONCURRENTS

La politique de libéralisation engagée par l'Etat favorise l'insertion de nouveaux intervenants au sein de l'économie rurale. C'est le cas des OPS et GIE en concurrence sur le terrain avec les coopératives officielles. Ainsi, au niveau de la zone couverte par cette étude, les points de collecte des arachides ont été répartis à raison de 60% aux coopératives et 40% aux OPS. La compétition s'est également étendue au commerce des intrants agricoles. Une des hypothèses de la libéralisation est que la concurrence est facteur de stimulation pour les coopératives inhibées par l'assistance et la protection que leur assurait l'Etat.

A la question de savoir quelle est la mesure officielle qui a le plus porté préjudice au système coopératif, la réponse dominante chez les dirigeants est la réadmission des OPS dans le commerce arachidier. Elle a été donnée par 64% des présidents de coopératives-mères et 46% des présidents de sections villageoises.

Entre l'OPS et la coopérative, on peut se demander à quelle distance de l'un et de l'autre partenaire se tient le paysan. Si l'on considère la catégorie des chefs d'exploitation, environ 29% d'entre eux n'approuvent pas le retour des OPS dans la collecte des arachides. Cette position caractérise particulièrement ceux d'entre eux qui détiennent des responsabilités dans le système coopératif.

Si l'exclusivité du commerce arachidier devait revenir à l'un ou l'autre partenaire, une majorité de 63% des chefs d'exploitation souhaiteraient que ce soit la coopérative. Néanmoins, la coexistence est préférable pour une proportion égale des répondants. Environ un quart est favorable aux OPS tandis que les autres 12% restent indifférents.

Dans l'ensemble, il existe donc un penchant plutôt en faveur des coopératives, tout au moins chez les chefs d'exploitation. En fait, rien ne prouve que la situation est identique au niveau des producteurs dépendants qui ont toujours occupe une place marginale dans le système coopératif malgré leur dominance numérique.

Pour donner aux structures coopératives de base une certaine assise financière, les pouvoirs publics envisagent de leur rétrocéder 70% des marges commerciales sur l'arachide qu'elles collectent. Les unions qui gèrent actuellement tout ne conserveront que 30%. Cette idée introduit une nouvelle dimension dans les rapports entre coopératives, OPS et communauté paysanne. En effet, les marges rétrocédées devront constituer un fonds destiné à financer certains investissements y compris des infrastructures communautaires. Seule la collecte arachidière réalisée par les coopératives sera concernée. Or, certains villages légalement polarisés ne sont dotés que de points de collecte OPS. Précisons que les OPS empochent leurs marges commerciales à titre de rémunération.

La majorité des présidents de coopératives sont d'avis que ceux qui vendent leurs récoltes aux OPS n'auront aucun droit quant à l'utilisation des fonds attendus. Sur le terrain de la concurrence que l'Etat cherche à promouvoir, cette nouvelle situation risque de bouleverser les données du problème.

Quant aux GIE, ils coexistent avec les coopératives officielles dans 88% des communautés rurales couvertes par cette Ctude. Précisons que chaque communauté rurale constitue le ressort géographique d'une coopérative-mère qui en est théoriquement la cellule économique. Dans certains cas, les GIE ont même distribue des facteurs de production à crédit aux paysans. Par comparaison aux sections villageoises, les populations féminines y ont une place nettement plus importante. A titre d'exemple, 38% des femmes ayant plus de 25 ans sont membres contre 12% chez les hommes. La nécessite de réglementer la coexistence GIE-coopératives fait l'objet d'un débat officieux. Si les tendances actuelles se maintiennent, la question ne tardera pas d'être posée aux décideurs qui auront à trancher.

FACTEURS INSTITUTIONNELS DE BLOCAGE

Les facteurs de blocage les plus déterminants découlent de la politique officielle selon 68% des présidents de coopératives-mères, 72% des présidents de sections villageoises et 85% des paysans chefs d'exploitation. Cependant, même si le décideur est le principal accusé, les points de reproche varient en fonction de l'accusateur. C'est ainsi que pour les chefs d'exploitation, le principal aspect souligné est la restriction du crédit qui a presque enlevé aux coopératives leur raison d'être. Pour les dirigeants par contre, il s'agit surtout de la concurrence des nouveaux traitants soutenus par les pouvoirs publics. Selon eux, le recouvrement des dettes officiellement considéré comme le principal critère de performance sera plus difficile étant donné que la coopérative ne contrôle plus la production de ses membres. Par ailleurs, la sanction de non éligibilité aura moins de portée puisque les OPS et GIE sont des créanciers potentiels. Avec la répartition officielle des points de collecte arachidière, certaines sections villageoises sont de fait livrées aux OPS. Cela met en cause le ressort territorial de la coopérative-mère et constitue une menace de taille à son unité.

En définitive, ce qui est considéré ici comme facteurs de blocage correspond à des mesures d'assainissement que les pouvoirs publics jugent indispensables.

INTERVENTIONS DES COOPERATIVES SUR LES INTRANTS AGRICOLES

La vente au comptant de l'engrais a été quasi généralisée au niveau des coopératives-mères en 1988. Il s'agit d'un premier test qui n'a pas été renouvelé compte tenu des faibles résultats enregistrés. Environ 10% des stocks mis en place ont pu être vendus au comptant. Cela semble indiquer un drieux problème dans l'appréciation des besoins solvables par les dirigeants responsabilisés.

S'agissant de l'hypothèse selon laquelle la compétition améliore les performances, on peut noter que les coopératives qui on fait l'effort de ventiler leurs stocks d'engrais sur plusieurs points de vente sont surtout celles qui affrontaient la concurrence d'OPS à l'échelle de la communauté rurale.

La participation des coopératives à la vente des intrants se heurte aussi à un manque d'infrastructures. Nous avons souligné auparavant que 64% d'entre elles ne disposent pas de magasins leur appartenant. C'est ainsi que dans presque 30% des cas, les engrais étaient stockés à ciel ouvert.

Parmi les multiples raisons évoquées pour expliquer les difficultés de vendre l'engrais au comptant, l'espoir d'une distribution à crédit constitue un facteur déterminant. Le raisonnement des coopérateurs est que les stocks non écoulés ne pourraient pas être gardés sur place jusqu'à la prochaine campagne ; les conditions de stockage très précaires ne pouvant en aucune manière permettre cela. Par ailleurs, il serait difficile voire impensable de retourner les produits à l'usine. Le calcul n'a pas été faux puisque les stocks ont finalement été cédés à crédit grâce à l'intervention de la CNCAS.

Ce crédit octroyé par le biais des sections villageoises était tout de même soumis à des conditions dont un apport égal à 10% de la valeur des quantités demandées. Dans l'ensemble, 42% des sections villageoises couvertes par cette étude en ont bénéficié. Si l'on considère toutes les sommes versées par les sections villageoises en vue d'accéder au crédit, les 85% proviennent de cotisations individuelles réalisées pour la circonstance faute de disponibilités financières collectives. Ce caractère individualisé des participations mérite d'être retenu en raison de ses conséquences sur l'ensemble du système. On note que dans deux sections, des individus n'ayant pu verser un apport personnel ont bénéficié du crédit par solidarité. Cela a été accepté simplement parce que des fonds collectifs ont pu être utilisés dans le financement des opérations. Par contre, dans 84% des sections ayant participe, les dirigeants affirment qu'il existe des adhérents nécessiteux et dignes de confiance mais qui n'ont rien obtenu faute de pouvoir verser l'apport personnel. La situation inverse est évoquée dans 40% des sections. Il s'agit d'individus qui n'inspirent pas confiance mais à qui on ne pouvait pas refuser le crédit parce que le versement de l'apport personnel leur donnait un droit absolu.

CONCLUSION

Dans le contexte des mutations institutionnelles qui sont en train de s'opérer, les coopératives rurales sénégalaises doivent s'adapter à de nouvelles conditions d'existence. La réforme structurelle de 1983 vise à promouvoir un type d'organisation plus conforme aux exigences d'une véritable responsabilisation des coopérateurs. Ce concept qui est au centre de la politique actuelle, ne semble toutefois pas avoir un contenu bien précis. Avec les premières expériences sous l'égide de l'UNCAS, responsabilisation signifiait que les dirigeants élus avaient le droit de distribuer les crédits disponibles comme ils l'entendaient et le devoir de veiller au recouvrement des dettes. Il y a lieu de retenir ici que droit et devoir s'impliquaient mutuellement.

Avec la CNCAS, la responsabilisation des coopérateurs a une seconde dimension que matérialise le principe des apports personnels. En règle générale, l'absence de fonds collectifs fait que ces apports ont un caractère parfaitement individualise. Ils donnent à chaque participant le droit à une dotation qui correspond strictement aux sommes versées. Cela signifie que les responsables n'ont plus la possibilité de dire qui aura quoi, avec tout ce qui en découle comme conséquences. Pour eux, le concept de responsabilisation se trouve complètement vidé de son sens. Ne jouissant plus des prérogatives qui leur donnaient un grand pouvoir, on doit s'interroger sur les possibilités de donner un nouveau contenu motivant à leur fonction. La plupart des responsables sont d'avis que si les multiples servitudes qu'ils assument ne sont pas compendes dune manière ou dune autre, les structures coopératives seront condamnées à disparaître faute de volontaires pour les

diiger. Même la compensation des charges financières liées à leur fonction n'est pas assurée en raison dune absence totale de moyens.

Avec le principe des apports personnels individualises, la porte d'accès au crédit se ferme pour les plus démunis. Une conséquence de taille est que l'institution coopérative tend à écarter ceux qui en ont le plus besoin. La question de fond est celle de savoir si le mal est nécessaire sur le plan social pour que le système soit économiquement viable. Quoiqu'il en soit, la base financière de viabilité dans l'autonomie reste à consolider voire à créer. Même si la politique de désengagement et de libéralisation mise en œuvre par l'Etat peut être stimulante pour les coopératives, elle Jette aussi les bases d'une sélection à la " Darwin ".

BIBLIOGRAPHE

1 DIOP A. M., 1971. Le Mouvement Coopératif sénégalais. Revue française Etudes Politiques Africaines, Janvier, pp. 49-61.

2 GAYE M., 1987. Les sections villageoises et le crédit. Dakar, Direction des Recherches sur les Systèmes Agraires et l'Economie Agricole de l'ISRA. Septembre 1987, 27 p. (Document de Travail 87-l).

3 GAYE M., 1988. Les coopératives agricoles au Sénégal et l'expérience de la responsabilisation. Coopératives et Développement. Revue du CIRIEC ; Vol. 20, N°1, 1988-1989, pp. 121-139.

4 LAF'LAMME M., 1986. La formule coopérative, un espoir pour l'Afrique. L'Action Nationale. 76-l : pp. 91-96.

5 République du Sénégal, Direction de la Coopération. Loi 83-07 du 29-01-1983 portant statut général des coopératives au Sénégal.

VIENT DE PARAITRE