

« L'HOMME QUI RÉPARE LES COLLINES »

Olivier DE SCHUTTER¹

Ma première rencontre avec Deogratias Niyonkuru ne s'est pas faite autour d'un verre, ou lors d'une assemblée générale de l'association SOS-Faim Luxembourg, dont nous sommes aujourd'hui l'un et l'autre membres. Elle ne s'est pas faite au Parlement européen, où nous avons partagé plus d'une fois la même tribune. Cette rencontre a été virtuelle : elle s'est faite autour de la privatisation de la filière du café au Burundi.

C'était en 2012 et j'étais encore, à l'époque, Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation. J'avais été approché par l'ONG belge Solidarité socialiste. Celle-ci relayait les craintes des caféiculteurs burundais regroupés au sein de la Confédération nationale des associations des caféiculteurs du Burundi (CNAC), au sujet d'un processus de privatisation de la filière du café dans le pays, que la Banque mondiale prétendait imposer. L'enjeu était considérable : le café représentait à l'époque 80 % des recettes d'exportation du Burundi, et près de 750 000 familles – 55 % de sa population – dépendaient de la filière comme principale source de revenus. Le pays était à l'époque le troisième le plus pauvre du monde, les deux tiers de la population vivaient dans un dénuement extrême, et près d'un tiers (27 %) était victime de malnutrition. Or, alors que la gestion de la filière était étatisée depuis 1976 – pour la production, la transformation des cerises de café et la commercialisation –, un processus de privatisation était entamé depuis 1990. Les caféiculteurs regroupés depuis au sein de la CNAC, jouaient un rôle actif d'accompagnement de ces réformes. L'objectif était que, progressivement, ils puissent assurer la gestion de la filière, en lien avec la SOGESTAL (Société de

1. Olivier De Schutter a été le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation entre 2008 et 2014. Il est actuellement membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU.

gestion des stations de lavage) : il s'agissait, par le transfert de la filière de l'État aux caféiculteurs, de permettre à ceux-ci de capter une part plus importante de la valeur dégagée par l'exploitation du café.

Deux visions s'opposaient cependant, s'agissant de la manière d'opérer la privatisation. Le gouvernement burundais proposait que les caféiculteurs, à travers la CNAC, maîtrisent la filière, pour ainsi bénéficier d'un prix plus élevé pour leurs récoltes, en fonction des prix du café vert sur les marchés internationaux ; en 2008, la Confédération avait même mis sur pied un « comité de commercialisation » afin que les caféiculteurs puissent écouler eux-mêmes leur production sur le marché mondial, montant ainsi dans l'échelle de valeur. À l'opposé, dès 2005, la Banque mondiale demandait que la privatisation s'opère par un mécanisme d'appel d'offres : elle insistait pour que 133 des 145 stations de lavage soient vendues par ce mécanisme, et elle alla jusqu'à faire comprendre au gouvernement que la continuation de son soutien à des programmes de santé serait subordonnée à la mise en œuvre de cette recommandation.

Fortement dépendant de l'aide internationale, sur laquelle reposaient 51 % de son budget, le Burundi n'eut pas d'autre choix que de céder à la demande pressante de la Banque : en 2009, la compagnie Swiss Webcor Ltd. fit l'acquisition de 13 stations de lavage dans les provinces de Ngozi et Kayanza, pour un montant moyen de 77 000 USD chacune – un prix largement en-dessous de la valeur réelle des actifs –, alors que l'appel d'offres était réservé aux acteurs ayant un chiffre d'affaires annuel d'au moins 1 million de dollars, ce qui de fait excluait que les coopératives de caféiculteurs puissent y prendre part. En 2011, 120 autres stations furent mises aux enchères, et une partie d'entre elles – 28, semble-t-il – furent acquises par des investisseurs burundais. Les caféiculteurs avaient espéré que ce processus de privatisation puisse leur bénéficier, renforcer leurs structures et leur permettre de monter dans l'échelle de valeur en captant une part des bénéfices liés à la transformation des cerises de café et à leur commercialisation ; il apparaissait à présent que c'est l'inverse qui se préparait.

C'est informés de ces développements qu'avec Cephass Lumina, alors l'expert indépendant sur les effets de la dette extérieure sur

les droits économiques, sociaux et culturels, nous avons écrit à la Banque mondiale, le 10 août 2012, pour faire part de notre préoccupation. Était-il acceptable de marginaliser ainsi les coopératives paysannes, alors même que l'Assemblée générale des Nations unies avait déclaré 2012 « année internationale des coopératives » ? La Banque pouvait-elle ignorer, dans le type de privatisation qu'elle recommandait, les exigences du droit international des droits de l'homme ? Pouvait-elle, prenant appui seulement sur des rapports de consultants privés, se passer d'une consultation impliquant les caféiculteurs eux-mêmes ?

La réponse de la Banque mondiale nous parvint quelques semaines plus tard, le 9 octobre. Elle affirmait, de manière générale, que la privatisation serait favorable aux caféiculteurs, compte tenu de ce que l'efficacité de la gestion y gagnerait, tout en soulignant que les prix que les paysans recevaient pour leur production, dépendraient de l'évolution des cours mondiaux du café. Elle niait surtout toute obligation pour la Banque de prendre en compte les droits de l'homme dans ses recommandations faites au Burundi – car cela, nous écrivait-elle, l'amènerait à s'écarter de son mandat, qui lui imposait de ne pas prendre en compte des considérations autres que strictement économiques. La Banque nous renvoyait par ailleurs à une étude conduite en 2006 (Poverty and Social Impact Analysis – PSIA) qui, selon elle, concluait aux impacts positifs que la privatisation aurait pour les producteurs de café.

Cette réponse n'était évidemment pas satisfaisante. En particulier, l'étude PSIA à laquelle la Banque faisait référence ne permettait en aucune manière de tirer les conclusions qu'elle prétendait y lire. Sans doute afin de nous épargner la lecture de ce document, long et technique, la Banque mondiale en avait résumé pour nous les principales leçons : cette étude, lui faisait-elle dire, « *conclut à ce que la libéralisation du secteur du café augmenterait les revenus des caféiculteurs en s'assurant qu'ils percevront une part plus importante du prix du café sur les marchés mondiaux* »². Or, l'étude disait l'inverse. Elle faisait état des craintes des caféiculteurs que la perte de contrôle sur la filière conduise à une chute de

2. « *concluded that liberalization of the coffee sector would increase farmers' income by ensuring that they receive a higher share of the international coffee price.* »

leurs revenus. Et elle rapportait que 78 % d'entre eux appréciaient le rôle de la SOGESTAL. Le document montrait en outre que, pour les paysans incapables d'obtenir du crédit ou de se protéger contre la volatilité des prix du café – une fois leurs revenus alignés sur l'évolution des cours mondiaux –, la réforme aurait des impacts potentiellement dévastateurs. En d'autres mots, dans la réponse qu'elle nous avait faite, la Banque mondiale avait cherché à nous induire en erreur. Elle avait aussi rejeté notre suggestion, pourtant réitérée à plusieurs reprises, que nous mettions sur pied une mission sur place afin d'établir la réalité des faits, face à ces lectures apparemment contradictoires des impacts de la privatisation.

Notre dialogue avec la Banque mondiale s'arrêta là. La confiance était rompue. Mais l'intervention ne fut pas vaine. Par la suite en effet, apparemment alertée par notre interpellation, la Banque décida d'appuyer la démarche de la CNAC, qui se porta candidate à l'acquisition d'une trentaine de stations de lavage, tout en l'encourageant à solliciter le soutien d'investisseurs pour financer l'opération en se faisant rembourser par un prélèvement sur le prix du kilo de café, et pour accompagner le rôle de la Confédération dans la commercialisation et le développement du microcrédit au bénéfice des caféiculteurs. Nous avons cru le combat perdu ; il avait été à moitié gagné.

Derrière toute cette évolution, ADISCO (Appui au développement intégral et à la solidarité sur les collines) – l'association, qu'avec d'autres, Deogratias Niyonkuru avait fondée en 2006 –, avait joué un rôle clé. Ayant assuré la mise sur pied d'une mutuelle de soins de santé au bénéfice des quelque 130 000 membres de la CNAC, ADISCO n'a cessé d'encourager celle-ci à demeurer au service des producteurs – alors que, constate M. Niyonkuru, la tendance naturelle des cadres des organisations paysannes est de mépriser l'avis des paysans eux-mêmes, moins bien formés qu'eux –, et à rester centrée sur le cœur de son métier – le soutien aux caféiculteurs –, plutôt que de courir le risque de se perdre en prenant en charge un trop grand ensemble de missions. Le rôle d'ADISCO avait été aussi discret qu'efficace : passant pour une fois, dans ce dossier, de la fourniture de services au plaidoyer politique, elle avait joué adroitement, de fait, un rôle de médiateur. Après avoir appuyé les démarches de

la CNAC dans ses rapports avec la Banque mondiale, elle l'a incitée à prendre ses distances vis-à-vis d'un processus de privatisation lorsqu'il est apparu que, manifestement – le rejet par la Banque de notre communication en attestait –, celui-ci allait à l'encontre des droits des paysans. Elle a ensuite contribué au financement des coopératives paysannes pour la construction de leurs propres stations de lavage, créant l'espace nécessaire à une alternative au scénario que la Banque mondiale avait pensé écrit une fois pour toutes. C'est ainsi que je découvrais l'action de Deogratias Niyonkuru, « l'homme qui répare les collines ».

* * *

Le livre que nous donne aujourd'hui Deogratias, est unique à plusieurs égards. C'est d'abord le livre d'un acteur du développement rural, informé par plus de trente années d'expérience en République démocratique du Congo, au Cameroun et au Burundi. À en juger par la prolifération des ouvrages et rapports sur les problématiques dont il traite, on pourrait le croire redondant. Or, c'est l'inverse : parce qu'il nous vient de l'intérieur du monde qu'il décrit, il comble un vide essentiel. L'immense majorité des essais portant sur la paysannerie d'Afrique sont rédigés par des fonctionnaires d'institutions internationales, par des universitaires qui ont fait quelques missions de terrain, ou par des journalistes qui, de l'extérieur, prétendent donner vie à ce qu'ils n'ont pas vécu.

Le terrain des controverses sur l'avenir de la coopération au développement, en particulier, oppose deux professeurs qui enseignent dans des quartiers différents de New York – l'un, Jeffrey Sachs, pour soutenir que l'augmentation des montants de l'aide des pays riches doit être le point de départ de tout plan de sauvetage de l'Afrique, l'autre, William Easterly, pour dénoncer au contraire les effets pervers de l'aide sur les incitants qui doivent permettre à un secteur privé d'émerger. C'est une ancienne de Goldman Sachs, Dambisa Moyo, qui a dénoncé avec le plus de virulence, sur le mode pamphlétaire, les méfaits de l'aide occidentale. Et c'est un professeur d'Oxford, Paul Collier, qui s'est fait le porte-parole le plus écouté

des partisans d'une industrialisation de l'agriculture, en traitant de romantiques les scénarios alternatifs au sien.

Quelles doivent être les priorités pour les paysans d'Afrique ? Quelles formes de soutien sont les plus urgentes ? Quelle trajectoire de développement proposer, qui réconcilie au mieux amélioration de la productivité, réduction de la pauvreté rurale, et préservation des écosystèmes ? Chacun dans le monde du développement a son avis sur ces questions, semble-t-il, sauf les premiers concernés : les acteurs de terrain, qui affrontent ces défis au quotidien, et au secours de qui une armée d'économistes du développement veut se porter. Il y a des exceptions, bien sûr. En 2006, Mamadou Cissokho publiait son livre au titre magnifique, *Dieu n'est pas un paysan*³. Mais pour une voix forte qui se fait entendre, combien ont été réduites au silence ?

Les paysans et les paysannes en général n'écrivent pas. Les querelles d'experts font un vacarme tel que leur voix en devient inaudible. Deogratias Niyonkuru leur redonne la parole. Il nous les fait entendre. Ce sont eux les vrais experts, nous dit-il. Il refuse de se faire leur porte-parole, et il refuse de se substituer à eux. Sous sa plume, ils ne sont plus objets d'investigation, ils deviennent acteurs.

Ce livre est aussi unique par sa modestie. Le contraste est saisissant entre l'accumulation d'informations de première main et le refus de proposer des recettes, ou même de tirer des enseignements généraux. L'auteur a vu échouer trop de projets, il a vu trop de « plans stratégiques » oubliés aussitôt qu'adoptés, il a été le témoin de trop de trahisons et de volte-face, pour ne pas être vacciné contre la tentation de croire à l'existence de remèdes universels. La pauvreté rurale a des causes trop nombreuses, elle est un phénomène trop complexe, pour que les solutions simples puissent suffire à l'éradiquer. Les situations locales sont trop variées pour se laisser ramener à une équation unique. Le titrement des terres, par exemple, dont M. Niyonkuru souligne à juste titre qu'elle seule peut encourager les cultivateurs à faire des investissements à long terme – à planter des arbres, à prendre soin de la santé des sols, et à les aménager afin de favoriser le captage de l'eau de pluie –, est trop souvent un processus capté

3. Mamadou Cissokho, *Dieu n'est pas un paysan*, GRAD, Présence africaine, 2009.

uniquement par les élites. Ce sont ces élites qui ont un accès privilégié aux administrations foncières (celles-ci parfois ne sont présentes que dans la capitale), et ce sont elles dont les terres sont assez grandes pour justifier un investissement dans la certification – une certification dont le coût, même lorsqu'il est modeste, est parfois au-delà des moyens des paysans les plus pauvres.

En outre, nous rappelle M. Niyonkuru, les femmes trop souvent n'ont pas bénéficié des programmes de délivrance des certificats fonciers : ce sont les hommes en général qui procèdent à l'enregistrement des terres (ils se déplacent plus facilement), et ils le font généralement en leur nom, en omettant celui de l'épouse. Le titrement est-il alors une bonne chose ? Oui, s'il peut limiter le risque de conflits fonciers, et favoriser des gains de productivité par les investissements qu'il encourage. Mais non, s'il conduit à l'accaparement de terres et augmente les risques de concentration agraire et de marginalisation de la paysannerie familiale, en même temps qu'il accroît la discrimination envers les femmes. La priorité doit être la sécurisation foncière, et pas nécessairement la transformation de la terre en une marchandise comme une autre, sur laquelle l'on spéculé et qui va, en fin de compte, à l'investisseur au pouvoir d'achat le plus élevé.

De même, faut-il encourager les gouvernements à mettre en œuvre des plans de développement agricole fondés sur le modèle dit de la « révolution verte », combinant la diffusion de variétés végétales dites « améliorées » à haut rendement, l'utilisation d'engrais azotés et de pesticides, l'irrigation et la mécanisation de la production ? Non, si cela signifie sacrifier la « souveraineté semencière », en condamnant à la disparition progressive les systèmes semenciers paysans, et si cela augmente leur dépendance par rapport à un petit nombre de firmes agro-chimiques qui détiennent en monopole les technologies sur lesquelles cette « révolution verte » repose. Et pour autant, cela ne signifie pas que l'agriculture sans intrants soit toujours une alternative viable. Des sols épuisés doivent parfois être régénérés par des apports extérieurs. Et les coûts d'entrée dans les filières certifiées « bio » sont trop élevés, et les contraintes qui les accompagnent sont trop fortes, pour constituer une solution pour la majorité des petits paysans.

Nous sommes loin ici des simplismes dont ces débats sont peuplés, loin aussi de l'idéologie ou des chapelles. La plume de M. Niyonkuru épouse les formes de la réalité – complexe et sinueuse, faite de reliefs et de replis. Point ici de prêt-à-penser, et point non plus de propos doctrinaires. Le lecteur pressé de solutions toutes faites se tromperait de livre : la seule fidélité de l'auteur est ici à la vérité, et la vérité est que les « solutions » qui permettent de soutenir l'agriculture familiale ne sont ni simples, ni uniformes.

Informé, modeste, le livre présenté ici est aussi neuf parce qu'il place au centre de son analyse la question du pouvoir. Ouvrez n'importe quel rapport d'une agence des Nations unies, n'importe quel essai d'économiste du développement – et j'oserais ajouter : n'importe quel manuel d'économie politique –, et vous verrez que le mot « pouvoir » n'apparaît pas, sinon parfois pour décrire le risque qu'un acteur économique dominant abuse de sa position sur le marché pour extraire des autres agents économiques ce que les économistes appellent une « rente ». Mais de pouvoir politique, de démocratie dans la prise de décision, il n'est pas ou guère question. Or, pour les paysans d'Afrique, la question est essentielle. Car quelle a été, après tout, l'histoire des cinquante dernières années, telle qu'ils l'ont vécue ? Au lendemain des indépendances, dans les années 1960 et 1970, la plupart des pays africains ont visé une industrialisation rapide : encouragés en cela par une littérature qui, à l'époque, parlait de « modernisation » et de « rattrapage » (et qualifiait les pays pauvres de « sous-développés »), ils ont misé sur des projets de développement dont la viabilité dépendait à la fois de l'accès des populations urbaines à une alimentation à bas prix – il s'agissait d'éviter que les salaires doivent augmenter trop vite dans l'industrie –, et de l'apport de devises étrangères, nécessaires à l'importation de technologies détenues par les firmes occidentales.

Les paysans africains ont dès lors été sommés de produire pour l'exportation, le café, les arachides, le tabac ou les bananes servant à financer les usines et le pétrole ; et d'accepter d'être très mal payés pour leurs récoltes, sous prétexte de calmer l'impatience d'un sous-prolétariat urbain qui commençait à se faire entendre politiquement. C'est ce que Michael Lipton appellera en 1977 le « biais

urbain»: les gouvernements dépendant pour leur survie politique des populations des villes, c'est donc le sort de celles-ci qui constituera leur préoccupation première. Les coopératives rurales ont souvent été l'instrument de cette exploitation de la paysannerie : contrôlées par l'État plutôt que par leurs membres, elles n'ont fourni leurs services qu'à condition que les paysans produisent ce que l'on attendait d'eux, et acceptent les prix dérisoires, souvent en-deça même du coût de production, qui leur était proposé. Les paysans de cette génération n'ont souvent survécu qu'au prix de leur auto-exploitation : en faisant travailler femmes et enfants sans rémunération sur leur parcelle, en acceptant de vivre dans la misère, simplement pour ne pas devoir quitter leurs terres et leurs communautés d'origine.

Les années 1980 et 1990 ont été celles d'un grand retournement. L'État avait échoué ? Il n'avait pas réussi, malgré ses politiques dirigistes et ses plans quinquennaux, à développer l'agriculture ? Pour la Banque mondiale et une majorité des économistes du développement de l'époque, la solution s'imposait d'elle-même : laisser les forces du marché s'exprimer, en cessant de subsidier les filières, en démantelant les coopératives d'État, en mettant fin à un système de régulation des prix par les caisses de compensation – boiteux certes, injuste envers les agriculteurs sans doute, mais qui avait malgré tout servi de bouée de sauvetage à beaucoup d'entre eux. Cette époque coïncide avec l'imposition à ces pays, soudain pris au piège de la dette extérieure devenue insoutenable, de plans dits d'«ajustement structurel». Les paysans découvraient alors qu'il y avait une chose pire que d'être exploités par l'État : c'était d'être ignorés de lui. Abandonnés à leur sort, beaucoup ont migré à cette époque vers les villes ; d'autres, incapables d'être compétitifs dans un contexte où l'État avait cessé d'assumer son rôle de régulateur et d'investir dans des moyens de stockage, de communication ou de transformation, ont été relégués à une agriculture de subsistance.

En dépit de l'ampleur du retournement, une chose en tout cas n'a pas changé au cours de toutes ces années : le paysan ne compte pas dans la décision politique. Un cercle vicieux s'est installé entre son absence de pouvoir et la marginalisation économique dont il est victime. Aussi, aucune solution durable ne sera trouvée qui ne passe

pas par un rôle plus grand des organisations de producteurs dans la formulation des politiques agricoles en particulier, et une place plus visible des ruraux dans la vie politique en général. De tous les messages que Deogratias Niyonkuru nous transmet, celui-là n'est pas le moins important. Alors, écoutons-le.