



Le renforcement des capacités politiques dans le cadre d'AGRICONGO.

*Patrick Vanderhulst, Danny Sigoma**

Photo : Patrick Vanderhulst
Apprentissage paysan

Les conflits armés, la militarisation de l'économie, le délabrement de la gouvernance, le manque d'accès aux soins de santé, la corruption des services gouvernementaux et de la Justice, le manque de lois en faveur de l'agriculteur familial - bref l'absence d'un Etat de droits - sont autant de facteurs entravant les opportunités des paysans à revendiquer leurs droits et à faire valoir l'importance de leur contribution économique. L'avenir du secteur agricole dépendra fortement de la capacité des producteurs à s'organiser et à revendiquer un environnement législatif et juridique propice à l'entreprise agricole familiale...

C'est précisément avec l'ambition d'accompagner les organisations paysannes (OP) dans leurs campagnes politiques et leur processus de structuration (en préalable au renforcement de leurs capacités de plaidoyer) que s'est constitué en 2010 l'Alliance AGRICONGO. Celle-ci associe huit ONG belges¹, en concertation avec leurs

1. Caritas International, CDI-Bwamanda, Diobass, Oxfam-Solidarité Belgique, Solidarité socialiste, SOS-Faim, TRIAS, Vétérinaires sans Frontières - Belgique, Vredeseilanden.

partenaires locaux en République Démocratique du Congo.

Ce projet, prévu sur une durée de deux ans, a pu effectivement démarrer en mai 2012, à l'occasion d'un atelier organisé à Matadi. Il s'articule notamment sur l'organisation d'ateliers paysans organisés dans sept zones de cinq provinces de la République. Les deux auteurs de cet article assurent la formation et le coaching des facilitateurs congolais qui modèrent ces ateliers paysans. A mi-chemin ils partagent les premières réflexions que leurs inspirent leurs observations.

A l'origine

Le projet d'appui au plaidoyer agricole et à la structuration paysanne provinciale et nationale est né d'une demande d'appui adressée par la Fédération des Organisations des Producteurs Agricoles du Congo/Nord Kivu (FOPAC/NK) à ses partenaires belges. Forte de ses propres expériences prometteuses dans le Nord Kivu, elle souhaitait être accompagnée dans la structuration et le renforcement de ses branches

provinciales.

En avril 2007, un atelier national de réflexion sur l'état des lieux du mouvement paysan avait été organisé à Goma². Le modèle de structuration de la FOPAC y avait été retenu pour servir de référence. Des délégués de diverses OP provinciales avaient résolu de la reproduire dans les provinces. La FOPAC se considérait alors comme une référence, voire comme la principale fédération paysanne d'ampleur nationale en RDC. Elle estimait incarner à elle seule le Mouvement paysan congolais. Or, nombre d'ONG et d'OP ne s'y reconnaissaient pas. En particulier la Confédération paysanne du Congo (COPACO) qui se voyait elle aussi comme un Mouvement paysan et ne pouvait tolérer que des partenaires « extérieurs » ne se réfèrent qu'à un modèle à l'exclusion des autres. La COPACO avait dans un premier temps adhéré au Cadre National de Concertation des Paysans Producteurs du Congo (CNAPAC), plateforme mise en place en mars 2011, pour « appuyer la valorisation des ressources naturelles paysannes et aider les agriculteurs familiaux à renforcer leurs capacités d'analyse et d'action. »³

Afin que les protagonistes s'entendent sur une vision commune du Mouvement paysan, le Réseau Pour la Promotion de la Démocratie et des Droits économiques et Sociaux (PRODDÉS)⁴ a trouvé opportun d'organiser le Carrefour Paysan.

Le Carrefour paysan

Une première réunion se tient en décembre 2010, suivie d'une deuxième un an plus tard. Toutes les provinces y sont représentées, à l'exception du Kasaï occidental. Elle débouche sur deux résultats principaux :

1. la création, pour remplacer la CNAPAC, de la Confédération Nationale des Producteurs

2. A l'initiative du PREFED et Plate-forme DIOBASS au Kivu sur financement de Solidarité Socialiste et Vredeseilanden (VECO).

3. <http://lavoixdupaysancongolais.com/2011/10/22/la-cnacac-dispose-dun-statut-pour-lemergence-des-activites-des-paysans/>.

4. <http://proddesrdc.org/>

Agricoles du Congo (CONAPAC)⁵ ;

2. la détermination par les OP de quatre thèmes de travail prioritaires susceptibles de les rapprocher :
 - l'adoption d'une loi qui reconnaisse les entreprises agricoles familiales comme des acteurs-clés du développement agricole,
 - la volonté d'une réforme et d'une application correcte des lois garantissant la sécurité foncière,
 - la mise en place d'une politique de financement des activités agricoles/rurales,
 - la réhabilitation et la mise en place d'infrastructures rurales au service des paysans.

Ces thèmes sont ensuite repris comme sujets d'ateliers paysans programmés dans le projet initié par l'Alliance Agricongo. Elles sont considérées comme des enjeux assez forts réellement motivants pour les OP qui souhaitent s'investir dans ce processus unifiant.

Enjeux initiaux

Le sous-continent qu'est le Congo-Kinshasa a du mal à constituer des mouvements nationaux portés par l'ensemble des groupements concernés. Il en va de même pour les groupements de paysans fermiers. Le niveau administratif le plus proche du village est le territoire, une entité administrative déconcentrée qui regroupe un ensemble plus ou moins homogène de points de vue agro-écologiques et ethniques (ils ne sont pas moins de 165). En soi déjà, structurer les producteurs ruraux en une seule association professionnelle dans un pays si divers et étendu n'est pas une sinécure.

Au-delà des enjeux logistiques se pose le défi du leadership collectif du mouvement. Les aspects humains nécessaires à l'établissement d'une confiance et d'une complicité mutuelle qui conduisent à parler au nom de tout un mou-

5. Notons que cette décision a déplu à la COPACO qui se considère toujours comme le principal regroupement de paysans (comme son nom complet l'indique COPACO-PRP, c'est-à-dire « Principal Regroupement de Paysans »). La COPACO se retrouvait bien dans le CNAPAC, un cadre de concertation, plutôt que dans une nouvelle confédération. La création du CONAPAC s'est donc faite sans le consentement de la COPACO.

vement, ont toujours été un point de faiblesse structurelle. Les premières tentatives de renforcement en la matière datent des années 90 lorsque l'ONG Solidarité Paysanne avait tenté d'implanter un mouvement national à partir du Sud Kivu. Aujourd'hui, la FOPAC est née au Nord Kivu...

Pour s'unir, il faut se connaître, poursuivre un objectif commun conforme à une vision de société paysanne partagée. C'est un défi de réflexion et de communication énorme. Deux provinces seulement (le Nord Kivu et le Bas-Congo) disposent de fédérations provinciales faisant presque l'unanimité. Or, le Conseil d'administration de la CONAPAC n'est ouvert qu'à une seule fédération par province.

Les divers promoteurs belges et congolais du processus sont également conscients que le mouvement ne prendra racine et ne deviendra durable et, politiquement parlant, incontournable, que si elle est en mesure de présenter à ses membres et aux autorités des résultats tangibles. Dans le contexte actuel, les leaders paysans ne s'investiront que si la structure est capable d'influencer les politiques à tous les niveaux (national, province, territoire et localité). En effet, les OP n'investissent pas (encore) de ressources propres.

Une analyse partagée du cadre politique

Les ateliers provinciaux tentent de renforcer la structuration en accompagnant les analyses communes valorisantes impliquant toutes les parties pour aboutir à des actions communes.

A ce jour, treize ateliers ont été organisés dans cinq provinces. Ils ont permis de prendre conscience des lacunes de la loi fondamentale du secteur agricole (dont les mesures d'application se font attendre) et de la réforme foncière. Il apparaît ainsi qu'en dehors du fait que le gouvernement ne prévoit de consacrer que 1,75% du budget de l'Etat à l'agriculture (prévisions 2013), la loi ne se prononce pas clairement sur la place réservée aux exploitants familiaux (et aux

OP) par rapport aux grosses entreprises agro-industrielles. Cette insécurité d'ordre politique, pèse sur les potentialités de développement de l'entrepreneuriat rural.

Actions de plaidoyer

Les ateliers ne servent pas qu'à émettre des recommandations, ils sont destinés à inciter les OP à tirer profit de ce que le contexte politique leur offre⁶ pour mener des actions de plaidoyer au niveau du territoire et au niveau provincial.

Ces actions restent cependant encore trop personnalisées et débouchent peu sur des débats politiques susceptibles de conduire à de réels changements. Ainsi, le nouveau ministre de l'Agriculture étant proche de certains animateurs de la CONAPAC, ces derniers se sentent forts politiquement. De même, dans plusieurs provinces, les autorités « associent » des leaders paysans auxquels elles font des promesses. Malheureusement ces promesses sont souvent plutôt « clientélistes » ; elles prodiguent quelques avantages, mais n'engagent aucune transformation sociopolitique.

Les OP ne voient pas encore suffisamment l'intérêt de financer seules les actions de plaidoyer définies et planifiées lors des ateliers. Le projet n'a pas prévu de moyens à cet effet. D'autres partenaires - en dehors des membres de l'alliance AGRICONGO - appuient la CONAPAC, mais des enjeux urgents (et des velléités de visibilité) les amènent plutôt à investir le niveau national. La direction de la CONAPAC mène des actions au nom de l'ensemble du mouvement sans que les OP de base en soient formellement informées.

6. La loi prévoit une place aux OP dans le Conseil Consultatif Provincial (CCP) pour débattre et influencer toute action publique en lien avec la production agricole, mais en pratique cet organe ne fonctionne pas. De même, l'Etat a mis en place, dans la plupart des territoires, un Conseil Rural Agricole de gestion (CARG). C'est une cellule qui réunit dans le dialogue et la concertation l'administration, la société civile agricole, les ONG, les Eglises, les opérateurs économiques. La Loi prévoit encore, en ses articles 8 et 9, la mise en place du Conseil consultatif national mais là comme au niveau provincial, ne précise pas clairement la place des OP. Les mesures de mise en œuvre n'étant pas prêtes, ces cadres peuvent être mal constitués.

Le mode de gouvernance du secteur agricole reste donc encore le même. Et le risque est réel que, comme par le passé⁷, les leaders ne soient récupérés par le système en place.

La volonté de toutes les parties prenantes ainsi que la méthodologie adoptée (facilitée par des animateurs « externes » aux ONG et au CONAPAC lui-même permettent de créer des alliances entre OP, de reconnaître la CONAPAC comme le porte-parole et de construire sa légitimité pour entamer des actions politiques (plaidoyer en vue de modifier les politiques publiques).

Les OP sont très enthousiastes et s'enrichissent fortement des échanges. Néanmoins, à leur niveau, les plans d'action sont difficilement mis en œuvre. Il est vrai que le projet est conçu comme étant complémentaire aux actions déjà prises en charge par les initiatives déjà en cours au niveau local et celles-ci ne prévoient pas forcément de ressources pour des actions de plaidoyer.

A ce jour, les paysans comprennent pourtant déjà mieux le sens du plaidoyer qu'auparavant ; ils en saisissent les difficultés et les défis. Mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Ainsi, dans l'un des ateliers, engagés par les facilitateurs à donner leur définition du concept de plaidoyer, les paysans s'étaient entendus dans un premier temps pour une interprétation qui, traduite du lingala en français, signifie : *Pleurer pour soi, pour sa cause, auprès des autorités !* Ensuite, après échanges, les paysans de Mbandaka sont arrivés à la conclusion que Plaidoyer est: *Komilobela na tina ya komibundela* : parler pour soi (par un groupe) dans le sens de lutter pour ses droits! Comme quoi l'action de plaidoyer inclut aussi, si pas d'abord une transformation humaine...

Capacités de communication

Le Mouvement paysan commence à acquérir la capacité d'analyser des politiques publiques et d'en déduire des stratégies politiques impliquant

le plaidoyer. Mais l'accès à l'information reste précaire.

Les échanges entre organisations s'améliorent. Les fédérations tirent un grand profit du fait que la couverture GSM est assez bonne sur tout le territoire. Cependant, les flux de communication convergent trop exclusivement vers les administrateurs de la CONAPAC. Les ateliers sont les seuls espaces où ce privilège s'assouplit. Dans la plupart des cas, ce sont d'ailleurs encore les ONG d'accompagnement qui facilitent la communication.

Le principal outil de communication mis en place, au niveau national, à ce jour est le Journal La Voix du Paysan Congolais⁸ tenu par une ONG et un groupe de Journalistes agricoles (associées dans l'association des journalistes agricoles congolais (AJAC)).⁹ Le mouvement paysan ne dispose cependant d'aucun canal de communication propre. Il n'a pas non plus actuellement de ressources humaines compétentes pour cette tâche. Il faudrait aussi mieux distinguer les outils de communication internes (entre OP) et ceux qui s'adressent au grand public. Un journal, qu'il soit imprimé ou édité sur Internet ne suffit pas à « structurer » une communication interne. Pour les échanges d'information, deux voies sont privilégiées : l'internet et le téléphone. Si le téléphone est adapté, les coûts de communication sont très élevés. La connexion Internet quand à elle est aléatoire et le débit insuffisant pour télécharger des documents !

Une identité commune et des besoins communs ?

Les visions et cultures organisationnelles de la CONAPAC et la COPACO sont différentes. Là où la CONAPAC préfère mettre en place un cadre favorisant l'entrepreneuriat rural familial, la COPACO développe une approche basée sur les droits. Pourtant, dans les villages, les défis

7. http://archives.lesoir.be/incarnee-par-pierre-lumbi-la-societe-civile-salut-du-za_t-19921022-Z05YT7.html

8. Edité par le CENADEP, en partenariat avec SOS FAIM. Au Nord Kivu, la FOPAC dispose d'un Journal intitulé WAKU-LIMA AMKENI).

9. On les appelle « agricoles », mais ils n'ont aucun lien avec le Mouvement paysan si ce n'est que par l'intermédiaire d'une ONG qui accompagne les OP.

sont les mêmes pour les adhérents de l'une ou l'autre fédération. Ils gagneraient à s'allier pour les actions de plaidoyer.

Les deux approches sont compatibles, mais il semble que les ONG belges soient plus enclins à promouvoir l'approche CONAPAC. Elles considèrent en effet que les OP sont d'abord un moyen pour le paysan fermier d'accéder au marché et d'améliorer ainsi ses revenus familiaux. Elles se retrouvent davantage dans une stratégie de lutte contre la pauvreté. La plupart des ONG oeuvrant en RDC sont peu familiarisées avec le rôle d'une OP en tant qu'émanation de la société civile influençant les politiques publiques.

Le processus en cours permet cependant réellement de construire une identité paysanne. Les membres des OP se sentent fiers d'être paysans. Si la CONAPAC veut incarner le Mouvement paysan, elle ne doit pas considérer les fédérations provinciales – souvent préexistantes – comme des antennes d'une structure nationale. Il est donc important qu'à chaque atelier un représentant de la direction de CONAPAC (un administrateur de préférence) participe, reste à l'écoute et soit capable d'expliquer la stratégie de plaidoyer nationale tout en valorisant l'importance des apports provinciaux dans sa réussite (informations fiables, recommandations contextualisées aux provinces et relais des mots d'ordre).

Points forts du processus

Chacune des quatre thématiques est reprise, suivant un enchaînement contrôlé, dans six régions. Outre que cela multiplie les opportunités de participation et étend la représentativité de l'OP, cette formule permet de compiler et de comparer des expériences diverses. Les acquis des ateliers précédents permettent de préparer les suivants, d'améliorer la réflexion et de valoriser les apports de chacun.

Sous la responsabilité d'un comité de pilotage provincial, la facilitation méthodologique est confiée à une équipe de sept animateurs qui

œuvrent par paires, en rotation. La préparation méthodologique commune, avec l'appui de consultants familiarisés avec des pratiques d'Education populaire, permet de ne pas manipuler ou d'influencer les paysans mais de limiter l'intervention à de la facilitation. Ceci favorise encore l'appropriation du processus et de ses produits par les leaders paysans.

Le fait que la période de lancement du processus était remplie d'opportunités d'actions politiques concrètes a constitué une bonne motivation et donc un facteur de réussite. Elles étaient alimentées par l'espoir d'effets à court terme. La loi fondamentale récemment votée et signée, demandait encore de formuler des mesures d'application et la réforme foncière était l'occasion d'améliorer la sécurité des terres communautaires pour lesquelles – à l'opposition des concessions privées – aucune procédure d'enregistrement légale n'est prévue¹⁰.

Les difficultés à dépasser

Plusieurs acteurs de coopération externes ne sont pas intégrés au processus. Cela affaiblit la cohérence stratégique. Sont concernés des ONG non-belges, des services étatiques et politiques, ainsi que des ONG de développement congolaises voulant récupérer les dynamiques. La pression du temps fait que l'on ne peut pas suffisamment respecter les dynamiques, qui bien sûr évoluent à des vitesses variables d'une province à l'autre. Les différences sont dues à l'ancienneté des OP, à leur familiarité avec le partenariat, avec le plaidoyer ou encore avec des facteurs physiques (état d'insécurité militaire, enclavement, etc.).

Les comités de pilotage provinciaux du projet tentent d'associer tant bien que mal les OP isolées ne bénéficiant pas d'un appui ou encadrement extérieur : en dehors des ateliers, ces derniers sont laissés pour compte ; pendant, leurs délégué(e)s sont plutôt préoccupées de mettre en avant leurs besoins d'appuis (financiers), alors

10. http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/109/defis_sud_comprendre_loi_agricole_rdc.pdf

que les thématiques des ateliers sont, pour des raisons d'efficacité, limitées à la structuration et au plaidoyer¹¹.

La nécessité d'un plaidoyer vers le gouvernement et les services technico-administratifs provinciaux est incontestable. Cependant, elle se heurte à des mécanismes et à une culture de dialogue politique lacunaires à ce niveau décentralisé (les autorités se réfèrent toujours au niveau national par la grâce duquel ils restent en poste). Ceci malgré le transfert de compétences (opéré sans transferts de moyens et sans mesures opérationnelles de mise en œuvre).

Le résultat visé à long terme est de renforcer les capacités institutionnelles des organisations paysannes afin de garantir leur participation structurelle :

1. dans les processus politiques, sociaux et économiques, notamment autour des Conseils agricoles ruraux de gestion (CARG) ;
2. dans la mise en œuvre de la loi portant principes fondamentaux relatifs au secteur agricole ;
3. dans les programmes de coopération.

Travailler au niveau des structures partenaires traditionnels des OP

Ce qui précède implique de fournir un appui qui permette et favorise le processus d'autonomisation. Le pouvoir s'acquiert par la lutte, il n'est jamais donné sans efforts. Or cette autonomisation pose le défi de repositionnement des ONG internationales et congolaises. Au lieu de parler au nom des sans voix, il s'agit de donner la parole aux concernés, de leur permettre de prendre des décisions en toute souveraineté et de les assumer ensuite. C'est ce qu'en Amérique latine on appelle éducation populaire.

Le processus doit donc obligatoirement être accompagné d'un autre processus, lancé celui-

ci au niveau des structures traditionnelles partenaires des groupements paysans. Nous en distinguons quatre :

1. les animateurs de terrain des ONG de développement doivent accompagner l'autonomisation (cela signifie que l'on renforce leurs capacités relationnelles dans les domaines politiques, administratifs et économiques ; la structure d'appui peut pour cela se positionner en tant que facilitateur ou coach et donc ne plus « faire à la place » ; elle peut également offrir des services de qualité, payants, dans des domaines d'expertise qui dépassent les capacités de gestion des OP et leurs fédérations – par exemple, l'édition d'un journal ou autre outil de communication de masse) ;
2. les animateurs des différentes structures d'appui gagnent à se mettre en réseau afin de faciliter un apprentissage collégial ; seules ces structures sont trop petites pour développer une masse critique d'expériences enrichissantes ainsi que pour faire appel à des formateurs externes. Ainsi elles se familiarisent avec les outils de plaidoyer par les organisations communautaires de base (OCB) et leur rôle d'accompagnateurs des processus d'autonomisation ;
3. les ONG locales mais surtout internationales doivent (oser) développer un volet d'action politique beaucoup plus important au sein de leurs stratégies Sud en appui aux OP. Trop souvent elles se limitent au plaidoyer au Nord – en faveur du Sud (ainsi elles confirment l'idée selon laquelle les décisions importantes se prennent au Nord ; même sans renforcer directement la société politique¹² – action parfois mise en œuvre par les partis et organes politiques du Nord -, le renforcement des capacités d'action politique des acteurs de la société civile est important ; dans des sociétés démocratiques les politiques publiques sont élaborées et modifiées selon des procédures de concer-

11. Les thématiques suivantes seront l'infrastructure et le financement rural.

12. Les politiciens et leurs partis et organes du pouvoir législatif et exécutif

- tation et de validation démocratiques) ;
4. la communication externe de ces structures paysannes autonomes ne doit plus se limiter à la promotion d'actions modèles destinés à satisfaire la redevabilité envers les bailleurs (les outils de communication dont elles ont besoin sont aussi ceux qui permettent le partage de l'information en interne et la « captation » des opinions publiques envers les autres parties prenantes, dont les autorités publiques).

* Respectivement du COTA et du PRODDDES.