

PROBLÈMES GÉNÉRAUX DU MOUVEMENT COOPÉRATIF DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

par

Roger GRANGER

*Professeur aux Facultés de droit et des sciences économiques de Nancy et de Madagascar,
Directeur de l'Ecole Nationale de Promotion Sociale*

Le mouvement coopératif est à l'ordre du jour des problèmes du développement. Il n'est guère de pays sous-développés qui n'inscrivent le progrès de la Coopération parmi les objectifs fondamentaux à atteindre. Les réunions internationales d'étude des politiques de développement font toujours figurer la Coopération dans la liste des procédés prioritaires de réalisation du développement.

Par exemple, on ne conçoit plus le développement rural sans une solide organisation coopérative des paysans grâce à laquelle ceux-ci seront approvisionnés en moyens de production, pourront commercialiser leurs récoltes et bénéficieront du crédit agricole (1). De même dans le domaine de l'artisanat et de la petite industrie, la coopération est considérée comme un support nécessaire de la politique de développement de ces activités (2). On cherche l'amélioration des conditions de vie misérables des masses urbaines des villes des pays sous-développés grâce aux coopératives de consommation et d'habitat. La liste n'est pas limitative.

En constatant l'importance que les pays en voie de développement attachent au mouvement coopératif, un certain nombre

(1) F.A.O., *Situation mondiale de l'agriculture*, 1960, ch. III, *la planification agricole*, p. 154 et s.

(2) B.I.T., *Au service de la petite industrie, études et documents*, n° 61, p. 161 et s.; — O.C.D.E., *Méthodes de développement industriel*, 1962, p. 227.

de questions viennent à l'esprit. Qu'attendent-ils exactement de la coopération et pourquoi y recourent-ils? Le mouvement coopératif a-t-il obtenu les résultats que l'on souhaitait? Si la réponse est négative, quelles leçons doit-on tirer du passé pour mieux orienter à l'avenir, l'action coopérative?

Ces différentes questions n'ont pas été étudiées de manière exhaustive, car il faudrait procéder à la comparaison systématique des expériences coopératives des différents pays. Or, la documentation existant sur tel ou tel pays est dispersée. Souvent même, il n'y a pas d'études de base publiées sur la situation réelle du mouvement coopératif car, pour juger des progrès de la coopération, on ne peut se contenter de la lecture des textes législatifs et des statistiques. Encore faut-il savoir dans quelle mesure les coopératives existantes atteignent leurs objectifs d'élévation du niveau de vie de leurs membres et de transformation de la société (3).

Le but de cet article est d'apporter une contribution à l'étude de ces questions. Son objet est très limité en raison de l'ampleur des problèmes à examiner et de la pauvreté de la documentation que nous avons pu utiliser. Il s'agit plus de poser les problèmes généraux du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement que de leur apporter des solutions complètes et définitives. Cependant, il est possible, à la lumière des expériences de nombreux pays, de procéder à un inventaire rapide des questions.

Pour y parvenir, nous tenterons d'abord de faire le point en nous demandant quels sont les espoirs mis dans le mouvement coopératif, les résultats obtenus, les obstacles rencontrés. Il sera ensuite possible de présenter, grâce à cette analyse, quelques-unes des orientations, à notre sens souhaitables de la politique coopérative dans les pays en voie de développement.

I

LES ESPOIRS MIS DANS LE MOUVEMENT COOPÉRATIF ET LES OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Les pays en voie de développement ont espéré et espèrent encore beaucoup de la Coopération pour leur développement. Mais les résultats obtenus n'ont pas été à la mesure des espé-

(3) V. *infra*, p. 160.

rances. C'est que dans ces pays le mouvement coopératif rencontre sur son chemin des obstacles très durs à surmonter.

Les espoirs mis dans la coopération par les pays en voie de développement

Dès avant la deuxième guerre mondiale, la valeur du mouvement coopératif pour les pays économiquement attardés avait été signalée (4). Mais c'est surtout depuis 1945 et l'accession à l'Indépendance de nombreux pays que la coopération a pris une importance grandissante.

La plupart des pays sous-développés voient en elle un des instruments privilégiés de leur développement. Pour s'en rendre compte, il n'est que de glaner, de l'Asie à l'Afrique, quelques déclarations. C'est par exemple, le pandit Nehru qui déclare : « Je suis, quant à moi, coopérateur, mais la coopération n'est même pas pour la structure économique de l'Inde, un libre choix, c'est une nécessité ». Le troisième Plan indien déclare que la coopération sera l'un des principaux moyens pour apporter des changements fondamentaux dans l'économie (5). L'importance du rôle à jouer par le mouvement coopératif est souligné par le Vice-Président de l'Indonésie Mohamed Hatta, dans son ouvrage « The Cooperative Movement in Indonesia » (6). A Madagascar, le Président de la République a maintes fois répété qu'il plaçait les plus grands espoirs dans la formule coopérative et le premier rapport du Commissariat Général au Plan sur le développement de Madagascar déclare que « la Coopération doit être la perspective fondamentale des nouvelles structures commerciales à créer et elle doit devenir en conséquence l'idée-force des actions du gouvernement en la matière » (7). Au Sénégal, le progrès du mouvement coopératif est un des objectifs principaux du premier Plan de développement (8).

Les exemples pourraient être multipliés. On est donc conduit à se demander quelles soit les raisons profondes qui ont amené les dirigeants des pays en voie de développement à opter aussi

(4) C. F. STRICKLAND, « La valeur constructive de la société coopérative dans les pays peu développés ou d'industrialisation récente », *Rev. int. tr.*, juin 1938.

(5) « Co-operation in the third five year Plan », *All India co-operative Review*, janv. 1962, p. 683.

(6) *Cornell University Press*, 1957.

(7) Rapport sur le développement de Madagascar, Commissariat Général au Plan 1962, p. 47.

(8) Sénégal An II, Numéro spécial, *Développement et Civilisation*, 1962, A. N'DIAYE, *L'assistance aux coopératives*, p. 50 et s.

délibérément pour la formule coopérative. Il semble que l'on puisse regrouper les avantages que la Coopération présente pour les pays en voie de développement autour des deux aspects fondamentaux de l'institution coopérative, celui d'association de personnes et celui d'entreprise économique. Ce sont, en effet, à la fois des avantages économiques et des avantages sociaux et moraux que les pays en voie de développement attendent du mouvement coopératif.

*Avantages économiques de la Coopération pour les pays
en voie de développement*

Le développement implique une transformation en profondeur des structures socio-économiques attardées, caractéristiques de l'état de sous-développement. Mais pour parvenir à ce résultat, il est indispensable que l'Etat dirige le développement dans le cadre d'une planification générale. C'est à ces deux points de vue que le mouvement coopératif présente des avantages certains.

a) La Coopération est considérée comme *un des instruments les plus puissants de modification des structures économiques*. En effet, elle est une entreprise économique populaire, un procédé de masse. Nombreux sont les secteurs de l'économie dans lesquels la Coopération est appelée à jouer ce rôle de transformation des structures économiques. Mais il semble qu'elle ait comme tâches prioritaires d'agir dans trois secteurs, le secteur agricole, le secteur de la petite industrie et de l'artisanat, le secteur de la consommation et de l'habitat.

Tout d'abord, la Coopération doit agir en priorité pour la modernisation du secteur agricole. Dans les pays en voie de développement, c'est à la fois le secteur économique dans lequel vit la majeure partie de la population et celui qui est le plus attardé au point de vue économique, tant en ce qui concerne les niveaux de vie des paysans, que les méthodes de production et celles d'écoulement des produits. Le plus souvent, le paysan cultive mal. Pour la faible partie de produits qu'il commercialise, il est souvent victime d'un circuit commercial oppressif. Enfin, il est souvent endetté dans des conditions usuraires. C'est sur ces trois plans que la Coopération peut transformer au point de vue économique l'agriculture des pays en voie de développement.

En premier lieu, la formule coopérative peut être utilisée pour aider les paysans à mieux produire. On retrouve d'abord les formules, bien connues des pays développés, des coopératives

agricoles de services qui approvisionnent les paysans en moyens de production (semences, engrais, petit matériel agricole...), les coopératives d'utilisation en commun du matériel agricole. Certains pays en voie de développement veulent même aller beaucoup plus loin et organiser l'ensemble de la production agricole sous la forme coopérative. L'Inde et le Pakistan notamment, procèdent actuellement à des expériences de « cooperative-farming » (9).

La Coopération peut également aider puissamment les paysans dans le domaine de l'écoulement des produits agricoles. La coopérative de commercialisation leur permettra d'échapper au négociant privé. On espère ainsi à la fois élever le niveau de vie du paysan en lui permettant d'obtenir un meilleur prix de ses produits et améliorer le réseau de commercialisation (10).

Enfin, dans le domaine du crédit et de l'épargne agricoles, le mouvement coopératif aura pour but de libérer le paysan de l'usure et de collecter une partie de l'épargne ainsi réalisée de manière à l'affecter aux investissements productifs (11).

Les ambitions de la Coopération ne se bornent pas à améliorer la condition du paysan au niveau local. Grâce à sa structure fédéraliste, le mouvement coopératif a pour ambition de transformer les structures économiques nationales. Par exemple, dans le domaine de l'écoulement des produits agricoles, on passera de la coopérative primaire de village qui se contente du groupage des produits, à une union qui fera le stockage de longue durée et à une fédération qui s'occupera de la transformation des produits ou de leur exportation.

Le deuxième domaine d'élection de la Coopération dans les pays en voie de développement, c'est celui de la petite industrie et de l'artisanat. En effet, la formule coopérative est assez mal adaptée à l'industrie lourde. Mais la petite industrie et l'artisanat sont appelés à jouer un rôle très important dans les pays sous-développés car ils permettent à la fois de diffuser l'industrialisation et d'augmenter l'emploi. Or, très souvent, les entreprises existantes sont fort attardées au point de vue économique, tant en ce qui concerne les méthodes de production que les conditions d'approvisionnement en matières premières, celles d'écoulement des produits et celles de l'obtention du crédit.

La Coopération s'efforcera d'aider les artisans et les petites

(9) M. DIGBY, *Les Coopératives et l'utilisation des terres*, F. A. O., 1957.

(10) J. C. ABBOTT, *Les problèmes de la commercialisation*, F. A. O., 1958, p. 163 et s.

(11) H. BELSHAW, *Le crédit agricole dans les pays économiquement sous-développés*, p. 178 et s.

entreprises industrielles sur le plan de l'approvisionnement en matières premières, celui de l'écoulement des produits et celui du crédit et parfois on pourra créer des entreprises coopératives de production.

Enfin, le mouvement coopératif doit intervenir pour améliorer le bien-être de la masse dans les pays en voie de développement sur deux points particulièrement importants, celui des biens de consommation courante et celui de l'habitat. La coopérative de consommation n'a pas, on le verra, à jouer pour l'instant, dans les pays sous-développés, le rôle éminent qui est le sien dans les régions plus avancées au point de vue économique. Mais elle peut présenter des avantages sérieux, notamment dans les régions urbaines où l'accroissement démographique est trop rapide et où une population sous-employée vit souvent dans des conditions misérables. C'est pour la même raison que des coopératives d'habitat sont de nature à contribuer puissamment à la solution du problème de l'habitat dans les villes en voie d'urbanisation rapide des pays sous-développés et même peut-être en milieu rural.

b) Le mouvement coopératif est un des principaux *procédés d'exécution des Plans de développement*.

Il est aujourd'hui admis que le développement des pays sous-développés doit être suscité et orienté par l'Etat grâce à une planification générale. Le mouvement coopératif a un rôle important à jouer dans l'exécution des Plans. En premier lieu, le secteur coopératif est un des moyens de réaliser un équilibre satisfaisant entre le secteur public et le secteur privé. Il peut notamment être utilisé pour influencer le comportement économique du secteur privé. C'est ainsi que, si le commerce privé pratique une politique de prix trop bas pour l'achat des produits agricoles ou une politique de prix trop élevés à la consommation, un secteur coopératif puissant pourra l'obliger à fixer des prix plus conformes à l'intérêt général.

Cette fonction du secteur coopératif n'est pas propre aux pays en voie de développement. Plus particulière à ces pays est l'utilisation du mouvement coopératif comme *un relais dans l'exécution du Plan*. En effet, les expériences récentes de développement ont montré qu'il ne suffisait pas d'élaborer un Plan, mais que les difficultés principales commençaient quand il s'agissait de l'appliquer. Les difficultés d'exécution sont particulièrement sensibles dans le secteur agricole. En effet, contrairement à la planification industrielle, la planification agricole doit résoudre le difficile problème d'agir sur des centaines de milliers d'exploitants dispersés. C'est à ce point de vue que les

avantages du mouvement coopératif comme relais de la planification apparaissent avec évidence.

Il est, en effet, beaucoup plus facile pour l'Etat d'agir sur des paysans groupés en coopératives que sur des individus isolés. Notamment, l'Etat peut agir sur le mouvement coopératif par le biais du crédit. Si l'on veut, par exemple, développer une culture nouvelle, on donnera aux coopératives qui accepteront de favoriser cette culture, des facilités supplémentaires en crédit et en personnel. Ici encore, la structure fédérale du mouvement coopératif facilite cette utilisation du mouvement coopératif comme intermédiaire dans la planification. L'Etat pourra s'adresser aux fédérations ou aux unions qui répercuteront le Plan national jusqu'aux coopératives locales de village.

On peut donc dégager quelles sont les principales fonctions économiques du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement :

1° On attend du mouvement coopératif qu'il fonctionne comme un procédé de modernisation des structures traditionnelles. On sait que certains auteurs caractérisent l'état de sous-développement comme celui de la prédominance d'un secteur traditionnel d'activité économique utilisant des procédés archaïques de production, juxtaposé à un secteur moderne de faible importance. Un des buts du développement est de faire passer du secteur traditionnel au secteur moderne d'activité la presque totalité des agents économiques.

Le mouvement coopératif est de nature à susciter cette modernisation, notamment dans le secteur agricole et le secteur artisanal et de la petite industrie.

2° La deuxième grande fonction économique du mouvement coopératif sera de contribuer à la réalisation d'un taux élevé d'investissement.

On sait, en effet, que les pays en voie de développement qui connaissent un accroissement démographique rapide doivent, pour élever le niveau de vie de leur population croissante, investir de fortes proportions de leur revenu national. Le mouvement coopératif peut participer à la réalisation de ces taux élevés d'investissement de deux manières. Tout d'abord, il soulage, s'il réussit, la masse paysanne de fonctions abusives provenant de l'usure et de la mauvaise commercialisation. En second lieu, il peut susciter l'épargne. Notamment, au lieu de ristourner l'ensemble des excédents, on peut habituer les coopérateurs à épargner en vue de l'investissement productif.

3° Le mouvement coopératif doit être l'un des auxiliaires de l'Etat dans la planification du développement et notamment dans l'exécution du Plan.

Mais ces avantages économiques de la Coopération ne sont pas attendus du seul fait que la coopérative est une entreprise économique. C'est également parce qu'elle réalise une association de personnes que la coopération est un des instruments du développement.

*Les avantages sociaux et moraux de la coopération
pour les pays en voie de développement*

La doctrine coopérative moderne s'accorde généralement à distinguer comme les caractères les plus originaux de la Coopération, d'une part son caractère d'association de personnes, d'autre part la volonté de conquête de la société (12). L'institution coopérative est association de personnes en ce sens qu'elle groupe également les hommes non seulement en tant qu'agents économiques, mais aussi en tant que personnes humaines prenant des responsabilités. D'autre part, le mouvement coopératif vise à conquérir sinon la société toute entière, du moins un secteur assez important de l'économie pour transformer dans le sens d'une justice plus grande, l'organisation économique et sociale du monde.

Or, ces caractères originaux de la Coopération rejoignent exactement deux exigences fondamentales du développement. En premier lieu, l'état de sous-développement n'est pas économique seulement. Comme on l'a dit, le sous-développement est d'abord un état mental et parmi les obstacles au développement, les obstacles sociologiques sont peut-être les plus difficiles à vaincre. La Coopération, en tant qu'association de personnes, est de nature à transformer les structures et les mentalités sociales dans un sens de progrès. De plus, le développement d'un pays ne porte pas seulement sur des objectifs économiques, il engage des valeurs sociales et morales. Il s'agit de savoir si la société qui se développe réalisera des rapports sociaux plus justes. Ici encore, la Coopération peut jouer le rôle d'idéal social.

a) Dans les pays en voie de développement, on attend de la Coopération qu'elle soit un *instrument puissant de transformation des structures et des mentalités sociales*. Les principaux avantages de la Coopération dans cette perspective peuvent être ramenés à trois idées : élimination de certains obstacles sociologiques au développement, instauration de nouvelles formes de solidarité sociale, formation de nouvelles élites.

(12) P. LAMBERT, *La doctrine coopérative*, 1959, p. 235 et s.

En premier lieu, la Coopération est susceptible de jouer un grand rôle dans l'élimination d'obstacles sociologiques au développement. C'est son rôle éducatif qui lui permettra de remplir cette importante fonction. Très souvent, dans les pays en voie de développement, la mentalité sociale n'est pas orientée vers les problèmes économiques. Or, la coopérative est une entreprise économique éducative et ce que l'on espère d'elle dans ce domaine, c'est qu'elle fasse pénétrer la mentalité économique parmi ses membres. Par exemple, si la gestion d'une coopérative de commercialisation des produits agricoles est vraiment démocratique au sens coopératif du mot — c'est-à-dire si les membres participent à cette gestion effectivement — l'éducation coopérative permettra d'expliquer à chaque paysan les mécanismes économiques élémentaires de la commercialisation agricole. On pourra lui expliquer qu'on a manqué telle vente parce que ses produits étaient de mauvaise qualité.

Parfois, des coopératives sont créées spécialement pour éliminer obstacles sociologiques déterminés. Notamment, aux Indes, ont été créées des coopératives de vie meilleure dans lesquelles les membres s'engagent à ne pas dépasser un certain montant pour les dépenses de cérémonie familiale. Ces coopératives peuvent ainsi stimuler l'esprit d'épargne en détournant leurs membres d'affecter leurs rares ressources monétaires à des dépenses improductives.

Enfin, d'une manière générale, l'éducation coopérative, si elle est bien menée, doit aboutir à faire prendre aux coopérateurs des responsabilités concrètes dans la gestion de la coopérative. La Coopération est ainsi susceptible d'être utilisée pour briser l'esprit de résignation, de fidélité à une tradition dépassée qui est souvent un des freins les plus forts au développement.

Le deuxième avantage de la Coopération comme instrument de transformation des structures sociales, c'est qu'elle permet l'instauration de nouvelles formes de solidarité. Dans les pays sous-développés, les structures sociologiques traditionnelles telles que la famille étendue, le clan, la tribu, sont en train de se désintégrer sous l'impact de la civilisation moderne. On risque ainsi d'aboutir à cette « clochardisation » dont M^{me} Germaine Tillon parle au sujet de l'Algérie. Or, un peuple a besoin de formes sociales de solidarité pour survivre et s'épanouir.

Si les structures anciennes qui permettaient à la solidarité sociale de se manifester sont en voie de disparition, il est indispensable d'y substituer de nouvelles formes communautaires. La Coopération est l'une d'entre elles. Ce n'est pas la seule. Par exemple, l'apprentissage de la solidarité peut se faire au sein

de collectivité locales telles que la commune. Mais la coopérative pourra être l'une des formes de la solidarité nouvelle, mieux orientée que les anciennes structures sociales vers le progrès économique et social.

Enfin, un dernier avantage de la Coopération est de permettre la formation de nouvelles élites. Un des défauts graves souvent signalés dans les structures sociales des pays sous-développés, c'est l'absence de classes moyennes et plus généralement d'élites au sens sociologique du terme, susceptibles d'être les ferments du développement.

Or, le mouvement coopératif peut être un des moyens de dégager de nouvelles élites. En effet, si l'action coopérative est menée comme il se doit, un certain nombre de paysans et de salariés prendront place au sein des conseils d'administration. Grâce à cette formation dans l'action, ces coopérateurs acquerront l'habitude d'assumer des responsabilités, de développer leur expérience. Dans de nombreux pays, des hommes politiques extrêmement valables sont sortis des rangs du mouvement coopératif.

On peut penser que le mouvement coopératif peut être une pépinière de responsables non seulement pour le mouvement lui-même, mais pour les communes et les différentes organisations sociales ou politiques.

b) La Coopération n'est pas, pour les pays en voie de développement, qu'un instrument utilitaire de transformation des structures économiques et sociales. Elle est aussi *un idéal social*.

Pour comprendre ce que les pays en voie de développement attendent de la Coopération à ce point de vue, il faut partir de l'idée que pour eux le développement n'est pas seulement un processus de croissance économique et d'amélioration du niveau de vie de la population. Le développement est aussi choix de valeurs humaines et sociales. Notamment, les pays en voie de développement veulent que leur progrès économique s'accompagne d'une organisation plus juste de la société. Précisément, ils pensent que la création d'un mouvement coopératif puissant est l'un des moyens d'établir cette société plus juste. Dans cette perspective, les promoteurs de l'idéal coopératif attendent de cette forme d'organisation sociale trois avantages essentiels.

Tout d'abord, la Coopération est une forme d'organisation économique qui cherche la justice. En premier lieu, elle exclut le profit. Donc, les avantages économiques obtenus grâce au mouvement coopératif, profiteront à tous les membres du mouvement et pas seulement à une minorité détenant le capital.

En second lieu, si la Coopération demeure vraiment fidèle à ses origines historiques de mouvement populaire, elle devra, dans les pays en voie de développement, s'adresser en priorité aux catégories sociales les plus déshéritées. Par exemple, la Coopération agricole devrait profiter d'abord aux paysans les plus miséreux. Or, les pays sous-développés connaissent des inégalités sociales encore plus marquées que les pays économiquement plus avancés. Si la Coopération réussit à élever les niveaux de vie des plus pauvres, elle sera un des moyens de remédier aux injustices sociales les plus flagrantes dans les pays sous-développés.

Un deuxième avantage qui est attendu de la Coopération, c'est d'instaurer la démocratie économique. L'expérience des pays développés a montré que la démocratie politique ne suffisait pas et qu'il n'y avait de démocratie réelle que si le pouvoir économique est, lui aussi, réparti démocratiquement. Pour cela, on veut une participation de la masse de la population aux décisions économiques. Or, la Coopération est l'un des procédés essentiels d'instauration de la démocratie économique.

Enfin, pour les pays en voie de développement, la Coopération est l'un des procédés permettant de donner un contenu concret à la notion de socialisme. On sait que bon nombre de pays en voie de développement sont en quête d'un socialisme original, non dogmatique, qui ferait sa place à la fois au secteur privé, au secteur public et au secteur coopératif. Dans cette « économie mixte », qui caractérise notamment la voie indienne du développement, le mouvement coopératif a une place de choix à occuper. C'est grâce à lui que le socialisme s'instaura pratiquement au bénéfice des masses. Le Président Mamadou Dia déclarait : « le mouvement coopératif est appelé à jouer un rôle fondamental dans l'édification de la voie africaine du socialisme ».

Les résultats

On attend donc beaucoup de la Coopération dans les pays en voie de développement. Les résultats ont-ils été à la mesure des espoirs ?

Malheureusement, dans presque tous les cas, la réponse est négative. Certes le mouvement coopératif est en expansion quantitative dans les pays en voie de développement (13) et l'on peut citer des exemples de belles réussites locales à l'intérieur

(13) « Quelques tendances de la Coopération dans le monde », *Rev. int. trav.*, mai 1959, p. 582 et s., juin 1959, p. 697 et s.

de tel ou tel pays. Mais on demandait à la Coopération bien davantage et par rapport aux résultats escomptés, l'échec est certain.

Pour juger du degré d'efficacité de la Coopération dans les pays en voie de développement, certains critères simples peuvent être utilisés. Le mouvement coopératif a-t-il contribué à une élévation substantielle du niveau de vie des masses rurales et urbaines auxquelles il s'adresse? Quel est le volume de ses activités dans les différents secteurs économiques : par exemple, quel pourcentage de produits agricoles commercialise-t-il et quel pourcentage de crédit agricole distribue-t-il? Dans quelle mesure a-t-il commencé à s'autofinancer? Surtout, combien, derrière les chiffres indiqués par les statistiques, trouve-t-on de véritables coopératives, gérées par des coopérateurs assumant pleinement leurs responsabilités?

Lorsqu'on pose ces questions, on ne peut que constater dans l'ensemble l'échec présent du mouvement coopératif. Le niveau de vie des masses des pays sous-développés est loin de s'être amélioré. Le rôle économique du secteur coopératif dans l'activité nationale est très réduit et le mouvement ne se finance pour ainsi dire pas par lui-même. Parmi les coopératives recensées, beaucoup n'existent que sur le papier. L'exemple de l'Inde où le mouvement coopératif est cependant ancien illustre le fait. En 1954, cinquante ans après l'introduction des coopératives, l'All-India Rural Credit Survey constatait que 3% seulement des emprunts passaient par l'intermédiaire des coopératives, le reste provenant surtout de l'usure. A l'aube du troisième plan quinquennal, on estimait qu'entre un tiers et une moitié des sociétés étaient en sommeil ou en liquidation (14).

Dans ces conditions, il est indispensable de rechercher les raisons de l'échec de manière à corriger l'action dans l'avenir. Quels sont donc les obstacles que rencontre le mouvement coopératif dans les pays en voie de développement?

Les obstacles au progrès de la coopération dans les pays en voie de développement

L'importance des obstacles que rencontre le progrès du mouvement coopératif dans les pays sous-développés a été généralement sous-estimée. Or, ces obstacles sont nombreux. On peut les classer en deux catégories. D'une part, ce progrès trouve

(14) G. S. JOSHI, « Need of the Hour », *Revitalization, All India Co-operative Review*, avril 1961, p. 21 et s.

dans l'état de sous-développement lui-même une série de blocages qui freinent considérablement son essor. D'autre part, des erreurs très graves ont souvent été commises dans la politique de la Coopération dans ces pays.

Les obstacles tenant à l'état de sous-développement

La cause essentielle de l'insuffisance des résultats obtenus jusqu'à présent par le mouvement coopératif, c'est la gravité de l'état de sous-développement et les difficultés du développement. A l'époque où, au lendemain de la seconde guerre mondiale, on avait tant espéré de la Coopération comme instrument du progrès des pays attardés, on n'avait pas encore très bien mesuré la nouveauté et l'ampleur des tâches requises pour le développement. Notamment les conséquences de la conjonction de très fortes poussées démographiques, amenant des pays à doubler de population en une génération, et de structures économiques et sociales qui ne sont nullement prêtes à supporter ce surcroît de charges, n'étaient pas encore pleinement aperçues. On avait cru pouvoir transporter l'idéal coopératif et les méthodes d'implantation de la Coopération des pays développés, sans s'apercevoir que le contexte politique, économique, sociologique était fondamentalement différent. Du fait de l'état de sous-développement, le progrès de la Coopération se heurte à une série d'obstacles dont les principaux sont les obstacles sociologiques, l'insuffisance du financement et la pénurie de personnel qualifié.

a) Une des tâches assignées à la coopération dans les pays en voie de développement est, on l'a vu, l'élimination des *obstacles sociologiques au développement*. Malheureusement, ces obstacles sont souvent si puissants que ce sont eux qui ont eu raison des coopératives et non l'inverse, comme on l'espérait.

Tout d'abord, d'une manière générale, le progrès de la Coopération s'est heurté à l'obstacle des mentalités. Il n'est pas facile de faire un coopérateur authentique d'un paysan souvent mal nourri, en mauvaise santé et analphabète. La chose est encore plus difficile lorsque se surajoutent à ce genre de vie misérable la coercition de la famille étendue, de la tribu et surtout le poids de la tradition. C'est, en effet, peut-être le blocage mental essentiel dans les pays sous-développés que la crainte d'innover et le respect du passé. En entrant dans la coopérative, le paysan de ces pays demeure encore trop souvent inhibé par le poids du passé.

Les coopératives ont également été souvent victimes des

structures socio-économiques oppressives qu'elles devaient éliminer. Nombreux sont les cas dans lesquels, une fois la coopérative fondée, on retrouve en son sein le négociant-usurier du village qui, bien évidemment, la dirige à son profit. Souvent, les coopératives existantes fonctionnent au profit de quelques paysans dont l'autorité sociale ou politique, la situation de fortune ou l'instruction, permettent la suprématie par rapport à une masse de membres pauvres, non instruits et qui ne songent même pas à se rebeller.

De même, on a souvent essayé d'implanter des coopératives sans que soient, au préalable, modifiées des structures sociales oppressives et notamment le régime foncier. Par exemple, on a créé des coopératives dans les régions où la majorité des exploitants étaient des métayers soumis à un régime de métayage absolument oppressif. Toutes les améliorations que la coopérative pouvait apporter à la production ou à la commercialisation profitaient en fait beaucoup plus au propriétaire absentéiste qu'à l'exploitant. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ces coopératives soient souvent entrées en liquidation.

b) Le second obstacle auquel se heurte le progrès du mouvement coopératif dans les pays sous-développés est *l'insuffisance du financement*. En effet, les coopératives sont destinées à rassembler les catégories sociales les plus pauvres. Or, celles-ci ne disposent pas, tout au moins lors de la création des coopératives, d'une épargne suffisante pour que leurs apports soient très élevés. Si une importante source de financement complémentaire n'intervient pas, la coopérative se trouve dotée au départ de moyens financiers très insuffisants. Or, la coopérative, malgré son caractère d'association de personnes, n'en demeure pas moins une entreprise économique qui a besoin de capitaux fixes et de capitaux d'exploitation.

Pour se borner à deux exemples, l'échec des coopératives de commercialisation agricole et des coopératives de crédit est souvent dû en grande partie à une insuffisance de moyens financiers. En ce qui concerne les coopératives de commercialisation, si elles se bornent au simple groupage des produits, leur efficacité est très limitée et le service rendu aux membres nettement insuffisant. Il leur faut donc aller plus loin et entreprendre soit le stockage, soit même la transformation des produits. Mais à partir du moment où la coopérative veut assumer ces fonctions économiques plus importantes, les besoins d'investissement s'accroissent considérablement. Si le mouvement coopératif ne peut les financer, le progrès n'est pas possible. Il en va de même pour les coopératives de crédit. Souvent, celles qui ont été créées se

sont contentées de distribuer de petites sommes dont le montant ne couvrait pas les besoins de crédit de chaque membre. Ceux-ci continuaient donc à s'adresser à l'usurier pour obtenir le complément et le prêteur privé n'était pas, bien évidemment, le dernier remboursé. Il était donc difficile aux coopératives de crédit de réussir dans ces conditions et notamment de drainer l'épargne afin d'alimenter le circuit de crédit.

c) Aussi grave, sinon plus que l'insuffisance de financement est *l'obstacle provenant de la pénurie de personnel qualifié*. En effet, l'implantation et le progrès de la Coopération impliquent du personnel qualifié à deux points de vue. D'une part, la coopérative en tant qu'entreprise économique, a besoin de personnel technique. On ne conçoit pas de coopératives fonctionnant bien sans comptable et s'il s'agit d'une coopérative de commercialisation des produits agricoles, sans spécialiste de l'entreposage. D'autre part, pour que la coopérative soit pleinement association de personnes, il est nécessaire que l'éducation des membres soit poursuivie. Là encore, du personnel qualifié est indispensable.

Or, les pays sous-développés souffrent non seulement d'une pénurie de capital financier, mais aussi et peut-être davantage d'une pénurie de capital humain, celui-ci étant entendu dans le sens d'hommes qualifiés. Le mouvement coopératif connaît dans les pays en voie de développement, à la fois une insuffisance quantitative et une insuffisance qualitative de personnel qualifié. Le nombre de ceux qui ont été formés pour la Coopération est nettement insuffisant par rapport aux besoins. C'est souvent l'insuffisance qualitative qui est manifeste. Les situations dans le secteur coopératif ne sont pas aussi bien payées que d'autres professions et elles sont souvent exercées, en régions rurales, dans des conditions pénibles. Aussi, les réunions techniques sur la Coopération soulignent-elles les inconvénients résultant de l'insuffisance du personnel, notamment en ce qui concerne les cadres moyens et le personnel d'exécution. Parfois l'honnêteté même du personnel est en cause.

Les erreurs dans la politique de la Coopération en pays sous-développés

On pourrait dresser un catalogue fort long des erreurs qui ont été et sont encore commises dans la politique de la Coopération en pays sous-développés. Les leçons de l'expérience permettent de retenir les trois principales : la trop grande rapidité dans l'implantation du mouvement coopératif, les fautes dans la

détermination des structures coopératives, les dangers de l'intervention de l'Etat.

a) *La trop grande rapidité dans l'implantation du mouvement coopératif* est l'erreur la plus répandue et la plus grave de conséquences. Séduits par les avantages de la formule coopérative et anxieux d'aller vite, la plupart des pays en voie de développement ont voulu généraliser les coopératives au plus tôt. « Une coopérative polyvalente par village, devant satisfaire la plupart des besoins des paysans, approvisionnement, commercialisation, crédit, consommation, etc... », tel était le mot d'ordre en Inde, vers l'année 1950. Plus de douze ans après, l'objectif est loin d'être atteint et le Gouvernement indien a complètement révisé ses conceptions sur l'implantation des coopératives.

L'expérience de nombreux pays a en effet montré que la plupart des coopératives ainsi créées ne l'étaient que sur le papier. Faute de moyens financiers, elles n'ont pu rendre les services attendus pour élever le niveau de vie des paysans. Faute de personnel qualifié, compétent et honnête, l'éducation coopérative n'a pu être entreprise et la transformation de mentalité attendue ne s'est pas produite. On a des coopératives sans coopérateurs véritables. La conséquence la plus grave en est que les paysans, déçus dans les espoirs qu'on leur avait fait escompter de la Coopération perdent confiance dans un mouvement qui pourtant est un des moyens de leur promotion.

Les raisons qui condamnent la formule de l'implantation rapide de la Coopération dans les pays sous-développés sont évidentes. Pour réussir, toute coopérative demande à la fois des moyens financiers, un personnel qualifié, une éducation coopérative et du temps pour transformer les mentalités. Les moyens en argent et en hommes des pays sous-développés sont trop limités pour leur permettre d'agir efficacement dans tout le pays en un laps de temps trop court.

Malgré les impatiences légitimes, il convient de ne pas oublier qu'on ne peut faire violence ni aux faits ni au temps.

b) Une autre catégorie de fautes a consisté dans *la méconnaissance des structures coopératives à établir*. Deux exemples en sens inverse illustreront le fait.

Dans de nombreux pays, aux Indes notamment, l'effort s'est porté surtout sur la création de petites coopératives rurales de crédit, instaurées dans le but de libérer le paysan de l'usure. Mais comme l'affectation du crédit à la production n'était pas surveillée et qu'aucune action parallèle sur la commercialisation n'était entreprise, le résultat a été que le paysan a mal utilisé le crédit, qu'il a souvent oublié que la notion de crédit implique

celle de remboursement et qu'il est finalement retombé sous l'emprise de l'usurier. La leçon à tirer est la nécessité d'une intégration des actions sur le triple plan de la production, de la commercialisation et du crédit.

A l'opposé, certains pays ont multiplié les types de coopératives, notamment celles proposées aux masses rurales. A un moment donné, on ne comptait pas moins de vingt-quatre types différents de coopératives à Ceylan. L'embaras du choix était vraiment trop grand pour un paysan auquel il faut présenter d'abord des actions simples.

c) En pays sous-développé, la nécessité de l'intervention de l'Etat pour l'implantation et le progrès du mouvement coopératif n'est plus guère discutée. Mais pour réussir, cette intervention doit se garder de verser dans *certaines erreurs qui, le plus souvent, n'ont pas été évitées par les gouvernements.*

La première déjà signalée est que *l'Etat généralise trop vite les coopératives* et se soucie plus du nombre que de la qualité. Souvent, ses agents ne montrent que les avantages de la Coopération et pas assez les efforts qu'elle requiert. La deuxième est que l'intervention de l'Etat risque d'émousser une des valeurs essentielles de la Coopération, l'esprit d'initiative et l'aide mutuelle active, le « self-help ». Souvent, la masse paysanne éprouve une méfiance profonde à l'égard de l'Administration et tend à voir dans la coopérative proposée par elle la chose de l'Etat et non l'entreprise collective dont les membres se sentiraient responsables. De là découle la tentation de réduire au minimum l'effort personnel et de tout attendre de l'Etat-Providence, alors que le développement implique le travail acharné de tous et l'acceptation des sacrifices.

Un autre danger de l'intervention de l'Etat se trouve dans *la politisation de l'action coopérative*. Les jeunes Etats ont la tentation de tout subordonner à l'action politique. Pourtant, les inconvénients de la politisation de la Coopération se sont depuis longtemps manifestés car la politique est souvent facteur de division, alors que la Coopération repose sur l'union. Même les pays à parti unique auraient intérêt à respecter le principe de la neutralité politique et religieuse des coopératives. Souvent, les pressions politiques faussent le fonctionnement normal des coopératives, obligeant par exemple la coopérative à recevoir des produits de mauvaise qualité apportés par un homme politique important.

Une dernière erreur de la politique étatique a été *l'absence ou l'insuffisance de la coordination entre l'action coopérative et les autres procédés de développement.*

Ces défauts de coordination se trouvent au niveau national et surtout au niveau local. Au Plan national, les attributions en matière coopérative se trouvent souvent émiettées entre différents Ministères ou services, Agriculture, Industrie, Travail, etc... Même lorsqu'il existe un organisme unique, tel qu'un Ministère, un Commissariat ou un Service de la Coopération, les liaisons avec les autres départements ministériels, Economie nationale, Agriculture, etc... sont insuffisantes. Or, l'action coopérative ne peut réussir seule. Par exemple la commercialisation coopérative des produits agricole doit s'appuyer à la fois sur l'amélioration quantitative et qualitative de la production et sur la création de débouchés. Seule une collaboration très étroite des différents Ministères ou services permettra d'obtenir ce résultat.

L'absence de coordination est encore plus manifeste et plus grave à l'échelon local, notamment dans le secteur rural. Pour assurer la promotion des masses rurales, bien des formules ont été essayées ces quinze dernières années, depuis la vulgarisation agricole, l'éducation de base, l'alphabétisation, l'instauration de collectivités locales (communes rurales, panchayats...), jusqu'aux procédés qui connaissent actuellement la vogue, développement communautaire, animation rurale et service civique. Le malheureux paysan ne peut s'y retrouver dans des institutions et actions si diverses et est tenté de demeurer dans son apathie ancestrale, trouvant que les gens de villes sont décidément bien compliqués. L'action coopérative a particulièrement souffert et souffre encore dans de nombreux pays de ce désordre.

* * *

En bref, dans les pays sous-développés on a demandé à la Coopération *trop et trop vite*. Ce faisant, on a méconnu à la fois l'ampleur des problèmes du développement et la nature originale de l'institution coopérative.

Par une tendance bien naturelle on s'est référé aux résultats obtenus et aux méthodes utilisées par le mouvement coopératif dans les pays plus avancés lors du XIX^e et du XX^e siècles. Mais lorsque la Coopération est née au XIX^e siècle en Europe, elle est apparue dans les pays où la croissance économique s'effectuait par d'autres voies, notamment grâce aux entreprises capitalistes. La Coopération a eu davantage pour but de corriger des inégalités sociales de répartition que de créer la production. Ainsi s'explique la primauté de la coopérative de consommation dans les pays européens.

Tout autre est la situation dans les pays en voie de développement. Ceux-ci ont souvent à créer de toutes pièces une infrastructure et un appareil de production, avec des moyens très limités en capital et en hommes qualifiés. Le mouvement coopératif a à agir dans un contexte radicalement différent de celui du XIX^e siècle pour les pays actuellement développés. Pour ne prendre qu'un exemple, en pays sous-développés la création de la route doit souvent précéder celle de la coopérative. La Coopération se trouve donc confronté à des tâches très nouvelles et notamment, il doit d'abord s'attaquer aux problèmes de production.

Cette constatation des échecs actuels et de l'ampleur des problèmes à résoudre par le mouvement coopératif dans les pays en voie de développement ne doit cependant pas conduire au découragement. Les cas, même peu nombreux, de réussite prouvent que les coopératives peuvent jouer le grand rôle qui leur est destiné dans le développement. Selon la phrase célèbre de l'All-India Rural Credit Survey, « la Coopération a échoué, mais la Coopération doit réussir ». Mais ce ne sera qu'à la condition de faire preuve du plus grand réalisme et de courage dans la détermination des nouvelles orientations à donner à la politique coopérative dans les pays en voie de développement.

II

ORIENTATIONS SOUHAITABLES DE LA POLITIQUE COOPÉRATIVE DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

La prudence s'impose lorsque l'on recherche les directives générales devant inspirer l'action coopérative dans les pays en voie de développement. Le sujet est immense et mal connu et la situation varie d'un pays à l'autre. Cependant, il est possible de tirer quelques enseignements de l'expérience des quinze dernières années. Certains pays, tels l'Inde, ont modifié leurs méthodes d'approche des problèmes coopératifs. Il semble que l'on puisse dégager trois directives générales d'action :

1° Les méthodes d'implantation du mouvement coopératif utilisées jusqu'à présent doivent être révisées pour les rendre plus progressives et mieux adaptées.

2° L'action coopérative doit être intégrée dans la politique générale de développement.

3° Une primauté doit être reconnue à l'éducation coopérative.

Les méthodes d'implantation du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement

Le problème de la détermination des méthodes les plus efficaces pour implanter le mouvement coopératif se pose pour tous les pays en voie de développement et pour tous les types de coopératives. Il est cependant plus aigu pour les pays où la Coopération en est à ses débuts et, dans ces pays, pour la Coopération agricole. C'est donc cette hypothèse qui sera envisagée à titre principal.

Comme on l'a vu, l'erreur fondamentale est de vouloir imprimer une trop grande rapidité aux progrès de la Coopération. La première directive d'action doit donc être la progressivité dans l'implantation des coopératives. Une deuxième directive consiste dans le choix des domaines d'activité et des structures appropriés de la Coopération.

Le caractère progressif de l'implantation des coopératives

Un des biens les plus rares en pays sous-développés est le temps. Ces pays sont hantés par l'idée de progresser vite pour combler le retard qui les sépare des pays plus avancés. Certes la rapidité de la croissance démographique leur impose d'aller vite. Encore faut-il s'entendre sur ce que peut être la rapidité du développement. Certes il est indispensable dans beaucoup de pays sous-développés que le décollage soit obtenu dans la quinzaine d'années à venir car c'est entre 1975 et 1980 que se situe une date d'échéance démographique. Mais à vouloir obtenir en quelques années ce qui demanderait quinze ans, on risque de compromettre définitivement les actions entreprises.

Cette distinction est applicable au mouvement coopératif. En matière d'implantation coopérative, mieux vaut partir lentement et continuer à un rythme plus accéléré que trop se hâter dans les débuts pour s'effondrer par la suite. Pour parvenir à une implantation progressive des coopératives, deux méthodes doivent être combinées, à notre avis, celle de la pré-coopération et celle de l'action par zones.

a) Souvent l'importance des obstacles économiques et sociologiques est telle que la création directe de coopératives conduirait très vite à l'échec. Il convient dans ces cas de préparer l'action coopérative proprement dite par une *phase précoopérative*. Différents procédés peuvent être utilisés.

Tout d'abord, il est des cas où le niveau sociologique et éco-

nomique des populations d'une région est si bas qu'il est indispensable avant toute création de coopérative de le relever. C'est le cas notamment pour certaines populations qui en sont encore au stade tribal. Il faut alors recourir, pendant les premières années, à des techniques telles que la vulgarisation agricole, le développement communautaire... Ce n'est qu'une fois le niveau des populations relevé qu'il sera possible de créer les premières coopératives. Souvent, il faut d'abord changer les méthodes de production et les produits eux-mêmes et bâtir une véritable exploitation agricole avant ou parallèlement à toute action coopérative.

Même avec des populations plus évoluées, il sera souvent nécessaire de recourir à des procédés plus simples que la coopérative. Celle-ci est en effet une institution complexe qui nécessite un apprentissage. Les procédés pré-coopératifs sont nombreux. On peut citer, dans le domaine du crédit les associations temporaires d'emprunteurs offrant des garanties collectives, dans le domaine de la commercialisation, les groupements pour collecter et vendre en commun les produits agricoles, les formules semi-étatiques des offices de commercialisation ou des sociétés d'aménagement, etc. Ces procédés ont en commun ce caractère que, sans observer tous les principes de la Coopération, ils permettent déjà de développer le sens de la mutualité et l'apprentissage de la gestion.

Aussi nous semblerait-il sage de rendre en principe obligatoire la phase pré-coopérative, au moins pour la Coopération agricole. L'exemple est donné par la législation du Sénégal qui prévoit que les paysans doivent être groupés en associations d'intérêt rural pendant deux ans au moins avant de pouvoir constituer une coopérative. Ainsi les membres peuvent-ils s'initier au travail en commun et épargner en vue de constituer le capital social de la future coopérative.

On peut enfin rattacher à la notion de pré-Coopération la méthode de création des coopératives. La phase de création est souvent décisive et d'elle peut dépendre tout l'avenir de la coopérative. Aussi faudrait-il que toute création soit précédée d'une enquête approfondie et d'une éducation des futurs membres. L'enquête doit porter sur les structures économiques et sociologiques existantes (production, conditions de commercialisation, structures sociales...), sur les problèmes techniques, économiques, financiers, éducatifs que la coopérative projetée aura à résoudre et sur les moyens dont elle disposera. La phase éducative devrait être assez longue et initier les futurs membres aux principes de la Coopération et à ses problèmes pratiques en insistant non seulement sur les avantages de la Coopération,

mais aussi sur les efforts et les devoirs qu'elle implique. Cette phase de la création est si importante que les agents du service de la Coopération devraient recevoir une préparation spéciale à ce sujet et qu'elle ne devrait être confiée qu'à des agents expérimentés.

b) Un autre procédé fondamental d'implantation progressive du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement est, à notre avis, *l'action par zones*.

La méthode consiste à concentrer les moyens en personnel et en financement dans certaines zones du pays choisies au préalable. Dans ces régions, préparées de préférence par la pré-Coopération, les coopératives créées et l'échelon régional du service de la Coopération recevraient du personnel compétent, aux différents niveaux de qualification (de l'aide-magasinier au directeur) en nombre suffisant. En second lieu, une aide financière importante pourrait être consentie. Le corollaire malheureusement impliqué par cette méthode est que les autres régions du pays ne sont pas ou sont peu touchées par l'action coopérative.

Dans ces conditions, le procédé peut paraître cruel et il se heurte à des difficultés politiques certaines. Il est cependant imposé par les faits et on peut en corriger les inconvénients en organisant la propagation en dehors des zones prioritaires. La raison essentielle de l'action par zones se trouve dans la conjonction de deux données de fait. D'une part, l'expérience des quinze dernières années a montré que le sous-développement ne pouvait être vaincu qu'à condition de mettre en œuvre des moyens importants en investissements et peut-être encore davantage en personnel qualifié. D'autre part, les moyens financiers et en hommes qualifiés des pays sous-développés sont actuellement strictement limités. Si l'on dilue ces faibles moyens sur l'ensemble du territoire national, le développement ne peut être obtenu.

Force est donc d'accepter la dure nécessité d'établir des priorités et de concentrer les moyens. L'action coopérative rejoint ici la notion de pôles ou de zones de développement des économistes.

Mais tout en reconnaissant l'impérieuse nécessité de l'action par zones, il faut en marquer soigneusement les limites et notamment les limites dans le temps. Les populations des régions non prioritaires ne peuvent attendre indéfiniment de recevoir la manne. Aussi faut-il établir un calendrier d'action dans le cadre de perspectives à dix ou quinze ans.

En second lieu, il convient d'organiser la propagation du progrès à partir des zones prioritaires vers les zones périphé-

riques. L'organisation pratique de cette diffusion est un problème qui n'a pas été assez étudié alors qu'il est capital. En matière coopérative, on peut énumérer, de manière non limitative, différents procédés de propagation. On peut organiser dans les zones non prioritaires la pré-Coopération qui requiert moins de moyens. Il faut systématiser ce que l'on pourrait appeler la contagion de l'exemple réussi. Une fois les coopératives bien implantées dans les zones prioritaires, ce ne serait pas une dépense improductive que d'organiser des visites systématiques de la part de paysans influents des régions voisines. Il y a là un procédé à la fois d'éducation coopérative et de propagation du progrès qui est à utiliser à fond.

Mais il ne suffit pas de mettre au point les méthodes de création des coopératives. Encore faut-il déterminer ce qu'il convient de créer.

Le choix des domaines d'activité et des structures de la Coopération

Le problème de la détermination des domaines d'activité du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement ne se pose pas de la même façon dans tous les pays. Il faut tenir compte du degré d'évolution des structures économiques et sociales et de l'importance déjà prise par la Coopération. Par exemple, la situation de l'Inde, pays très peuplé qui connaît déjà un certain développement urbain et industriel et où le mouvement coopératif est déjà ancien, est très différente de celle de nombreux États africains presque exclusivement agricoles et où existaient surtout des coopératives « administratives ». Dans le premier cas, on comprend que l'on puisse développer à la fois les différents types de coopératives, tant industrielles qu'agricoles, tant de consommation que de production.

Au contraire, les pays à faible population et où la prédominance du secteur agricole est écrasante auraient intérêt à limiter pendant les premières années d'implantation du mouvement coopératif son activité à des domaines bien circonscrits. Notamment, priorité devrait être donnée à la Coopération agricole et à la Coopération artisanale. La coopérative de consommation, difficile à établir, ne devrait venir qu'après, ou ne recevoir qu'une deuxième priorité.

Dans le domaine de la Coopération agricole elle-même, des priorités sont souvent à observer. Elles varient de pays à pays. Mais généralement il est nécessaire d'agir d'abord dans le

domaine de la commercialisation agricole et dans celui du crédit agricole. L'action dans le domaine de la production peut, dans un premier temps, être laissée aux services de vulgarisation agricole, les formules coopératives venant par la suite. De même, les pays en voie de développement qui commencent seulement à implanter la Coopération chez eux devraient éviter de se lancer dès les premières années dans des coopératives de transformation ou d'exportation des produits agricoles, qui exigent une gestion technique et commerciale très stricte. Mieux vaut se limiter d'abord à la commercialisation proprement dite, groupage et stockage des produits, tout en visant dans une deuxième phase à établir un secteur coopératif dans les domaines de la transformation et de l'exportation. Quant aux actions dans les secteurs de l'écoulement des produits agricoles et du crédit, l'expérience a montré qu'elles devaient être entreprises simultanément et de manière intégrée (15). On ne peut pas faire de crédit coopératif rural si la commercialisation des produits ne se fait pas également par l'intermédiaire d'une coopérative. C'est la grande leçon à tirer de l'expérience indienne, soulignée dans l'All-India Rural Credit Survey.

Mais comment réaliser cette intégration? C'est un des nombreux problèmes de la détermination des structures coopératives les mieux adaptées aux besoins des pays en voie de développement. Faut-il réaliser l'intégration au sein d'une coopérative polyvalente assurant à la fois approvisionnement, crédit, commercialisation et consommation? Faut-il au contraire préférer le link-système de Ceylan dans lequel le crédit est dispensé dans des unités coopératives distinctes mais organiquement liées aux coopératives de commercialisation, tout membre de la coopérative de crédit devant obligatoirement être membre de la coopérative de commercialisation et écouler tout ou partie de sa récolte par son intermédiaire?

On ne peut, dans le cadre limité de cet article, discuter à fond de ce problème et nous nous contenterons d'indiquer que la deuxième solution nous paraît devoir être retenue à titre de principe car elle permet d'introduire la technique du crédit mutuel et solidaire qui ne peut se réaliser qu'au sein de petites coopératives groupant un nombre limité de paysans se connaissant assez pour se porter mutuellement cautions les uns des autres. De même n'est-il possible que de signaler les autres problèmes de structures : dans quelle mesure la coopérative de commercialisation doit-elle s'adjoindre une section d'approvisionnement en biens de production et une section de consom-

(15) H. BELSHAW, *Le crédit agricole dans les pays sous-développés*, p. 232 et s.

mation, au moins pour les produits de première nécessité? Faut-il créer de grandes ou de petites coopératives? Quelles doivent être les fonctions respectives des coopératives primaires et des unions ou fédérations et — problème peu étudié — dans quel ordre doit-on les créer lors de la phase d'implantation du mouvement coopératif à l'intérieur d'une zone ne possédant pas de coopératives (Faut-il créer parallèlement unions et coopératives primaires ou ne fonder l'union qu'une fois les coopératives primaires solidairement établies)?

On peut donc résumer ainsi les directives que les enseignements que l'expérience permet de dégager en ce qui concerne les méthodes d'implantation du mouvement coopératif :

1° La création des coopératives doit généralement être précédée d'une phase pré-coopérative pendant laquelle des procédés plus simples que la Coopération permettent de grouper les intéressés et une éducation prépare la constitution des coopératives.

2° L'action coopérative proprement dite doit, pendant les premières années, être concentrée avec suffisamment de moyens en financement et en personnel dans des zones prioritaires de développement, mais la propagation en dehors de ces zones doit faire l'objet d'une politique spéciale.

3° Lors des premières années de leur création, les coopératives ne doivent assumer que des fonctions simples. Toutefois, en matière agricole, une action intégrée, à la fois dans le domaine de la commercialisation et celui du crédit, est indispensable.

4° Après les premières années de démarrage, on organisera le progrès du mouvement de plusieurs manières. D'abord, les coopératives existantes étendront leur recrutement et leurs fonctions. A partir d'elles, le secteur coopératif pourra entreprendre de nouvelles activités. Notamment dans le domaine des coopératives agricoles, on passera du domaine du groupage et du stockage de courte durée à celui du stockage de longue durée, de la transformation et de l'exportation des produits.

Une autre leçon de l'expérience est que l'action coopérative ne peut, dans les pays sous-développés, être menée de manière autonome. Elle doit s'intégrer dans la politique générale de développement.

L'intégration de l'action coopérative dans la politique générale de développement

Une des grandes illusions des premiers essais d'implantation systématique de la Coopération dans les pays sous-développés a été de croire que le mouvement coopératif était en quelque sorte la solution miracle permettant de sortir de l'état de sous-développement, notamment en ce qui concerne la masse rurale. Grâce à la Coopération, les paysans devaient mieux produire, mieux commercialiser, mieux vivre. La conséquence en a souvent été que l'action coopérative a été lancée de manière autonome, sans plan d'ensemble et sans coordination avec les autres actions de développement. On a vu que c'était l'une des principales erreurs commises.

En effet, l'expérience a permis une meilleure approche des problèmes du développement. On sait désormais que le développement requiert une action globale, portant sur tous les plans à la fois (infrastructure, production, commercialisation, investissements, formation des hommes, action psychologique, etc...). L'action coopérative doit donc être intégrée dans la politique générale de développement. Les problèmes que pose cette intégration se situent à deux niveaux, au niveau national et au niveau régional ou local. Ils sont à la fois nombreux, complexes et peu étudiés. Aussi se contentera-t-on de signaler les principaux en pensant consacrer un prochain article à leur étude plus approfondie.

Les problèmes d'intégration au niveau national

Il est aujourd'hui à peu près unanimement admis que le développement des pays sous-développés requiert une planification. La nature et les modalités de cette planification sont discutées mais la nécessité en est reconnue. Elle est impliquée par le caractère global du développement, l'interdépendance des actions et l'obligation de ne pas gaspiller des moyens déjà très mesurés. De même est-il admis que cette planification doit être générale et concerner tous les secteurs d'activité de la Nation.

Dès lors se pose le problème de déterminer comment l'action coopérative s'intégrera dans la planification du développement. Il peut être envisagé sous deux aspects étroitement interdépendants. D'une part, la Coopération peut être considérée comme l'un des éléments de la planification générale. D'autre part, cette intégration suppose une planification de l'implantation et du progrès du mouvement coopératif.

Tout d'abord, les planificateurs considèrent de plus en plus la Coopération comme un des éléments essentiels du plan de développement, à la fois comme objectif et comme moyen d'exécution de celui-ci. Notamment, l'exécution des plans de développement rural suppose la mise en place de structures de développement parmi lesquelles la Coopération occupe une place privilégiée. On a vu ce qui était attendu de la Coopération comme relais de la planification (16). Mais cette fonction n'est pas sans danger pour l'avenir du mouvement, notamment quand l'Etat entend se servir des coopératives pour l'exécution de tâches spécifiques, achat obligatoire de récoltes, distribution d'approvisionnements, etc... Des précautions sont à prendre que l'on ne peut discuter ici.

En second lieu, le développement du mouvement coopératif lui-même doit faire l'objet d'une planification, c'est-à-dire qu'au lieu d'attendre que les coopératives naissent spontanément ou par la seule action du mouvement coopératif, on déterminera les objectifs, les moyens et l'échelonnement dans le temps et l'espace, le tout de manière coordonné. Cette planification du développement de la Coopération pose des problèmes mal connus parce que très neufs et peu étudiés. Les leçons de l'expérience indienne en la matière sont particulièrement précieuses. Les problèmes sont à la fois de principe et d'ordre technique.

Le problème de principe est celui des rapports de l'Etat et du mouvement coopératif. Encore faut-il en préciser exactement les données. On admet généralement aujourd'hui qu'une intervention de l'Etat beaucoup plus poussée qu'en Occident est nécessaire pour le progrès du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement. La principale raison en est que les masses rurales et urbaines de ces pays sont dans une situation économique et sociologique telle qu'il est vain de penser qu'elles pourraient transformer seules et d'elles-mêmes leur condition. De plus, seul l'Etat peut fournir au mouvement coopératif naissant les moyens financiers et en personnel qui sont indispensables.

Mais jusqu'où doit aller cette aide de l'Etat? Faut-il, comme aux Indes, envisager la participation de l'Etat au capital social des coopératives et parfois même la prise en charge de la gestion? Comment, dès lors, éviter les dangers que l'expérience a révélés de voir les membres des coopératives se désintéresser d'institutions dont ils n'ont pas la responsabilité? Contentons-nous d'indiquer ici que l'action de l'Etat doit être inspirée par

(16) V. *supra*, p. 155 et s.

l'idée de rendre le plus vite possible le mouvement coopératif autonome. Parmi les procédés permettant d'obtenir ce résultat, on peut citer *l'éducation coopérative*, l'encouragement systématique de l'auto-financement, les méthodes d'action des agents du service de la Coopération qui doivent faire oublier leur qualité de fonctionnaires, le transfert progressif des attributions de l'Etat aux fédérations (notamment en matière de révision des comptes).

La planification du développement de la Coopération soulève également de nombreux problèmes techniques dont on ne peut ici que signaler l'existence. Comment le plan de développement de la Coopération sera-t-il intégré dans le plan général de développement au triple point de vue de la détermination des objectifs, de la prévision des moyens, de l'échelonnement dans le temps et dans l'espace? Quel sera exactement le contenu du Plan de développement de la Coopération? Quelles seront les méthodes à utiliser pour son élaboration? Quels seront les moyens d'exécution : organisation du service de la Coopération, création d'un ou plusieurs fonds pour le financement, programme de formation du personnel, etc...? Surtout, comment le plan sera-t-il exécuté?

Ce dernier point est essentiel et permet de marquer les limites de la planification de la Coopération. Cette planification est nécessaire car elle permet de mesurer l'importance des efforts et de les ordonner. Elle relève de la méthode prospective, tournée vers l'appréhension de l'avenir. Mais il faut se garder de donner trop d'importance aux chiffres soigneusement alignés dans le Plan coopératif : nombre de coopératives prévues et d'adhérents escomptés, montant des investissements, nombre et catégories de personnel à former, etc..., car si un plan a directement prise sur les chiffres, il ne l'a pas sur la diffusion d'un idéal. Or, la Coopération est un idéal d'action. Pour avoir de vraies coopératives, il faut de véritables coopérateurs qui soient des militants. Ce résultat, le Plan à lui seul ne peut être assuré de l'obtenir.

C'est par l'action éducative et militante à la base qu'on peut espérer l'atteindre. Aussi l'intégration de l'action coopérative dans la politique de développement au niveau régional et local est-elle également très importante et l'éducation coopérative prioritaire.

Les problèmes d'intégration au niveau régional et local

Comme on l'a vu, des actions trop nombreuses et trop mal coordonnées sont souvent entreprises simultanément pour sus-

citer le développement rural. Pour prévenir les échecs qui résultent inévitablement de ces confusions trois séries de mesures sont à prendre.

D'abord, la coordination des différentes actions doit se faire dans le cadre de programmes régionaux de développement. L'expérience montre que dans la plupart des pays sous-développés une planification qui ne se fonde que sur des analyses globales au niveau national est mal adaptée, notamment aux impératifs de la planification agricole. Le Plan national doit s'articuler en programmes régionaux (17). L'action coopérative doit s'intégrer dans ces programmes régionaux. D'une part, c'est en fonction des objectifs régionaux que seront déterminés les objectifs de l'action coopérative dans la zone en ce qui concerne les types de coopératives à créer, leurs fonctions et leur localisation géographique. Réciproquement, l'action coopérative sera un des éléments d'exécution du programme régional, lequel devra énoncer les moyens à fournir pour la réussite de cette action.

Une deuxième série d'options devront être levées en ce qui concerne la détermination des institutions à créer pour la promotion rurale et la délimitation de leurs domaines d'activité respectifs. Ainsi devra-t-on définir le rôle de la collectivité locale administrative, commune rurale ou panchayat et celle de la coopérative. A notre avis, la collectivité locale devrait borner son rôle aux attributions administratives et en matière économique, à l'infrastructure, routes, écoles, etc... L'activité économique dans le domaine de la commercialisation et du crédit devrait être du ressort exclusif de la Coopération. De même, là où coexistent un service de développement communautaire, un service de l'agriculture et un service de la Coopération, faudra-t-il fixer avec précision leurs attributions respectives.

Mais un organigramme qui, sur le papier, semblerait assurer parfaitement la coordination recherchée, n'aurait aucune valeur si les hommes n'acceptaient pas de collaborer sur le terrain. C'est par une série de procédés en apparence très humbles que l'on doit chercher à obtenir le résultat. Par exemple que l'agent de la Coopération rencontre souvent l'agent de l'Agriculture, travaille avec lui leur programme d'action dans leur zone commune. Mais pour que cette collaboration s'institue pleinement, il faut que chacun comprenne les problèmes de l'autre et

(17) J.-C. PERRIN, *La programmation à base régionale*, travaux du Centre d'Etudes économiques de la Faculté de droit et des Sciences économiques de Madagascar, 1962, v. p. 221 et s.

donc qu'il en connaisse les données principales. Pour reprendre notre exemple, il faut que l'agent de la Coopération ait de bonnes connaissances de base en matière agricole et réciproquement que l'agent de l'agriculture connaisse les principaux problèmes de l'action coopérative.

Ce résultat ne peut être obtenu que grâce à une formation appropriée. C'est dire l'importance prioritaire de l'éducation coopérative.

La primauté de l'éducation coopérative

Pour réussir, la politique de la Coopération dans les pays en voie de développement *doit donner la priorité à l'éducation coopérative*. C'est en grande partie parce que cette éducation a été complètement négligée ou mal conduite que le mouvement coopératif n'a pu réaliser les espérances mises en lui. Les raisons de la primauté de l'éducation coopérative tiennent à la fois aux conditions générales du développement et à la nature profonde de la Coopération.

Tout d'abord, une des conditions essentielles du développement est la formation des hommes. Dans le passé, on a eu tendance à donner la priorité aux questions de financement et d'investissement matériel. L'expérience a montré que sans personnel qualifié bien formé, l'investissement matériel était inutile et qu'il fallait le compléter par l'investissement humain. On sait l'importance prise aujourd'hui par les problèmes de planification de l'enseignement. Le mouvement coopératif n'échappe pas à cet impératif. Les coopératives sont des entreprises économiques et comme telles réclament des techniciens. Une coopérative de stockage de riz où l'entreposage serait très mal fait aura plus de chances d'engraisser les rats du voisinage que d'améliorer la condition matérielle des coopérateurs.

Mais la primauté de l'éducation coopérative plonge des racines encore plus profondes dans la nature originale de l'institution coopérative. Celle-ci est association de personnes devant gérer démocratiquement leur entreprise, en en prenant toutes les responsabilités. Mais pour prendre en toute connaissance de cause des responsabilités, il est nécessaire d'avoir un minimum de connaissances sur le sujet. Pour voter de manière éclairée sur un problème de gestion, par exemple sur le sort des excédents, le coopérateur doit connaître certains éléments de gestion. Les Pionniers de Rochdale l'avaient bien compris, qui avaient affecté une partie des excédents à un fonds d'éducation. Il est regrettable que l'Alliance Coopérative Internationale ait rangé

le principe de l'éducation coopérative dans la catégorie des principes non essentiels car les autres principes coopératifs ne recevront d'application pratique que grâce à l'éducation. Notamment sans éducation coopérative, le principe de gestion démocratique n'est qu'une apparence.

Cette vérité, valable en tous pays, l'est encore davantage dans les pays en voie de développement. La Coopération s'y adresse surtout à des paysans illettrés, souvent soumis à des traditions ancestrales rigides, méfiants à l'égard de toute nouveauté. Pour en faire de véritables coopérateurs, une œuvre éducative de longue haleine est indispensable. L'éducation coopérative est le seul contrepoids vraiment puissant à l'intervention de l'Etat dans le mouvement coopératif. Ce n'est que s'il forme des coopérateurs militants et qualifiés que l'Etat obtiendra de la Coopération ce qu'il en attend.

Quelles sont les principales orientations à donner à la politique de l'éducation coopérative dans les pays en voie de développement? Tout d'abord, il faut entendre la notion d'éducation coopérative dans un sens très large. L'éducation coopérative doit recourir aussi bien l'information générale sur les problèmes coopératifs donnée dans les différents établissements d'enseignement, les mouvements de jeunes, les syndicats, etc... que la propagande coopérative, la formation des coopérateurs, celle du personnel qualifié des coopératives et des services gouvernementaux de la Coopération. En second lieu, une priorité élevée doit être donnée à la formation des coopérateurs et à celle du personnel qualifié. Enfin, la politique de l'éducation doit être planifiée longtemps à l'avance.

En ce qui concerne l'éducation des coopérateurs, une révision des conceptions et des méthodes généralement suivies jusqu'ici est indispensable. Le contenu de l'éducation coopérative doit être élargi. Au lieu de se contenir d'enseigner aux membres d'une manière abstraite, les principes de la Coopération et les avantages du mouvement, on doit les initier aux problèmes pratiques de gestion, leur faire prendre réalistement conscience des problèmes du développement du pays et de la région et des efforts à fournir pour la réussite des coopératives. Les méthodes pédagogiques devront être révisées. Il faut bien voir que l'éducation coopérative est une œuvre de patience qui demandera des années car on ne change pas des millénaires de traditions par un discours de deux heures tous les six mois. L'éducateur devra venir au village, y rester quinze jours par exemple et revenir le visiter fréquemment.

Une grande importance doit être reconnue à la formation des membres des conseils d'administration car c'est de la formation

de cette élite de dirigeants populaires que dépend en grande partie l'existence d'un véritable mouvement coopératif. Une formation poussée en matière coopérative et en matière de gestion grâce à des sessions, à des brochures, à des conseils pratiques lors des réunions des conseils d'administration etc... est à organiser. Les administrateurs ayant reçu cette formation deviendront à leur tour des formateurs des membres de leurs coopératives.

L'autre pivot de la politique d'éducation coopérative dans les pays en voie de développement est la formation du personnel qualifié des coopératives et des services gouvernementaux de la Coopération. En effet, sans personnel qualifié, il est vain d'espérer que les coopératives améliorent la condition des masses. Par personnel qualifié, il faut entendre non seulement le personnel supérieur, mais aussi tout le personnel de qualification moyenne, comptables, magasiniers, etc... sans lesquels l'entreprise économique qu'est une coopérative ne peut fonctionner efficacement. La formation de ce personnel qualifié soulève des problèmes délicats de contenu de l'enseignement et de méthodes (18). L'un des plus difficiles à résoudre est celui de l'origine du recrutement. En effet, ces agents doivent combiner des qualités techniques, ce qui suppose une base suffisante d'instruction générale, et des qualités humaines de contact avec les paysans parmi lesquels ils doivent vivre s'ils veulent réussir. Or, souvent dans les pays en voie de développement, les élites instruites qui possèdent l'instruction générale suffisante ne manifestent que peu de désir d'aller vivre en brousse.

Les besoins de formation tant des coopérateurs ou futurs coopérateurs que du personnel qualifié sont considérables. Cette formation doit donc faire l'objet d'une planification approfondie et occuper une place prioritaire dans la planification du développement de la Coopération. Dans tout plan de développement de la Coopération, la primauté de l'éducation coopérative devrait être inscrite. Le plan devrait ensuite évaluer les besoins en personnel dans le cadre de perspectives à dix ans au moins (19). Il doit ensuite prévoir l'organisation institutionnelle de l'éducation coopérative et notamment sa décentralisation dans le pays, les moyens en financement et les moyens en personnel enseignant. C'est sur ce dernier point que les pénuries

(18) M. DARLING, « Problèmes pédagogiques de l'expansion coopérative : l'expérience de l'Inde », *Arch. int. sociologie de la Coopération*, p. 95 et s.

(19) Sur les méthodes d'évaluation des besoins, cf. R. GRANGER, *Méthodes d'évaluation des besoins en personnel qualifié dans les pays en voie de développement...*, conférence de l'O.N.U. sur les applications de la Science aux pays peu développés, 1963.

sont les plus graves, notamment en ce qui concerne les enseignants dans certaines matières techniques telles que par exemple la commercialisation agricole ou la technologie des petites industries. La formation de formateurs dans ces domaines devrait être un impératif prioritaire pour les pays à développer, les pays fournissant une aide extérieure et les organisations internationales.

* * *

Les tâches à accomplir pour le progrès du mouvement coopératif dans les pays en voie de développement sont donc nombreuses, complexes et ardues mais combien exaltantes et porteuses d'espoirs. Chacun aura à y collaborer, depuis le paysan nouveau membre d'une coopérative dont il ignore le mécanisme exact jusqu'aux gouvernants qui devront savoir résister aux impatiences, à la démagogie et à l'autoritarisme.

Qu'il soit permis d'indiquer une contribution à l'œuvre commune que peuvent et doivent apporter ceux qui sont particulièrement chargés de la formation coopérative : il s'agit des recherches en matière coopérative. Comme dans les autres domaines, l'action et l'enseignement coopératifs ne seront pleinement efficaces que s'ils sont appuyés sur des recherches approfondies. Les problèmes sont en effet si neufs qu'il faut procéder de manière expérimentale et procéder régulièrement à des évaluations des résultats et des méthodes.

Signalons quels pourraient être quelques-uns des thèmes principaux de ces recherches : problèmes du développement planifié de la Coopération et notamment rapports de la Coopération et de l'Etat, méthodes d'implantation du mouvement coopératif et plus spécialement l'action par zones et sa propagation, les problèmes de gestion des coopératives et entre autres les problèmes difficiles du financement et de la gestion financière lors des premières années de démarrage, réactions sociologiques des masses à l'égard de la Coopération, participation effective des membres, méthodes pédagogiques d'éducation coopérative, etc...

Les problèmes d'organisation et de méthode que soulève la conduite de ces recherches sont nombreux mais à notre sens, il serait utile d'observer deux directives. D'une part, il faudrait étudier selon une méthode comparative les politiques coopératives de différents pays de manière à profiter des expériences des uns et des autres. Le financement de telles recherches dans les principales régions du Monde par des organisations interna-

tionales ou des fondations serait un investissement rentable car bien des erreurs coûteuses pourraient être ainsi évitées. D'autre part, ces recherches doivent être menées non seulement à partir des documents et dans un bureau mais aussi et surtout sur le terrain auprès des véritables sous-développés, ces millions d'hommes des masses rurales et urbaines auxquels la Coopération apporte un espoir d'amélioration de leur condition économique et sociale.

C'est pour elles qu'il faut œuvrer efficacement car on n'a pas le droit de les décevoir. C'est à cause du caractère vital pour eux du développement que *pour les pays en voie de développement l'objectif essentiel doit être non pas de vouloir des coopératives, mais de réussir la Coopération.*