

La trajectoire d'institutionnalisation de l'agriculture biologique en Ouganda, *success story* de l'Afrique subsaharienne*

Pauline Bendjebbar^{1,2,3,*}

¹ Université Paris-Est, École Doctorale OMI, Laboratoire interdisciplinaire sciences innovations sociétés (LISIS), Marne-la-Vallée, France

² CIRAD, UMR MOISA, TA C 99/15 73, rue Jean-François Breton, F-34398 Montpellier, France

³ MOISA, CIRAD, Univ Montpellier, Montpellier, France

Résumé – Cet article analyse la progressive institutionnalisation de l'agriculture biologique en Ouganda depuis les années 1990, marquée par l'existence de 200 000 producteurs certifiés biologiques, un mouvement national, ainsi qu'une politique dédiée en cours d'élaboration. Cette *success story* s'explique par une agriculture au départ « biologique par défaut » (absence d'utilisation d'intrants chimiques de synthèse) et par l'absence de service public d'encadrement agricole (non-diffusion de techniques conventionnelles), conséquences d'une histoire politique et économique singulière. Ce contexte a été propice à l'adoption et à la diffusion de techniques biologiques. La politique libérale et l'encouragement au développement d'une agriculture commerciale ont ensuite favorisé l'essor des projets de production et d'exportation d'une agriculture biologique certifiée, soutenus par d'importants programmes d'aide au développement, tel EPOPA. La création de NOGAMU, organisation qui chapeaute le mouvement biologique, marque la stabilisation d'un réseau national d'acteurs.

Mots-clés : institution / agriculture biologique / contexte socioéconomique / histoire / Ouganda

Abstract – **The institutionalization trajectory of organic agriculture in Uganda, a sub-Saharan African success story.** Since the 90s, organic farming in Uganda has gone through a process of progressive institutionalization. Data show not only the existence of 200 000 certified organic producers but also a national movement, as well as an organic public policy under development. Due to its peculiar political history, the Ugandan agriculture is characterized both by the non-use of synthetic fertilizers making it “organic by default” and the non-spread of conventional techniques due to the absence of public support for extension services. This political and agricultural ecosystem explains its success. Later, liberalization and the political support towards commercial agriculture favored the rise of certified organic exports and production projects with the support of development aid programs such as EPOPA. The umbrella organization for organic agriculture, NOGAMU, was created, helping the stabilization of a national network.

Keywords: institution / organic agriculture / socio-economic environment / history / Uganda

1 Introduction

À la fin des années 1980, les premiers projets en agriculture biologique et écologique émergent en Ouganda, portés par des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et locales (Hauser et Lindtner, 2016). L'agriculture biologique est définie par la Fédération

internationale des mouvements biologiques (IFOAM) comme « un système de production qui maintient et améliore la santé des sols, des écosystèmes et des personnes. Elle s'appuie sur des processus écologiques, la biodiversité et des cycles adaptés aux conditions locales, plutôt que sur l'utilisation d'intrants ayant des effets indésirables. L'agriculture biologique allie tradition, innovation et science au bénéfice de l'environnement commun et promeut des relations justes et une bonne qualité de vie pour tous ceux qui y sont impliqués » (IFOAM, 2008). Aujourd'hui, l'Ouganda est l'un des pays africains les plus dynamiques en matière d'agriculture biologique. Avec 200 000 producteurs certifiés (Encadré 1, Tab. 1 et 2), une organisation

* Cet article est issu d'un travail de thèse en science politique mené sous la direction d'Éve Fouilleux que je souhaiterais remercier pour son encadrement.

*Auteur de correspondance : p.bendjebbar@gmail.com

Tableau 1. Estimation des principales productions biologiques ougandaises entre 2006 et 2007.*Table 1. Estimation of the main Ugandan organic productions between 2006 and 2007.*

Produits	Nombre de producteurs	Volume (t)	Valeur des produits exportés (\$)	Marchés	Certification	Localisation
Coton	27 000	1400 (exportées)	2,5 millions	International	Par tierce partie	Nord
Cacao	7141	2244 (exportées)	6 millions	International	Par tierce partie	Sud-ouest
Café	26 779	4042 (exportées)	10 millions	International et sous-régional	Par tierce partie	Centre et sud-ouest
Fruits tropicaux ¹	2316	1051 (exportées)	1,8 millions	International, sous-régional et local	Par tierce partie (export) ou aucune (marchés locaux)	Centre
Beurre de karité	1533	29 (exportées)	21 000	International et local	Par tierce partie (export) ou aucune (marchés locaux)	Nord
Autres ²	49 113	2145 (exportées)	4,4 millions	International, sous-régional et local	Par tierce partie (export) ou aucune (marchés locaux)	Centre, nord et sud-ouest
Produits maraîchers	Non-renseigné (NR)	NR	NR	Marchés locaux et consommé par la famille et les voisins des producteurs	Aucune	Tout le pays

¹ Les fruits tropicaux comprennent l'ananas, le fruit de la passion, la papaye, la mangue, le fruit du jacquier et la banane. Ils sont souvent exportés et commercialisés séchés, frais ou en jus.

² Parmi les autres produits biologiques répertoriés, car exportés, on trouve : la vanille, le miel, la citronnelle, l'hibiscus, le tissu d'écorce, la cardamome et le sésame. Certains groupements sont producteurs de plusieurs produits. Par exemple, dans le nord, les producteurs de coton biologique sont aussi producteurs de sésame biologique. Le nombre de producteurs additionnés ne correspond donc pas au nombre total de producteurs.

NR : non-renseigné.

Source : compilation de l'auteur sur la base de collecte de données de terrain et du rapport EPOPA (AgroEco et Grolink, 2009).

Tableau 2. Estimation des principales productions biologiques ougandaises entre 2015 et 2016.*Table 2. Estimation of the main Ugandan organic productions between 2015 and 2016.*

Produits	Nombre de producteurs	Volume (t)	Valeur	Marchés	Certification	Localisation de la production
Coton	6000	NR	NR	International et local (5 %)	Par tierce partie	Nord
Cacao	7872	NR	NR	International	Par tierce partie	Sud-ouest
Café	65 570	NR	NR	International	Par tierce partie	Centre et sud-ouest
Fruits tropicaux	NR	NR	NR	International, sous-régional et local	Par tierce partie, systèmes de garantie participatif (SPG) ou aucune	Centre
Beurre de karité	NR	NR	NR	International, sous-régional et local	Par tierce partie, SPG ou aucune	Nord
Autres	54 487	NR	NR	International, sous-régional et local	Par tierce partie, SPG ou aucune	Centre, nord et sud-ouest
Total produits exportés			50 millions d'euros générés par l'exportation			
Produits maraîchers	5245	NR	NR	Marchés locaux et consommé par la famille et les voisins des producteurs	SPG ou aucune	Tout le pays

NR : non-renseigné.

SPG : Système de garantie participatif.

Source : compilation et estimation de l'auteur sur la base de collecte de données de terrain et de Willer et Lernoud (2018).

nationale chapeautant le mouvement biologique parmi les plus visibles du continent africain (Willer et Lernoud, 2018) et une politique en cours d'élaboration qui est en discussion avec le cabinet du ministre de l'agriculture, l'agriculture biologique semble s'institutionnaliser. Comment expliquer cette *success story*? Quels ont été les déterminants de la trajectoire d'institutionnalisation de l'agriculture biologique ougandaise ?

Encadré 1. Caractéristiques de la production biologique ougandaise.

Depuis ses débuts, la production biologique en Ouganda a toujours reposé sur une agriculture familiale. Les agriculteurs possèdent 1 à 2 ha en moyenne. Ils consacrent généralement 0,5 ha à la production de produits biologiques certifiés pour l'exportation ; le reste de la production est biologique, bien que non-automatiquement certifiée. À notre connaissance, au moins trois fermes biologiques font plus de 10 ha et sont entre les mains d'entrepreneurs étrangers et ougandais. Elles ne constituent pas la majorité de la production biologique. Les produits certifiés par tierce partie pour l'exportation ne sont pas tous vendus à l'international (en particulier les fruits tropicaux) ; une partie d'entre eux est commercialisée sur les marchés locaux et régionaux. Le reste des parcelles des exploitations est dédié à la production de cultures locales pour les marchés domestiques et régionaux et à la sécurité alimentaire des familles de producteurs. Les agriculteurs biologiques se trouvent dans tout le pays et sont certifiés ou non-certifiés selon la destination des produits. Les données disponibles fiables concernent surtout les produits certifiés qui sont exportés à l'international. Les productions biologiques certifiées pour l'export se répartissent dans le pays en fonction des zones agroécologiques les plus propices à leur culture : au nord, la production de coton, de sésame et de beurre de karité biologique ; dans la région centre, les fruits tropicaux ; et dans la région sud-ouest, les fruits et le café. La carte interactive disponible sur le site de NOGAMU donne une idée du zonage de la production biologique du pays (NOGAMU, 2018). Les principaux pays où sont exportés les produits biologiques sont les États-Unis, l'Union européenne (Allemagne, Danemark et Pays-Bas), le Japon et, plus récemment, des pays comme les Émirats Arabes Unis. Autour de la capitale Kampala, les agriculteurs investissent dans la production de produits maraîchers pour nourrir les consommateurs urbains. Ils sont parfois certifiés *via* un système participatif de garantie (SPG) développé par NOGAMU.

La littérature scientifique qui a étudié l'institutionnalisation de l'agriculture biologique ougandaise a mis en avant le rôle central des projets d'aide au développement d'une part, et l'importance de la présence d'un acteur leader d'autre part (Adebiyi, 2014 ; Pophiwa, 2012). Ces auteurs font par ailleurs référence à l'absence d'intervention de l'État, décrivant une

agriculture biologique qui se développe « en marge ». S'il est clair que l'essor et l'institutionnalisation de l'agriculture biologique n'ont pas été le fruit d'une politique publique dédiée par le gouvernement ougandais, le contexte politique et économique et les conséquences pour l'organisation du secteur agricole ont façonné les contours de l'agriculture biologique ougandaise.

2 Cadre d'analyse et méthodologie

La trajectoire de développement de l'agriculture biologique sera interrogée ici sous l'angle de son institutionnalisation. En science politique, il s'agit par exemple d'étudier la fabrication cognitive des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987). Les États africains ont rarement eu « le monopole de l'action sur les problèmes publics », et les institutions sont souvent décrites comme fragiles ou instables (Lavigne Delville, 2015). L'institutionnalisation sera donc étudiée comme la stabilisation de formes plurielles de l'agriculture biologique, telles que la diffusion de techniques biologiques, la mise en place de réseaux d'acteurs, ou celle de filières d'exportation, participant à l'émergence d'un sous-secteur (Jobert et Muller, 1987).

Plus précisément, nous considérerons trois dimensions spécifiques moteurs de ce processus, qui nous semblent être pertinentes pour l'analyse de notre cas empirique. La première est la configuration du secteur agricole. L'institutionnalisation vient renouveler un ensemble de règles du jeu formelles et informelles déjà en place. Elle suppose donc généralement une phase de dé-institutionnalisation préalable (Fuenfschilling et Truffer, 2014). Autrement dit, son développement s'adosse à des institutions préexistantes qui influencent l'orientation qu'elle prend. La deuxième dimension renvoie à l'implication d'acteurs d'aide au développement dans l'agriculture biologique. En contexte africain, l'aide au développement tient une place importante dans le financement de politiques et participe donc fortement à l'institutionnalisation de certaines orientations, mais aussi à la mise en œuvre de politiques sectorielles (Lavigne Delville, 2015). Ainsi, les acteurs de cette aide et les programmes qu'ils financent participent de l'institutionnalisation de nouvelles idées. Enfin, la troisième dimension est la présence d'un acteur ou d'un mouvement stabilisé. L'institutionnalisation s'étudie en sociologie comme la stabilisation de réseaux d'acteurs ou d'un champ institutionnel (Powell et DiMaggio, 2012). Au cours de ce processus, un acteur leader devient incontournable. Il centralise les informations et maintient les liens entre différents acteurs afin qu'ils travaillent ensemble. Il peut prendre différents noms selon les disciplines et approches, tel que médiateur (Jobert et Muller, 1987) ou entrepreneur politique (Powell et DiMaggio, 2012). En somme, les configurations du secteur agricole ougandais, les programmes d'aide au développement et la mise en place d'un acteur leader constitueront nos variables explicatives principales de l'institutionnalisation de l'agriculture biologique.

Notre analyse repose sur un travail empirique de collecte de données qualitatives réalisées dans le cadre d'un doctorat en science politique. Deux phases de terrain ont été réalisées en Ouganda entre mai 2014 et septembre 2015. Afin de faciliter l'enquête et de favoriser « l'imprégnation », nous avons collaboré avec l'organisation NOGAMU (*National Organic Agriculture Movement of Uganda*), tout en prenant soin

d'éviter l'«encliquage» (biais rencontré en intégrant un groupe particulier [Olivier de Sardan, 2008]). Au total, ce sont 41 entretiens semi-directifs, une revue de la littérature grise et de l'observation participante qui ont nourri cette analyse.

3 Résultats et analyse

3.1 Les premiers projets en agriculture biologique : une introduction facilitée par la configuration du secteur agricole (1962 à 1985)

À la fin des années 1960, l'Ouganda a connu de graves difficultés politiques, avec notamment neuf ans de dictature militaire sous Idi Amin Dada, de 1971 à 1979 (Banégas, 1999). Cette dictature a ralenti l'économie du pays avec l'expulsion de toute l'élite intellectuelle et des investisseurs étrangers. La production était entre les mains des paysans ougandais, dont l'objectif principal était la survie. Les populations étaient forcées de quitter leurs terres afin d'échapper aux répressions du régime, ce qui diminuait la main-d'œuvre disponible (Hauser et Lindtner, 2016). Livrés à eux-mêmes, les paysans s'appuyaient sur leurs connaissances traditionnelles. Fermé aux interventions d'acteurs extérieurs, le pays a eu très peu accès aux intrants chimiques de synthèse promu en cette période par les acteurs de la Révolution verte (Pophiwa, 2012).

L'arrivée au pouvoir du *National Resistance Movement* (NRM) et l'adoption des Programmes d'ajustement structurels (PAS) en 1987 ont marqué l'engagement du pays dans une politique de libéralisation totale de l'économie. La stabilité politique et la libéralisation ont permis aux ONG et aux organisations internationales de venir en aide aux populations et d'engager les premières initiatives en agriculture biologique.

Ces premières initiatives étaient au départ déconnectées les unes des autres. Il y avait d'un côté des organisations privées à caractère social et religieux, telles que *Kulika Charitable Trust* (ONG britannique), *Volunteer Efforts for Development Concerns* (VEDCO, ONG ougandaise), *St Jude Training Center for Sustainable Integrated Agriculture*, ou encore *Masaka Diocese for Social and Development Organization* (MADDO) (ONG ougandaises financées par l'Église catholique). De l'autre, il y avait des initiatives de communautés internationales comme celle des Nations Unies (UN) avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au total, une trentaine d'organisations de la société civile investies dans la promotion d'une agriculture durable était référencées (Parrott et Elzakker, 2004).

L'objectif principal de ces ONG était de rendre plus autonomes les populations locales et de leur donner les outils pour produire leur propre alimentation :

«Back then I was taking care of people who suffered after the War (widows, orphans... many of them were sick [HIV]). Those women we were helping, they could come and ask for help, we realised at some point that their kids and orphans were suffering from malnutrition, and one reason was because those kids didn't have milk and vegetables in their food at home! We started to import powder milk from Germany, but then realised that it would be better to start helping people to produce it here. So the

diocese started a farm to help farmers.» (entretien avec un professeur de l'Uganda Martyrs University, Kampala, juillet 2015).

Le contexte ne favorisant pas une agriculture intensive en intrants chimiques de synthèse, ce sont donc des techniques agricoles biologiques telles que le compostage, l'utilisation d'animaux d'élevage ou encore des techniques de conservation des sols qui ont été proposées aux paysans (Hauser et Lindtner, 2016). La persistance de ces techniques agricoles biologiques a été renforcée par les nombreux échanges entre ONG locales et réseaux internationaux de fermes en agriculture biologique. Par exemple, l'un des plus importants programmes financés par *Kulika Charitable Trust* a envoyé de nombreux étudiants à *Reading University* ainsi qu'en *Woofing* au sein de la ferme biologique *Warren Farm* dans le Berkshire au Royaume-Uni (entretien avec le directeur d'un organisme privé de certification, Kampala, juin 2014).

Ces deux programmes réunis ont permis de former plus d'une dizaine d'experts ougandais. De retour au pays, ils ont choisi de transmettre les savoirs acquis, à l'aide de fermes de démonstration et de formations sur place adaptées aux paysans :

«They transferred the project of the Warren farm in Uganda settling demonstration farms here in Uganda, because sending people all the time to train them in Uganda or sending student abroad was very expensive! After the first workshop of organic farming organized by Kulika, we had an assignment, which was to train the people of our diocese! When I came back, it was to help my community» (entretien avec un professeur de l'université «Uganda Martyrs University», Kampala, août 2015).

La présence d'organisations principalement humanitaires, religieuses et sociales a induit un développement de l'agriculture biologique avec l'objectif au départ de répondre aux enjeux de sécurité alimentaire des populations locales qui avaient souffert d'années de guerre, et non autour de l'enjeu de commercialisation (Hauser et Lindtner, 2016) (entretien avec un chargé de programme d'une organisation internationale, Kampala, mai 2014). La diffusion des techniques biologiques a été facilitée par une agriculture «biologique par défaut», conséquence de l'histoire politique du pays.

3.2 La libéralisation de l'économie ougandaise et l'essor de l'agriculture biologique certifiée (1993–2002)

À la mise en place des plans d'ajustement structurel, l'Ouganda a adopté une politique libérale et a été rapidement présenté comme l'«enfant chéri» du Fond monétaire international (Banégas, 1999). La libéralisation s'est accompagnée d'une large diminution du soutien au secteur agricole, avec des dépenses publiques en dessous de 5% du budget national (Kakembo, 2013). Seules les filières d'exportation à l'international et la production d'une agriculture commerciale semblaient intéresser le gouvernement (Bibagambah, 1996). L'Ouganda était alors un pays «doublement dépendant : de l'aide extérieure et des cours mondiaux du café» (Banégas, 1999). Pour pallier cette double dépendance, le gouvernement

ougandais a soutenu la diversification des filières d'exportation (entretien avec un chargé de programme d'une organisation internationale, Kampala, mai 2014) et la mise en place d'entreprises, afin de créer de la valeur ajoutée aux produits exportés (priorités affichées sous la tente du ministère de l'agriculture, lors de l'organisation de l'équivalent du salon de l'agriculture ougandais, le Jinja Show, en 2015). Les documents d'orientation agricole qui s'en suivirent, dont le *National Agricultural Advisory Services Programme* (NAADS) en 2001, n'ont eu qu'un impact minime sur l'encadrement des producteurs (Kjær et Joughin, 2012). L'encadrement technique des producteurs n'est donc pas investi par l'État, mais par les ONG locales et internationales, légitimées et reconnues pour leur contribution à l'effort de développement économique du pays depuis le *NGO Act* de 1999.

À cette même période en Europe, la société civile, elle, s'inquiétait de l'utilisation croissante d'intrants chimiques de synthèse en agriculture, la demande pour des produits biologiques exotiques devenait alors importante. Les premiers produits exotiques d'intérêt pour les consommateurs européens étaient ceux traditionnellement exportés depuis les pays africains. La politique coloniale britannique entamée dès 1894 avait permis l'exportation de produits agricoles tels que le coton, le thé et le café (Bibagambah, 1996). Depuis l'Indépendance en 1962, ces filières traditionnelles d'exportation avaient été maintenues et jouaient un rôle important pour le budget de l'État. Afin de répondre à la demande croissante de produits biologiques, les industriels se sont d'abord tournés vers les pays avec lesquels ils échangeaient déjà des produits exotiques conventionnels.

Plusieurs programmes d'aide au développement ont ainsi émergé. Leur but était l'accompagnement des industriels européens de l'agroalimentaire pour la sécurisation de l'approvisionnement en matières premières biologiques. Les principaux programmes africains étaient le *Lango Organic Cotton Project*, LOCP (1994 à 2007) et l'*Export Promotion of organic products from Africa*, EPOPA (1997 à 2009), financés par l'agence de coopération suédoise (SIDA). Ils ont été déterminants pour l'essor des exportations de produits biologiques certifiés ougandais (entretien avec un des salariés du programme Epopa, Kampala, mai 2014 et avec un chargé de programme chez Sida, Kampala, juillet 2014).

En 1997, le SIDA décidait le lancement de la première phase d'EPOPA (1997 à 2002), après l'expérience réussie du projet pilote *Lango Organic*. La mise en œuvre concrète fut cédée à des agences de conseil, telles que l'agence AgroEco des Pays-Bas. L'objectif était double : créer des filières d'exportation de matières premières biologiques afin de répondre à la demande d'industriels européens et favoriser le commerce international et l'intégration économique des pays africains en permettant aux producteurs des pays du Sud de trouver des débouchés sur les marchés européens dans une vision « *Trade not Aid* » (entretien avec un chargé de programme au sein de SIDA, Kampala, juillet 2014).

La première phase a permis d'augmenter les volumes et la valeur des exportations de produits biologiques et d'en faire bénéficier les communautés rurales en les initiant à des techniques durables d'agriculture. En Ouganda, cinq projets d'exportation de produits biologiques furent soutenus autour du café, du cacao et du coton. La vision du programme s'insérait parfaitement dans celle du gouvernement, car

les projets participaient à la diversification des filières d'exportation. Les activités de soutien aux projets passaient par l'appui aux entreprises exportatrices, à l'encadrement technique des producteurs et plus de la moitié des activités étaient dédiées aux enjeux de certification et de commercialisation. Avec un budget de 1,6 millions d'euros pour sa première phase, EPOPA a touché 24 000 producteurs. Elle a aussi permis la création de NOGAMU, organisation qui chapeaute le mouvement biologique ougandais (AgroEco et Grolink, 2009).

Au cours des années 2000, afin de stabiliser les projets en agriculture biologique initiés par EPOPA, le SIDA finançait une seconde phase (2002 à 2008) à hauteur de presque 6 millions d'euros. Elle fut mise en œuvre par deux agences de conseil : AgroEco de nouveau et Grolink (agence de conseil suédoise). Cette phase visait la création d'un environnement institutionnel local. Le SIDA a ainsi appuyé la création d'UGOCERT en 2004, organisme de certification national. En outre, il a renforcé les activités de NOGAMU et sa position institutionnelle au sein de l'appareil d'État, et notamment auprès de l'institution publique en charge de la promotion des exportations ougandaises, l'*Ugandan Export Promotion Board* (UEPB), auprès de l'institution en charge de l'élaboration des standards, l'*Uganda National Bureau of Standard* (UNBS) et auprès du ministère de l'agriculture ougandais (*Ministry of Agriculture, Animal, Industry and Fisheries*, [Maaif]). Cette présence active lui a permis de coconstruire le standard biologique national (*Ugandan Organic Standard*), puis régional (*East African Organic Agriculture Product Standard*), aujourd'hui aboutis, ainsi qu'une politique nationale, en cours d'élaboration depuis 2004. Une autre partie des financements du programme devait poursuivre le soutien aux projets d'exportation et ceux autour de nouveaux produits tels que les fruits tropicaux ou la vanille. La seconde phase a soutenu 19 projets d'exportation, dont 87 000 producteurs (AgroEco et Grolink, 2009).

La deuxième phase a atteint pour partie ses objectifs. Quelques entreprises ont rencontré des difficultés à la fin du programme, mais dans l'ensemble, le secteur se maintient. À la fin du programme EPOPA, le SIDA a financé deux autres programmes, considérés comme des financements temporaires afin d'autonomiser les acteurs bénéficiaires d'EPOPA, dont NOGAMU (entretien avec un chargé de programme de SIDA, Kampala, juillet 2014).

Le succès et la notoriété du programme EPOPA ont permis d'attirer d'autres bailleurs de fonds pour le soutien au développement de l'agriculture biologique certifiée pour l'exportation. SIDA, premier bailleur de fonds, a ainsi cédé sa place à la coopération danoise qui est devenue à la fin des années 2000 le premier financeur de projets dédiés à l'agriculture biologique (Vysin, 2017). Enfin, plusieurs gros programmes de bailleurs de fonds, tels que l'initiative AbiTrust, soutiennent encore aujourd'hui les projets d'exportation d'agriculture biologique certifiée (entretien avec un chargé de programme de SIDA, Kampala, juillet 2014).

Le programme EPOPA, bénéficiant d'une agriculture « biologique par défaut » et d'un contexte libéral d'ouverture du pays aux investisseurs étrangers, a donc permis l'essor puis la stabilisation d'un environnement institutionnel, ce qui a permis le succès des projets d'exportation de produits certifiés biologiques ougandais.

3.3 La création de NOGAMU : « *Linking farmers to the market* » et institutionnalisation d'un réseau d'acteurs biologiques

En 2001, la création de NOGAMU marque le début d'une stabilisation d'un réseau d'acteurs à l'échelle nationale. Dès ses débuts, NOGAMU était une organisation « chapeau » qui rassemblait les différentes parties prenantes investies dans l'agriculture biologique en Ouganda.

Le projet de regroupement d'organisations investies dans l'agriculture biologique fut évoqué pour la première fois en 1995 au cours de la réalisation du projet financé par l'agence de coopération allemande (GTZ), appelé Bio-Have (1990–1998). La GTZ s'interrogeait sur les possibilités d'accès des producteurs africains aux marchés européens en réponse à la demande d'acheteurs allemands. Elle s'est alors tournée vers un expert ougandais formé à l'agriculture biologique en Grande Bretagne pour accompagner les projets d'ONG pionnières (entretien avec un responsable d'une ONG ougandaise, Kampala, mai 2014). Après quelques années à former les paysans à l'agriculture biologique, ces ONG cherchaient des solutions pour valoriser les productions (entretien avec un professeur de l'*Uganda Martyrs University*, Kampala, août 2015).

Après quelques échanges, l'idée d'unir les praticiens de l'agriculture biologique afin de développer l'exportation de leurs produits a émergé : « *After a few of us organic practitioners coming together in 1996, we asked Olivia Makumbi to start a body that can unite organic export traders* » (NOGAMU, 2003). En 1997, une première tentative de mise en commun entre techniciens de l'agriculture biologique fut mise en place : « *We were three people who initially met. We conceived the idea to form an organic organization after undergoing a number of challenges in the sector* » (NOGAMU, 2003) (entretien avec un chargé de programme d'une organisation internationale, Kampala, mai 2014). En 2000, l'agence de développement américaine (USAID) a organisé un séminaire à Kampala dans le cadre d'un programme agricole (IDAE) afin de promouvoir l'exportation de produits certifiés biologiques (NOGAMU, 2003). Au cours de ce séminaire, l'idée d'organiser les parties prenantes autour d'une organisation ombrelle a été de nouveau mise sur la table. En 2001, ces acteurs sont parvenus, avec l'appui de l'ONG néerlandaise SNV et d'autres contributeurs, à réunir une somme pour l'organisation d'une réunion au City Mall de Kampala. Lors de cette réunion, les différentes parties prenantes ont choisi le nom de l'organisation, NOGAMU, qui signifie en luganda « *to harvest from* » (entretien avec un professeur de l'*Uganda Martyrs University*, Kampala, août 2015). NOGAMU tire donc son origine de la rencontre entre le réseau d'ONG pionnières de l'agriculture biologique, qui ont appuyé les producteurs depuis la fin des années 1980, avec des entrepreneurs ougandais et des importateurs étrangers en recherche de produits biologiques.

Une des valeurs portées par l'organisation à sa création était d'augmenter les revenus et d'améliorer le niveau de vie des producteurs ougandais (NOGAMU, 2017). NOGAMU se donnait pour mission la coordination et la promotion de l'agriculture biologique. À sa création, des dizaines de producteurs, appuyés par les ONG pionnières, étaient déjà formés aux techniques biologiques. Ainsi, un réseau important

de producteurs était déjà en place et facile à mobiliser dans le cadre des activités d'exportation. En 2005, NOGAMU comptait 300 individus et 80 organisations qui se diversifiaient avec des ONG locales et des producteurs, des entrepreneurs privés et des chercheurs. Elle gagnait en visibilité dans les réseaux de promotion de l'agriculture biologique à l'international en devenant membre d'IFOAM avant 2004 (Parrott et Elzakker, 2004). L'organisation a aussi gagné en renommée en participant à des salons et foires internationaux pour faire la promotion de ses produits et rencontrer d'éventuels acheteurs, tels que *Biofach* (Allemagne), *All things organic show* (USA), *Fancy food show* (USA), ainsi que des foires au Kenya et en Tanzanie (NOGAMU, 2003). NOGAMU est rapidement devenu un acteur légitime et moteur pour le développement de l'agriculture biologique, car elle centralisait les financements et les projets des organismes d'aide au développement et était directement en contact avec les groupements de producteurs formés à l'agriculture biologique. Cette orientation s'est accompagnée d'une spécialisation des compétences des salariés de NOGAMU, destinée à soutenir et à accompagner ce développement. Ainsi, les différents postes créés au fur et à mesure de l'évolution des activités de NOGAMU ont traduit cette orientation : en 2002, ils recrutaient un responsable des questions de standards et de la certification ; en 2004, deux responsables à la formation et au marketing international, dont un qui, encore aujourd'hui, aide les entreprises exportatrices (NOGAMU, 2003). La majorité du personnel recruté par l'organisation a donc aujourd'hui un parcours « *business* », plutôt qu'un parcours au sein d'ONG, ce qui a permis d'attirer et de rassurer les investisseurs privés :

« *The other thing that is quite unique, is that most of the people at Nogamu have a business background. What you will find in many NGOs, in other countries, people are from NGOs background. In terms of strategies it makes a lot of difference. It attracted private sector like that!* » (entretien avec le *Chief Executive Officer* d'une ONG ougandaise, Kampala, juin 2015).

Cette stabilisation reste toutefois fragile. En effet, NOGAMU était et est fortement dépendante des financements d'organisations d'aide au développement (Adebiyi, 2014). SIDA, la GTZ et Hivos étaient les principaux financeurs des activités de NOGAMU (Adebiyi, 2014). À ces principaux bailleurs de fonds s'ajoutaient ensuite d'autres acteurs tels que l'IFOAM, l'International Trade center (ITC), l'Unep-Unctad, l'agence de développement américaine (USAID), ou encore *Abi-Trust*, spécialisés dans l'intégration des pays en voie de développement aux marchés internationaux. Ces organisations développaient donc des programmes de soutien à l'exportation de produits biologiques certifiés. Cette concentration importante de projets d'aide, que nous n'avons pas répertoriés ici de manière exhaustive, témoigne à la fois de la position incontournable de NOGAMU, mais aussi de sa vulnérabilité.

4 Conclusion : vers la politisation de l'agriculture biologique ougandaise

L'agriculture biologique s'est développée plutôt en marge de l'État ougandais. Cependant, les configurations du secteur

agricole et la politique libérale du gouvernement ougandais à partir de 1987 ont été déterminantes, puisqu'elles ont permis de faciliter la diffusion de l'agriculture biologique. La demande européenne pour des produits exotiques biologiques certifiés a contraint les industriels à trouver des matières premières biologiques. Accompagnées par des programmes d'aide au développement comme EPOPA, des filières d'exportation de produits biologiques certifiés ont alors émergé avec beaucoup de succès. Le cas de l'agriculture biologique vient ainsi nuancer une littérature en science politique qui étudie la circulation des normes et standards internationaux en Afrique. Cette littérature met l'accent sur le poids des acteurs internationaux dans cette circulation et minimise parfois le contexte de réception (Cabane et Tantchou, 2016). Par ailleurs, malgré le rôle important de l'aide internationale, et donc malgré des financements et des projets fluctuants, l'agriculture biologique s'est maintenue et a poursuivi son développement. Aujourd'hui, NOGAMU et ses membres consolident et tissent des relations avec le gouvernement afin de défendre leurs intérêts, ce qui atteste d'une progressive politisation de l'agriculture biologique.

Références

- Adebiyi JA. 2014. Organic agriculture development strategies in Tunisia and Uganda: Lessons for African organics. Graduate Theses and Dissertations, Iowa State University, 219 p.
- AgroEco, GroLink. 2009. Organic Exports. A way to a better life? Export Promotion of organic products from africa. Epopa-Sida, 105 p. <http://www.grolink.se/epopa/Publications/Epopa-end-book.pdf>.
- Banégas R. 1999. Les aléas d'une stratégie d'extraversion. *Politique africaine* 75(3): 5–19. DOI: [10.3917/polaf.075.0005](https://doi.org/10.3917/polaf.075.0005).
- Bibagambah J. 1996. Marketing of Smallholder crops in Uganda. Oxford: Fountain Publishers, 154 p.
- Cabane L, Tantchou J. 2016. Instruments et politiques des mesures en Afrique. *Revue d'anthropologie des connaissances* 10(2): 127–145. DOI: [10.3917/rac.031.0127](https://doi.org/10.3917/rac.031.0127).
- Fuenfschilling L, Truffer B. 2014. The structuration of socio-technical regimes-Conceptual foundations from institutional theory. *Research Policy* 43(4): 772–779. DOI: [10.1016/j.respol.2013.10.010](https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.010).
- Hauser M, Lindtner M. 2016. Organic agriculture in post-war Uganda: emergence of pioneer-led niches between 1986 and 1993. *Renewable Agriculture and Food Systems* 32(2): 169–178. DOI: [10.1017/S1742170516000132](https://doi.org/10.1017/S1742170516000132).
- Ifoam. 2008. Definition of Organic Agriculture. [2017/02/03]. http://infohub.ifoam.bio/sites/default/files/page/files/foa_french.pdf.
- Jobert B, Muller P. 1987. L'État en action. Paris: Presses universitaires de France, 238 p.
- Kakembo SN. 2013. Public expenditure profile for the agricultural sector. Acode, Infosheet 18, 6 p.
- Kjær AM, Joughin J. 2012. The reversal of agricultural reform in Uganda: Ownership and values. Policy analysis and the new politics of food and agriculture. *Policy and Society* 31(4): 319–330. DOI: [10.1016/j.polsoc.2012.09.004](https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2012.09.004).
- Lavigne Delville P. 2015. Aide internationale et sociétés civiles au Niger. Paris: Karthala-Apad-IRD, 339 p.
- Nogamu. 2003. Nogamu at 10 Years. *Nogamu Bulletin* 33. Kampala, Ouganda: Nogamu, 28 p.
- Nogamu, 2017. Site officiel de l'organisation, About Us, mise à jour 2017. [2013–2017]. <http://nogamu.org.ug/about-us/>.
- Nogamu, 2018. Site officiel de l'organisation, Organic Products in Uganda, mise à jour 2018. [2018/5/7]. <http://nogamu.org.ug/organic-agriculture/organic-uganda/>.
- Olivier de Sardan JP. 2008. La rigueur du qualitatif, les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant, 365 p.
- Parrott N, Elzakker B van. 2004. Organic and like-minded movements in Africa. Development and status. Bonn: Ifoam Organic International, 130 p.
- Pophiwa N. 2012. On the margins of the State: Breakthroughs and challenges in the institutionalisation of NGO-driven Organic agriculture in Uganda. *Africa Insight* 41(4): 76–91.
- Powell WW, DiMaggio PJ. 2012. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 488 p.
- Vysin M. 2017. The role of development cooperation for upgrading in Uganda's organic fruit value chain. Master's Thesis in Development Studies, ÖFSE, 91 p.
- Willer H, Lernoud J. 2018. The World of organic agriculture. Statistics and Emerging trends 2018. 1st, Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick and Ifoam. Bonn: Organic International, 354 p.

Citation de l'article : Bendjebbar P. 2018. La trajectoire d'institutionnalisation de l'agriculture biologique en Ouganda, *success story* de l'Afrique subsaharienne. *Cah. Agric.* 27: 45003.