

AU MENU :

| | |
|--|----|
| Introduction | 12 |
| Quelle organisation paysanne appuyer et pourquoi ? | 15 |
| Les organisations paysannes et leur environnement | 19 |
| Comment appuyer les OP sans les instrumentaliser ? | 23 |

DIX ANNÉES d'appui aux organisations paysannes... Assez pour prendre du recul, chercher à tirer les enseignements des programmes d'appui, « capitaliser ». Un long travail a été mené par le ministère français des Affaires étrangères (MAE) sur ce sujet. Il a débouché sur l'organisation d'un atelier sur : « Les stratégies et dispositifs d'appui institutionnel aux organisations paysannes » en collaboration avec le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA), du 8 au 11 juin 2004 à Ouagadougou (Burkina Faso). Si tous les partenaires au développement conviennent de la place des producteurs et de leurs organisations, beaucoup se posent encore la question du « comment faire ? ». Comment

faire pour accompagner les organisations paysannes (OP) dans leur diversité et dans leurs nombreuses fonctions ? Représentants d'OP, de structures d'appui, des ministères concernés et bailleurs de fonds ont ainsi réfléchi, échangé, débattu, pendant quatre jours sur la question. Les réflexions existantes, nombreuses, émanent souvent des pourvoyeurs d'appui. Pour aller à l'encontre de ce principe, les organisateurs de l'atelier ont choisi de donner principalement la parole aux acteurs concernés en premier lieu que sont les organisations paysannes. Ce dossier de *Grain de sel* en est le reflet : il présente, outre des éléments de synthèse des échanges et de leur richesse, de larges extraits des réflexions produites par les OP.

l'appui aux organisations paysannes en question

L'ATELIER de Ouagadougou de juin dernier a été riche en réflexions et en débats nourris par les expériences du terrain de l'ensemble des participants.

Ces échanges ont confirmé la forte prise de conscience des producteurs agricoles africains sur les enjeux qui concernent l'avenir de l'agriculture et du monde rural. Cette prise de conscience les a conduits ces dernières années à se mobiliser pour construire d'une part leur propre vision de la société rurale et de l'agriculture et d'autre part une capacité collective de représentation pour investir les espaces de décision et y défendre leurs intérêts.

Les OP ne sont donc pas seulement des organisations de producteurs mais également de citoyens ayant la volonté de participer aux débats politiques et être ainsi en mesure de peser sur les décisions publiques qui les concernent.

La construction d'un système de représentation « du village à l'international » est difficile et ne relève pas seulement du domaine technique : c'est un projet politique.

Cette dimension rend complexe le choix d'un acteur et des modalités d'appui par les bailleurs de fonds. Les risques de perturber le jeu des acteurs locaux (rapports de forces, conflits d'intérêts) pour contrôler l'accès au pouvoir et aux ressources sont grands.

Quelles que soient les approches développées par les OP, les participants ont souligné qu'elles poursuivaient le même but, à savoir l'amélioration des conditions de vie des populations rurales de manière globale (sociales et économiques). L'approche filière est considérée par un certain nombre d'entre eux comme plus efficace, sans doute par ce qu'elle est

vantage structurante sur le plan organisationnel et qu'elle produit des résultats plus tangibles au niveau économique. Les débats sur ce sujet ont cependant soulevé quelques questions qui pourraient être approfondies par l'Inter-réseaux dans les prochains mois.

Une de celles-ci concerne l'influence de l'approche par filière sur l'érosion de la cohésion sociale en milieu rural. Il est en effet de plus en plus fréquent de constater dans les villages que les exigences de performances économiques liées à une filière (en particulier celles orientées vers l'exportation) créent des disparités entre les exploitations familiales. Il n'est pas rare que les plus petites d'entre elles soient exclues d'une filière parce que considérées comme non performantes.

En outre, l'approche par filière comporte le risque de voir se développer des comportements corporatistes : les exploitations liées à une filière ont accès à différents services, les autres pas.

Une autre question a abordé les difficultés pour construire des relations équilibrées entre les OP et les acteurs du secteur privé (commerçants, transporteurs, transformateurs, etc.) considérés comme « peu fiables, opaques dans les transactions et souvent en situation de quasi-monopole ». Pour répondre à ces problèmes, la construction d'associations interprofessionnelles a été évoquée mais en soulignant les dangers liés au risque de transformation de ces cadres de collaboration en acteurs autonomes plus préoccupés de leurs intérêts que de ceux des producteurs.

Il est évident que cette rencontre ne pouvait prétendre répondre à toutes les questions qui traversent le champ des relations entre l'aide et les OP, ni de pro-

duire des recettes pour solutionner les problèmes que ces acteurs rencontrent. L'ambition de l'atelier était de produire les conditions pour qu'un réel dialogue s'installe entre les différents participants en laissant la place la plus importante à la parole paysanne et en espérant que ce dialogue se poursuive sur le terrain.

Dialoguer, partager, se concerter, négocier sont des mots souvent entendus au cours des débats, ils donnent du sens à la coopération.

Freddy Destrait, membre du bureau de l'Inter-réseaux, secrétaire général de SOS Faim Belgique

PRINCIPALES ORGANISATIONS PAYSANNES REPRÉSENTÉES

| PAYS | ASSOCIATION | SIGLE |
|---------------|--|----------------|
| BÉNIN | Union communale de producteurs de Zogbodomé et Grand Popo | UCP |
| | Fédération des unions des producteurs du Bénin | Fupro Bénin |
| | Union des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants Borgou et Alibori | Udoper |
| BURKINA FASO | Fédération nationale des femmes rurales du Burkina Faso | Fenafer-B |
| | Fédération nationale des organisations paysannes | Fenop |
| | Confédération paysanne du Faso | CPF |
| CAMEROUN | Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso | UNPCB |
| | Maison de l'aviculture | MDA |
| | Organisation des producteurs de coton du Cameroun | OPCC |
| CÔTE D'IVOIRE | Fédération des unions de producteurs de cacao de Mbam | Fuprocac |
| | Union des groupes d'initiative commune pour l'éradication de la mouche tsé-tsé | Ugiceta |
| | Association nationale des organisations professionnelles agricoles de Côte d'Ivoire | Anopaci |
| GUINÉE | Conseil national des organisations professionnelles agricoles de Guinée | Cnop-G |
| | Fédération des paysans du Fouta Djallon | FPFD |
| MADAGASCAR | Maison des paysans de Tuléar | |
| | Réseau syndical des organisations agricoles | SOA |
| MALI | Association des organisations professionnelles paysannes | AOPP |
| | Fédération bétail viande interprofessionnelle du Mali | Febevim |
| | Association gestion pour le développement rural de Fana | AGDR |
| | Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali | Apcam |
| NIGER | Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger | Aren |
| | Fédération des coopératives maraîchères du Niger | FCMN |
| | Fédération des unions de groupements paysans du Niger | FUGPN-Mooriben |
| SÉNÉGAL | Union des éleveurs producteurs - Animation pour la promotion de l'entraide aux initiatives locales en zone pastorale | UEP-Apel-ZP |
| | Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal | Fongs |
| | Conseil national de concertation et de coopération des ruraux | CNCR |
| | Fédération nationale des producteurs de coton | FNPC |
| | Centre interprofessionnel pour la formation aux métiers de l'agriculture | Cifa |



Les programmes d'appui aux organisations paysannes

► Les pages 13-14 du dossier présentent des extraits de la note introductive de l'atelier de Ouagadougou coordonné par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

DEPUIS LEURS DÉBUTS dans les années 1990, les appuis de la coopération française aux OP, même s'ils ont pris diverses formes, suivent des principes similaires et ont de nombreux points communs. Ils sont considérés comme une innovation positive par les acteurs concernés. Les organisations qui en ont bénéficié portent une appréciation favorable sur leur déroulement et leur impact. Mais cette (quasi) unanimité sur leur intérêt global ne doit pas occulter les nombreuses questions que leur mise en œuvre a soulevées chez ces acteurs.

Les programmes de professionnalisation de la coopération française.

Les premiers programmes d'appui à la professionnalisation ont été conçus au début des années 1990 dans des contextes nationaux marqués par le désengagement de l'État de nombre de fonctions d'appui à l'agriculture. Ils ont tous, quelles que soient leurs différences, des objectifs communs : contribuer à l'émergence d'une profession agricole, appuyer les dynamiques de structuration ; intervenir en appui institutionnel. Ils ont également été conçus avec une référence, plus ou moins implicite, à l'organisation agricole française et à ses formes originales de « co-gestion » (concertation entre OP et pouvoirs pu-

blics préalable à la définition et la mise en œuvre de toute politique agricole). Cette orientation explique la construction de certains d'entre eux autour de deux volets d'appui institutionnel : en direction des organisations paysannes et pour renforcer les capacités des pouvoirs publics (en général le ministère de l'Agriculture ou de l'Élevage).

Enfin, l'implication des agriculteurs français est une autre innovation. La coopération française a eu le souci d'impliquer la profession agricole française dans l'accompagnement de la structuration des OP du Sud, principalement *via* l'association Agriculteurs français pour le développement international, Afdi.

Les projets et volets d'appui aux OP de l'Agence française de développement (AFD).

L'AFD a apporté un appui aux OP à partir des années 1990, surtout pour favoriser leur renforcement économique et leur gestion, mais aussi pour améliorer leurs fonctionnements et positionnement institutionnel. Ceci a pris diverses formes : intégration d'un volet « appui aux OP » au sein de projets de production agricole ; financement de projets visant la création de services à la production agricole ou de formules centrées sur des fonctions (appui à la gestion des organisations de

base, centres de prestations de services aux groupements et aux organisations fédératives, etc.) ; plus rarement, financement de projets d'appui avec l'OP comme maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué ; enfin, le financement de projets de crédit décentralisé a pu donner naissance à de nouvelles formes d'organisation où les producteurs jouent parfois un rôle central.

Des facteurs de diversité des formes d'appui.

Si certains principes sont communs aux différents programmes, les formes d'appui ainsi que les interventions ont été très diverses. Les contextes dans lesquels ils ont été mis en œuvre étaient spécifiques. La nature des OP préexistantes et leur degré de structuration était différents. La personnalité des animateurs des programmes d'appui a aussi marqué la mise en œuvre des partenariats. Enfin, la stratégie d'intervention de la coopération française (MAE et AFD) et ses préoccupations plus ou moins explicites (donner du pouvoir aux paysans ; soutenir certaines filières après le désengagement de l'État ou dans une conjoncture économique difficile ; travailler avec de nouveaux partenaires ; entraîner d'autres bailleurs dans l'appui aux OP, etc.) ont évolué au fil du temps. Ω

LA DÉMARCHÉ DE CAPITALISATION DU MAE

LA DÉMARCHÉ initiée par le ministère français des Affaires étrangères (MAE) a été conçue en plusieurs étapes :

- réalisation d'un travail bibliographique important sur la réflexion menée par la coopération française sur l'appui aux organisations paysannes (OP) et l'historique de différents programmes mis en œuvre dans ce domaine ;
- production de quatre études de cas (Bénin, Cameroun, Guinée, Mali) pour approfondir la réflexion sur les acquis des programmes d'appui aux OP et pour recueillir les analyses formulées par les différents acteurs concernés ;
- animation de débats au cours de réunions préparatoires dans huit pays. Ces rencontres ont réuni, au total, plus de 200 représentants des OP et des structures d'appui autour de questions transversales identifiées lors des étapes précédentes du processus ;

- organisation de l'atelier de Ouagadougou sur « Les stratégies et dispositifs d'appui institutionnel aux organisations paysannes ». L'atelier, qui a rassemblé plus de 90 participants venus de dix pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal) et d'Europe, a été conçu afin de recueillir les avis, les réflexions et propositions des acteurs présents sur les dispositifs d'accompagnement et d'appui aux OP. Il ne s'agissait donc pas de faire une synthèse d'évaluations réalisées dans quatre pays, ni une nouvelle étude sur la professionnalisation de l'agriculture, mais bel et bien de s'inscrire dans un processus de capitalisation à visée prospective, dans lequel les acteurs concernés ont un rôle central. L'atelier de Ouagadougou a ainsi marqué une étape importante de ce travail. Ω

Des appuis appréciés... mais qui posent question

LES QUESTIONS qui ont émergé lors de l'atelier concernent les choix des types d'organisations à appuyer; les relations des OP avec les acteurs de leur environnement; la nature des dispositifs mis en place (de la différence entre appui et instrumentalisation).

Quels types d'organisations promouvoir? Certains programmes d'appui de la coopération française ont privilégié une structuration des OP par filière et ont mis l'accent sur les fonctions économiques de ces organisations; d'autres ont accompagné un partenaire principal (voire unique) dans le développement de l'ensemble de ses activités; d'autres encore combinent l'accompagnement de plusieurs OP et débouchent sur des approches par filières et territoriales. Outre qu'ils peuvent évoluer au cours du temps, ces choix sont sous-tendus par la vision et les priorités des représentants des organisations à promouvoir dans un lieu donné. Les acteurs qui pèsent sur ces décisions ne sont pas uniquement les producteurs, mais encore souvent les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds, les ONG ou les... dispositifs d'appui. La première partie du dossier présente les réflexions de quelques OP sur ces questions, les options qu'elles ont prises, les enseignements qu'elles en tirent et les interférences qu'elles ont eues à subir.

Les relations des OP avec leur environnement. Les OP entretiennent des relations avec les pouvoirs publics et les services agricoles publics, les collectivités locales, le secteur privé, les chambres d'agriculture et les organismes

d'appui... relations souvent déséquilibrées, rarement en leur faveur. Une des finalités des programmes d'appui aux OP est de contribuer à améliorer ces relations dans le cadre de la redéfinition des rôles des différents acteurs du secteur rural et de la mise en place de nouvelles formes de coordination. Même si certains programmes d'appui ont développé des actions pour aller dans ce sens, il reste encore beaucoup à faire. Dans plusieurs pays, des avancées notables sont à constater dans la reconnaissance des organisations paysannes par les pouvoirs publics; mais leur capacité à peser sur les choix de politique agricole et rurale est restée encore limitée dans nombre de cas. Les relations avec le secteur privé (commerçants, exportateur, fournisseurs d'intrants) ont été plus ou moins travaillées selon les pays. La contrainte majeure et régulièrement constatée pour faire évoluer ces relations est l'accès au financement de l'activité agricole et du commerce des produits qui, la plupart du temps, est inexistant ou mal adapté.

Les dispositifs : appuyer sans instrumentaliser. Les risques d'instrumentalisation peuvent être mesurés à l'aune de cinq critères, qui à leur tour, peuvent faire l'objet de multiples questionnements :

- l'ancrage institutionnel : où localiser les programmes d'appui aux OP? Dans les programmes étudiés, plusieurs situations se présentent : le programme peut être placé au sein de l'administration (ministère de l'Agriculture), être rattaché à l'administration mais fonctionner de façon autonome, etc. ;
- les opérateurs de l'action : la mise en

œuvre de l'appui peut se faire directement par l'équipe chargée d'animer le programme, par les équipes techniques des OP ou par l'intermédiaire de « prestataires de services » ;

- les types d'action : les programmes comportent, en général, le soutien à des actions d'échange, de formation et d'information, mais tous ne donnent pas la même importance à toutes ces activités. Au-delà de leur cadrage et de leurs objectifs initiaux, les programmes ont développé une plus ou moins grande capacité à adapter leurs activités aux contextes et sollicitations des OP ;
- la gestion des moyens financiers : en général, les programmes d'appui institutionnel sont de dimension assez réduite. Leur budget est relativement modeste en comparaison à des projets de développement rural. Outre le fonctionnement du programme, le budget peut être mobilisé soit directement par l'équipe de coordination soit par le biais d'un fonds d'appui, à la gestion duquel sont associés les responsables paysans ou alors mis à disposition de l'OP partenaire ;
- la présence ou non de financement des activités productives : l'appui institutionnel au renforcement des capacités peut faciliter la construction de projets professionnels collectifs, mais si aucun moyen n'est mobilisable pour la réalisation de ces projets, les actions de renforcement institutionnel ont-elles un sens ?

Autant de questions posées... L'atelier de Ouagadougou n'aura pas permis de répondre à toutes. Les pages suivantes tentent néanmoins de rapporter l'essentiel des réflexions apportées par les OP autour des trois axes définis. Une grande partie des textes publiés ci-après en sont directement extraits. La rencontre aura en effet permis la production de nombreux documents disponibles en ligne (une trentaine de documents préparatoires et une vingtaine de diaporamas qui reprennent les exposés et les résultats des travaux de l'atelier, <http://appui-op.redev.info/Ateliers/seminaireindex.php>). Une note de synthèse de la démarche de capitalisation viendra compléter ces travaux (Stratégies et dispositifs d'appui institutionnel aux OP - Enseignements des programmes soutenus par la coopération française - Note coordonnée par le Cirad).^Ω



Première partie :

Quelle organisation appuyer et pourquoi ?

FAUT-IL appuyer les organisations paysannes de base, les intermédiaires, les faitières ? Commencer par appuyer les activités économiques avec une approche filière ou bien accompagner en premier lieu des fonctions de représentation ? Pour répondre à ces questions, il importe de mieux comprendre les histoires et modes de fonctionnement de ces organisations. Les témoignages de la Fongs au Sénégal, de la Fenop au Burkina Faso, de l'AOPP au Mali et de la Fuprocam au Cameroun prouvent qu'il n'existe pas de recette miracle de l'appui aux OP...

UNE
CONSTRUCTION
DEPUIS
LA BASE,
L'EXPÉRIENCE
DE LA FONGS

1973-1984, naissance : des organisations d'initiative endogène. De petits groupements commencent à se mettre en association en dehors du système étatique d'encadrement du monde rural : Foyer des jeunes de Ronkh (devenu Asescaw) dans la vallée du fleuve, Ajac en Casamance, Bamba Thialène au Sénégal oriental, etc. Puis en 1976, 9 associations se regroupent pour former la Fongs. L'ambition est alors de construire les bases d'un mouvement paysan autonome, un *credo* : l'auto-promotion.

1984-1989, croissance et crise de croissance. À partir de 1985, la Fongs s'investit dans la revalorisation de l'identité paysanne. C'est aussi la période du désengagement de l'État, de la libération des initiatives privées et de la « régulation » par le marché (1984, nouvelle politique agricole). Malgré les mauvais résultats de cette politique, l'État refuse toute politique de relance de l'agriculture. Les organisations de producteurs autonomes tentent alors de suppléer le vide : de nouvelles associations rejoignent la Fongs qui s'implique directement dans des activités nouvelles de formation, communication, promotion de la femme et surtout épargne-crédit et approvisionnement en intrants. Mais cette expérience est peu proban-

te : plusieurs associations ne peuvent rembourser leurs dettes et la crédibilité de la fédération est entamée. Suite à ce « grippage », la Fongs entreprend en 1989 un vaste mouvement d'auto-évaluation. Au terme de ce processus, qui dure deux ans, deux conclusions pointent : (i) la nécessité d'inscrire le développement rural dans la durée, mais avec et par les populations ; (ii) la nécessité de favoriser la recomposition des OP au sein d'un même mouvement paysan, au-delà des diverses formes d'organisation existantes (d'origine endogène, suscitées par l'État ou ONG plus ou moins durables).

1990-2002, vers un mouvement responsable. Une nouvelle dynamique naît alors et une dizaine d'associations rejoignent la Fongs. En 1991, une table ronde organisée à Thiès marque un tournant décisif : sept défis majeurs sont identifiés. Pour les relever, la Fongs s'engage dans une démarche programme avec un consortium de partenaires. Trois programmes s'étaleront sur une décennie : programme d'abord axé sur les échanges-formation-appui entre associations (1991-1994), puis sur le renforcement de la capacité d'auto-programmation des associations (1995-1997) ; et enfin (1998-2002), programme dépassant la logique formation pour entrer dans une

logique d'appui aux activités économiques à la base, à travers l'exploitation familiale.

Une nouvelle vision de l'avenir du monde rural. En 2002 la Fongs élabore une nouvelle stratégie, dans la continuité la précédente. La nouveauté tient à ce que les orientations sont désormais guidées par une vision politique et économique paysanne précise des types de transformations à opérer et du rôle spécifique des organisations paysannes dans la construction future du monde rural sénégalais. Se mettent alors en place deux programmes, « un bras politique » et « un bras économique », qui doivent simultanément permettre aux membres de la Fongs aux niveaux local, régional et national d'agir selon trois priorités : créer et promouvoir des initiatives économiques ; influencer les politiques et défendre les intérêts des paysans ; innover par un développement organisationnel permettant le renforcement du rôle des OP dans les transformations du monde rural. Ω

Foire internationale de l'agriculture (Fiara) © D. Diagne, Fongs, 2004



**STRATÉGIE ET
APPROCHE
DÉVELOPPÉES
PAR LA FENOP*
AU BURKINA
FASO**

Comment est née la Fenop ? Différents éléments ont concouru à la création de la Fenop. D'abord, un diagnostic du mouvement paysan impliquant particulièrement les paysans, suivi d'un vaste processus de restitution aux OP. Ensuite, un contexte où les OP devaient prendre de nouvelles responsabilités dans le cadre du désengagement de l'État, de la libéralisation des filières, et de la dévaluation du FCFA. Enfin, les structures paysannes ont pris conscience qu'elles n'arrivaient plus individuellement à affronter les défis. Il y avait une soif de se retrouver entre paysans, d'échanger, de chercher les voies efficaces pour s'assumer entièrement. C'est alors qu'a eu lieu, en 1994, la rencontre nationale de Dedougou, véritable début d'une concertation autour d'intérêts concrets où 101 OP se sont retrouvées. Cette initiative a été suivie 2 ans durant de réflexions décentralisées impliquant fortement la base et aboutissant, en 1996, à une deuxième rencontre nationale et à la création de la Fenop. Le mandat de la Fenop a été défini autour de la représentation et la défense des intérêts des paysans, l'information et la communication, la formation des leaders paysans, les échanges d'expériences, l'intermédiation, l'expérimentation. Un axe central est le renforcement des compétences paysannes.

Principes d'intervention et fonctions de la Fenop. La fonction politique concerne la représentation et la défense des intérêts des paysans dans une vision de promotion de l'exploitation familiale, *via* par exemple la diffusion d'information de proximité, l'organisation de forums et réflexions sur les politiques agricoles. Les missions politiques ont permis à nombre d'organisations paysannes de prendre conscience des sujets sur lesquels elles ont le droit de donner

* La Fenop comptait, en 2000, 250 OP réparties sur les 45 provinces du Burkina Faso.

leur vision et de s'impliquer dans la gestion des décisions : dans certaines localités, un dialogue pacifique et franc a ainsi permis une bonne collaboration entre OP et administration. Elles ont eu aussi des répercussions moins heureuses sur l'implication des partenaires : certaines coopérations privilégiant l'approche économique se sont retirées ; la coopération française (qui avait pourtant soutenu la rencontre de Dedougou) a suspendu son appui dès les premières prises de position de la Fenop sur le coton.

La fonction économique s'est développée au travers d'actions destinées à favoriser les activités productives des OP membres (formations, mise en relation avec les partenaires, facilitation de l'accès au crédit, etc.). Certaines opérations commerciales, où la Fenop jouait un rôle de relais entre producteurs et acheteurs, ont connu des problèmes (organisation de collecte, défection d'acheteurs). Par ailleurs, la capacité réduite de l'équipe technique ne lui a pas permis de faire face à toutes les demandes d'appui des membres. Fonctions politiques et économiques ont souvent été liées. Les réflexions sur des questions économiques des filières ont engendré des actions syndicales : après avoir étudié leurs comptes de résultat, les riziculteurs ont sollicité l'appui de la Fenop pour négocier des prix rémunérateurs avec leur partenaire commercial. Inversement, dans la filière coton, des unions exclues des systèmes d'approvisionnement en intrants de la société cotonnière du fait de leur position syndicale ont été accompagnées par la Fenop pour trouver des alternatives.

Approches développées par la Fenop. Dès la première rencontre en 1994, les paysans ont organisé des échanges dans les différentes filières. Cette approche filière a permis de développer une maîtrise technique de la production à travers les échanges paysans, une prise de conscience sur le degré

de rentabilité des filières agricoles au niveau paysan, et une capacité de dialogue, négociation et lobbying avec les partenaires commerciaux dans les filières, avec des résultats significatifs pour certaines d'entre elles : coton, riz, élevage, haricot vert.

Cependant, cette approche présente des risques : elle peut aller à l'encontre d'une approche globale de l'exploitation familiale et on risque de fragiliser le choix et les décisions raisonnées de la famille en termes de diversification, de sécurité foncière et alimentaire. En outre, elle peut fragiliser la solidarité entre OP : comment la Fenop peut-elle encourager ces filières à acquérir suffisamment d'autonomie, sans pour autant se désolidariser de la structure centrale ? Une autre difficulté réside dans le risque de récupération de la dynamique paysanne créée et du détournement entier ou partiel de ses véritables objectifs par des partenaires externes.

La Fenop s'est constituée sur la base d'OP existantes dont la majorité avait une approche géographique. Le territoire est un élément de base de sa représentativité. Il lui a permis d'aborder légitimement et avec beaucoup d'expérience des questions transversales telles que l'exploitation familiale, le crédit, le foncier, etc. et de développer une visibilité auprès des autres acteurs, en particulier l'administration locale. Cette prise en compte du territoire a également favorisé la forte implication des OP de plusieurs provinces et la responsabilisation de nombreux leaders d'OP de base engagés dans les actions menées.

Néanmoins, la grande diversité des membres induit des contradictions internes qui fragilisent l'approche territoriale. Faiblement ancrée sur une filière spécifique, la Fenop a manqué de ressources propres pour le fonctionnement des organes à la base. Ω

COMMENT
APPUYER LES OP :
RÉFLEXIONS
D'OP
MALIENNES ET
DE L'AOPP *

Quel type de fonction des OP faut-il appuyer ? Les OP maliennes se sont regroupées au sein de l'AOPP pour défendre les intérêts des agriculteurs dans leur diversité. Ce choix reflète le caractère familial et non spécialisé de l'exploitation agricole malienne qui doit pouvoir faire face à des risques climatiques et économiques importants.

De nombreux exemples tirés de notre histoire montrent l'intérêt du choix pour une organisation « généraliste ». D'abord cette entrée donne une certaine légitimité pour traiter des questions de politique agricole, comme la gestion du foncier, l'accès au crédit et à l'information, la sécurité alimentaire, la construction d'une vision du monde rural, etc. Ensuite l'organisation généraliste peut prendre plus facilement en compte les dimensions socioculturelles de l'agriculture, et elle a une capacité plus large de mobilisation en faisant fonctionner la solidarité entre producteurs pour défendre la cause d'une filière (par exemple la défense des producteurs de coton lors de la crise cotonnière). Enfin l'OP généraliste a une capacité à intervenir dans le règlement des conflits entre organisations de producteurs (ex. : entre riziculteurs et éleveurs de la zone Office du Niger). Cette forme d'organisation n'empêche pas de s'intéresser aux problématiques des filières : l'AOPP a aussi en son sein des commissions de travail par filière (coton, céréales, fruits et légumes, élevage).

Quels niveaux de structuration et quels appuis privilégier ? Pour les OP

* L'AOPP, organisation faïtière, est constituée d'environ 130 OP structurées aux niveaux régional puis national.

FUPROCAM* :
« IL N'EXISTE
PAS UN NIVEAU
IDÉAL
D'ORGANISA-
TION
À RENFORCER »

LA STRUCTURATION de la Fédération des unions de producteurs de cacao de Mbam au Cameroun (Fuprocama) fait apparaître trois niveaux d'organisation qui diffèrent par leurs missions. Au niveau de base (des Groupes d'initiatives communes, GIC), on se préoccupe des questions liées aux techniques de production, organisation du travail etc. et à la dynamique sociale du milieu (solidarité, soutien financier et moral sur les questions diverses). Au niveau

* La Fuprocama est constituée de 92 groupes d'initiatives communes (GIC) regroupés en 15 unions de GIC.

du Mali, tous les niveaux doivent être appuyés simultanément, en respectant 3 grands principes. D'abord la cohérence : le niveau national assure un rôle de coordination, comme par exemple pour l'élaboration concertée d'un plan de développement, mais avec souplesse pour que chaque niveau puisse l'adapter à ses réalités et à son territoire. Ensuite la subsidiarité : si le niveau national peut permettre de définir des orientations générales, le niveau le plus adapté doit ensuite être responsabilisé dans le pilotage et la mise en œuvre des activités. Et enfin l'autonomie : dans la mesure où elle respecte ses engagements vis-à-vis de la faïtière, chaque OP conserve la liberté de mener d'autres activités et négocier d'autres appuis.

Il y a un besoin simultané d'un appui institutionnel (renforcement du leadership, des capacités organisationnelles et de structuration des OP), et d'appuis productifs. En effet, les investissements productifs (aménagement de bas-fonds,

recherche, mécanisation, conseils technico-économiques), sont nécessaires pour améliorer la productivité et donc le revenu des paysans. Mais la gestion efficace de ces améliorations techniques et de ces aménagements repose sur des producteurs organisés, qui se sont fixés des règles internes et des objectifs propres. Après avoir surtout favorisé les investissements productifs, aujourd'hui au Mali les bailleurs de fonds privilégient les appuis institutionnels. L'équilibre nécessaire aux OP n'est pas encore trouvé. Ω



des unions de GIC, les actions menées concernent la collecte d'informations et des besoins des GIC en vue des approvisionnements, l'organisation de la lutte phytosanitaire, l'approvisionnement en intrants et l'organisation des ventes groupées. Au niveau fédération, il est surtout question de la représentation, de la négociation commerciale et de la défense des intérêts globaux.

Ce qui est important, c'est d'être à l'écoute des problèmes des membres à la base et d'apprécier la pertinence des différents niveaux d'organisation par rapport à leur contribution à la résolution de leurs problèmes. Si l'on focalise

l'attention à la base en oubliant les niveaux supérieurs, on risque de passer à côté de certaines opportunités. En ce qui concerne les formes d'organisation, la structuration par filière ne veut pas forcément dire que l'organisation mise en place ne s'occupe que d'un produit particulier. L'exemple de la Fuprocama, qui, pour répondre aux préoccupations diverses de ses membres, a adhéré à d'autres organisations, montre qu'elle gère des problèmes multiples au bénéfice de chacun d'entre eux. Ω

Éléments de synthèse issus de l'atelier

L'approche sectorielle par filière et les fonctions économiques sont plébiscitées. Cette approche présente plusieurs avantages : facilité à mobiliser les producteurs sur une accroche concrète liée à une production ; facilité à concentrer des efforts sur un objectif commun circonscrit, à identifier les principales contraintes, et à trouver des réponses immédiates rendant service aux membres ; impacts visibles : maîtrise des coûts de production et amélioration des revenus. La crédibilité de l'organisation paysanne vis-à-vis de ses membres s'en trouve renforcée. La base financière de l'OP disposant de ressources propres est plus solide et permet d'avoir davantage de poids économique et politique dans les négociations.

Cependant l'approche filière présente des limites non négligeables... L'OP gère désormais de nouveaux risques économiques du fait des montants en jeu et de la non-maîtrise des prix. Les limites concernent aussi la réduction de la fonction de l'OP à la dimension « produit » : l'approche filière, centrée sur le produit et non le producteur, manque de cohérence avec les réalités de l'exploitation familiale. Cette vision restreinte semble moins adaptée pour les réflexions sur les grands enjeux des politiques agricoles et ne permet pas de lever l'ensemble des contraintes (foncier, financement, formation et conseil, gestion des ressources naturelles, politiques agricoles, négociation internationale) qui limitent les investissements productifs.

Autre limite et non des moindres : le développement des OP axées sur les filières et essentiellement orienté vers des résultats économiques laisse entrevoir une dynamique de compétition entre les producteurs et de perte de l'esprit coopératif, avec en corollaire, l'exclusion d'une partie d'entre eux.

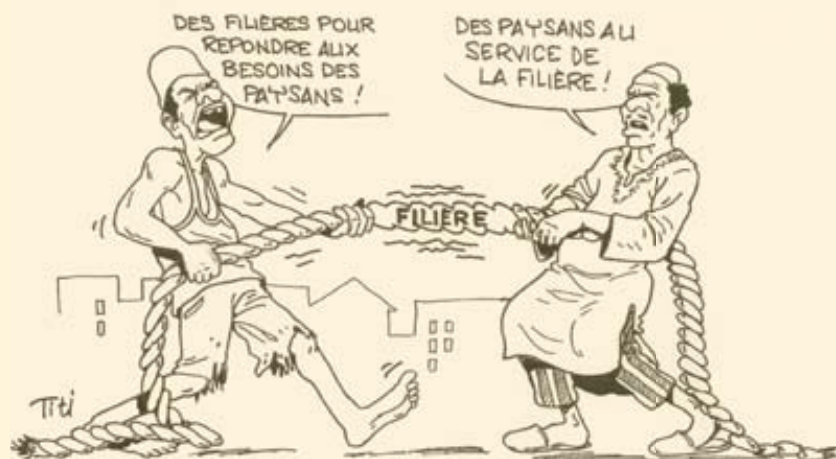
... D'où la nécessaire combinaison avec d'autres approches et fonctions.

L'approche géographique territoriale présente l'avantage d'être plus cohérente avec la réalité de l'exploitation familiale (diversité des problèmes et activités), avec les réalités socio-économiques (gestion des ressources, décentralisation, etc.) et elle permet d'avoir une approche plus globale du développement. Les fonctions de représentation et de défense des intérêts des OP font consensus : « C'est indispensable pour acquérir de la crédibilité extérieure et améliorer le sort des OP et de leurs membres ! ». Les activités de représentation des OP favorisent la construction d'une vision commune plus large et à plus long terme du développement. Elles participent à faire reconnaître le métier d'agriculteur, à accroître le poids de l'OP vis-à-vis des partenaires extérieurs et à rendre l'OP incontournable dans les débats sur les enjeux nationaux. L'identité du mouvement s'en trouve renforcée.

Mais, pour l'approche territoriale comme pour les fonctions de représentation il y a encore des problèmes de maturation institutionnelle et technique sur les thèmes de portée générale. L'approche territoriale a les défauts et limites de ses avantages : elle est plus difficile à mener du fait de l'hétérogénéité et de la dispersion des activités ; la faible visibilité et l'identité confuse

créent des problèmes de représentation et des conflits de leadership ; la faible efficacité économique des activités (petites et nombreuses), va de pair avec le faible pouvoir de négociation. Les fonctions de représentations rencontrent quant à elles des réticences, en interne et en externe : en interne, il est difficile de mobiliser les membres sur des fonctions aux objectifs lointains ne répondant pas au problème de court terme, et les coûts engendrés entraînent des risques de dépendance et de récupération politique ; en externe, quand l'OP est plus claire et plus lisible sur son identité, elle peut déplaire aux partenaires et être privée de ses sources de financement...

À réalités multiples, formes d'appuis diverses. Si certains en doutaient, les différentes approches et fonctions développées par les OP sont complémentaires et doivent être menées, parfois simultanément, parfois successivement. Toutes sont nécessaires, à différents niveaux. Il n'existe pas d'OP type à appuyer, ni fonction type, ni approche unique : le paysage est heureusement diversifié pour faire face aux nombreux défis et enjeux. Pas de trajectoire type à suivre non plus : les OP ne suivent pas une succession d'étapes pré-définies. L'appui doit ainsi être modulable, une caractéristique qui ne correspond pas forcément aux souhaits de bailleurs soucieux d'avoir des programmes clairs, faciles à gérer et à transposer d'un pays à l'autre. Mais la diversité des dispositifs d'appui est indispensable, si l'on veut travailler en prise sur la réalité. Ω



Deuxième partie :

Les organisations paysannes et leur environnement

POUVOIRS PUBLICS, secteur privé, collectivités locales, chambres d'agriculture constituent l'environnement des organisations paysannes. Quelles relations entretiennent ces différents acteurs ? La question fut particulièrement discutée lors de l'atelier de Ouagadougou. Des OP camerounaise (Cnop-Cam), burkinabé (Fenop), maliennes (AOPP) et béninoises (Udoper, Fupro) évoquent ici l'évolution de leurs relations avec certains de ces partenaires, en lien avec le rôle que des projets d'appui ont pu (ou pourraient à l'avenir) y jouer.

Les OP attendent mieux de l'État



AU CAMEROUN, DES RELATIONS ENTRE LA CNOP-CAM* ET LE SECTEUR PUBLIC QUI ÉMERGENT LENTEMENT

AU CAMEROUN, une évolution est perceptible au niveau du discours et des stratégies politiques de prise en compte des OP par le gouvernement (création d'une sous direction d'appui aux OP, participation des pouvoirs publics aux activités de la Cnop-Cam, participation des membres de la Cnop-Cam aux forums concernant la réduction de la pauvreté, etc.). Malgré tout, la participation des OP dans la prise de décisions reste encore faible.

Dans les relations avec les pouvoirs publics, la Cnop-Cam et ses membres

* Cnop-Cam : Concertation nationale des OP au Cameroun (née en 2000). Avec ses 30 fédérations, elle a notamment pour mission de servir de cadre national de dialogue et de représentation des OP, de favoriser leur implication dans les espaces d'élaboration de politiques de développement rural, de promouvoir le dialogue entre OP, État et autres acteurs du développement.

LES PROGRAMMES d'appui de la coopération française ont promu la mise en place de cadres paritaires de concertation associant pouvoirs publics et OP dans l'objectif d'améliorer les échanges entre ces acteurs, enjeu prioritaire de cette coopération. Dans certains pays, cela a permis une reconnaissance des organisations paysannes par les États. Mais généralement, la capacité des OP à peser sur les choix de politique agricole est restée limitée et les politiques de développement rural continuent d'être, souvent, élaborés sans elles, ou avec une participation toute symbolique. Les participants à

s'inquiètent des échecs dans les négociations. L'État dispose des services décentralisés qui peuvent jouer le rôle de relais pour donner la bonne information aux OP existantes, mais souvent, on assiste plutôt à la naissance de nouvelles organisations créées parfois au moment de l'initiative d'un projet du gouvernement, provoquant une atomisation des OP en place. Les procédures administratives sont contraignantes par rapport à la reconnaissance juridique des OP dans certaines provinces (clientélisme) par l'absence de formation et d'adaptation aux mentalités favorables à l'auto promotion. L'absence de transparence et la rétention de l'information stratégique pour accéder aux services disponibles ou mêmes aux appuis sont trop fréquents.

Lors d'un nouveau projet et des choix de niveau d'intervention et identification des besoins réels de la base, il y a une ignorance complète des initiatives des OP existantes. Ces dernières

l'atelier ont souligné les problèmes de l'État, souvent incapable de créer un contexte favorable au développement des OP. De ce côté-ci : difficultés à représenter l'intérêt commun, retrait brutal des services publics ou au contraire réticences à se désengager de certaines fonctions. Pour les OP : manques de moyens financiers et souvent humains pour reprendre les activités délaissées par les pouvoirs publics, défaut d'accès à l'information, difficultés à identifier des interlocuteurs publics atomisés et multiples aux points de vue parfois divergents. Les OP dénoncent des textes juridiques inadaptés à leurs réalités et des accords non formalisés (textes d'orientation les reconnaissant formellement mais sans effet concret) et des actes politiques qui peuvent susciter leur incompréhension. Elles réclament des administrations réelles. Ω

ne participent pas plus au montage des projets ou aux choix des critères d'éligibilité, du niveau d'intervention, des méthodes, des appuis à apporter, de la durée des programmes. Généralement on ne tient pas compte des besoins et du rythme d'appropriation des paysans ni même de leur environnement socio-économique. La création interminable des comités par rapport à chaque nouveau programme ou coopération ne facilite guère la tâche. Ω

AU BURKINA
FASO, LES
DIFFICULTÉS
D'UNE OP AUX
POSITIONS
(TROP)
CRITIQUES

L'AVÈNEMENT de la Fenop en 1996 au Burkina devait permettre d'instaurer un type de rapport nouveau entre les OP et leur environnement. Tout en reconnaissant le rôle et la responsabilité de l'État dans l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire, la Fenop positionnait le paysan comme un acteur de développement à part entière dans une relation de partenariat.

L'administration était alors favorable à la constitution de la Fenop, des collaborations étroites eurent alors lieu : la Fenop a été conviée à des réflexions et rencontres de niveaux réservés d'ordinaire à des structures ministérielles (à une époque elle rencontrait régulièrement le ministre de l'Agriculture). Mais il y a aussi eu des divergences tant sur le fond que sur la forme des actions entreprises par la fédération : sa vision, fondée sur l'exploitation familiale, s'est à plusieurs reprises confrontée à celle de l'administration. La Fenop, qui a affiché ses positions — souvent

en désaccord avec celles du ministère — dans les médias, a pu donner l'image d'une institution contestataire et peu conciliante. Pourtant, à travers ses activités, elle a cherché à apporter des propositions constructives pour la promotion de l'exploitation familiale. Elle a tenté de collaborer avec l'administration locale, régionale et nationale, participant activement à l'élaboration des politiques agricoles. Elle a su apporter des jugements positifs sur les actes de l'administration, lorsqu'elle les jugeait comme tels. Cependant ces prises de position n'ont pas eu le même retentissement médiatique. Ses rapports harmonieux avec l'administration n'ont été que très faiblement diffusés à travers les médias.

Le programme de professionnalisation de la coopération française a tenté de mettre en place des cadres paritaires de concertation, sensés favoriser la concertation entre l'État et la profession agricole, sur le principe

de la cogestion des questions agricoles en France. Or de tels cadres n'ont pu voir le jour. *A contrario*, ils ont exacerbé des tensions entre la Fenop et l'administration. En matière de concertation, la Fenop pense que les partenaires au développement devraient privilégier une approche favorisant des rapports libres et autonomes entre les OP et l'administration, sans influence d'acteurs externes. Actuellement la Fenop souhaite restaurer un dialogue constructif avec l'administration. Ω

OP et chambres d'agriculture : une entente progressive

LES PROGRAMMES d'appui aux OP de la coopération française et la mise en place des chambres d'agriculture ont souvent été conduits de manière parallèle, parfois conflictuelle. La tendance générale de la construction des chambres reste la mise en place d'institutions rurales avec un contrôle conséquent des pouvoirs publics, ce qui peut parfois fragiliser des efforts soutenus pour engendrer des formes de représentation paysanne à l'échelle nationale. Dans certains pays, à l'instar du Bénin ou du Mali, des efforts sont faits pour dépasser les logiques de conflits de légitimité et rechercher des compromis bénéfiques aux ruraux.

« Au Cameroun, la chambre d'agriculture est très ancienne et ne répond plus à la nouvelle exigence de participation. Il ne peut y avoir de véritable relation de partenariat OP-chambre d'agriculture telle qu'elle se présente actuellement. Elle a besoin d'être restructurée. » Cnop-Cam

Au Burkina Faso, une majorité d'OP considère que l'État a pris le temps pour construire des chambres qui soient autre chose que des antichambres de l'État comme cela se voit dans d'autres pays africains, les OP ont été consultées. Le processus démocratique qui a prévalu à leur constitution a été réel et a apparemment su se départir des pressions sociales et politiques. Certains sont plus critiques et estiment que l'articulation entre les chambres et les différentes structures existantes n'a pas été clairement établie, que ces nouvelles structures peuvent affaiblir les structures existantes.

Au Mali, lors de la mise en place de la commission paysanne, plate-forme de concertation entre OP maliennes, les relations entre OP et chambres d'agriculture étaient conflictuelles : d'un côté l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (Apcam) revendiquait le monopole de la représentation

de la profession agricole ; de l'autre, les OP voyaient les chambres comme une institution d'État. Ces rivalités se sont cristallisées lors des discussions sur la localisation d'un fonds d'appui de la coopération française. Le fonds a finalement été confié à la commission paysanne, devenue ensuite Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP). Il a d'abord servi à l'AOPP à élargir son assise, renforcer ses structures et ses leaders et notamment informer les représentants d'OP sur les missions et les fonctions du réseau des chambres. L'AOPP a ensuite progressivement investi les chambres par le bas en poussant ses leaders paysans à se positionner aux élections locales et régionales. L'AOPP a également soutenu des activités des chambres régionales et même le fonctionnement de l'Apcam grâce au fonds. Aujourd'hui, l'AOPP est devenue un acteur incontournable pour les chambres et les OP y ont un poids croissant dans les orientations et décisions prises. La relation entre OP et chambres est aujourd'hui bien meilleure qu'elle ne l'était à l'origine. Ω

OP et secteur privé marchand, des avancées

LES RELATIONS entre OP et secteur privé marchand évoluent : structuration de certaines filières d'exportation, participation d'OP au capital des sociétés privées et au conseil d'administration d'ONG partenaires, constitution de cadres de concertation interprofessionnelle. Mais beaucoup de difficultés persistent : opérateurs peu fiables, transactions opaques, manque de contrôles et de règles du jeu, etc. Différentes stratégies sont observées, entre l'internalisation des fonctions économiques et la contractualisation avec le privé. La contrainte majeure pour faire évoluer ces relations est l'accès au financement de l'activité agricole et du commerce des produits qui, la plupart du temps, est inexistant ou mal adapté. Ω

LES ÉLEVEURS
BÉNINOIS DE
L'UDOPER* :
UNE GRANDE
CAPACITÉ À
NOUER DES
RELATIONS AVEC
D'AUTRES
ACTEURS

AU BÉNIN, le marché traditionnel de vente de bétail était marqué par le manque de transparence et l'absence de relation directe entre éleveurs et acheteurs (transactions *via* un intermédiaire). Ce marché traditionnel a laissé place à des marchés autogérés par les éleveurs, désormais caractérisés par des transactions directes entre vendeurs et acheteurs, facilitées et authentifiées par un témoin.

Le nouveau fonctionnement de ces marchés a permis des gains de temps, une centralisation de l'information, une amélioration du revenu des éleveurs, le prélèvement de taxes pour le développement du marché (infrastructures, services) et la réalisation d'actions de développement. Il a permis aussi la création d'emplois et la revalorisation du métier d'intermédiaire — devenu témoin —, l'amélioration de la santé animale et de la gestion de l'espace pastoral.

Aujourd'hui, neuf marchés autogérés sont organisés en un réseau. Ils disposent d'un statut légal et d'un comité de

* Udoper : union départementale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants. L'Udoper regroupe six unions communales, plus de 500 groupements d'éleveurs et une centaine de groupements de femmes.

gestion composé d'éleveurs, agro-éleveurs, bouchers, commerçants, etc.

De plus, les organisations d'éleveurs entretiennent de multiples relations avec différents types d'acteurs, non pas pour que ceux-ci fournissent des solutions externes, mais pour qu'ils les aident à concrétiser au mieux leurs initiatives :

- relations entre OP : l'articulation entre le réseau de marchés autogérés et les organisations d'éleveurs au travers de l'Udoper est à la base du mouvement de structuration des éleveurs : les actions ont toutes pris leur origine à la base des OP ; et si les marchés à bétail sont gérés de façon autonome, ils restent sous la tutelle des Unions communales d'éleveurs. Les relations avec les autres OP sont aussi importantes, en particulier pour la gestion concertée de l'espace et les échanges d'informations ;
- relations avec les services techniques officiels pour différentes actions : campagnes de vaccination, suivi-contrôle des pharmacies vétérinaires mises en place par l'Udoper, création de pépinières fourragères, formation en santé animale et diffusion de fiches techniques, etc. ;
- relations avec des sociétés privées : contractualisation pour l'approvisionnement en aliments du bétail avec une huilerie ;
- relations avec l'administration des collectivités locales : les taxes des éleveurs contribuent financièrement au développement local ; concertation pour la délimitation de couloirs de passage des troupeaux, des aires de pâturage, gestion des points d'eau ; des membres de l'Udoper sont élus dans les conseils communaux.

Des relations avec des projets de développement auront permis de renforcer des activités techniques (vaccination, mise en place de banques et pépinières fourragères) mais aussi une plus grande lisibilité vis-à-vis de l'extérieur au travers de l'accompagnement pour la formulation de plan d'actions et de projets, recherche de financements, voyages d'études, etc.

L'Udoper a aujourd'hui acquis un tissu de relations institutionnelles, une vision du développement local, et une capacité d'anticipation. C'est devenu un acteur incontournable. Ω



Marché à bétail autogéré du Nord-Bénin © F. Tigot

OP et collectivités locales

LA DÉCENTRALISATION, phénomène récent en Afrique de l'Ouest, a fait émerger les collectivités locales comme acteurs du développement. Ces nouveaux partenaires sont considérés avec une certaine méfiance par les OP dans un contexte où les ressources se raréfient d'autant plus que les bailleurs de fonds ont tendance à considérer renforcement d'OP et décentralisation comme relevant de logiques séparées (soutien aux initiatives privées/appui à des activités d'intérêt général). Heureusement, des concertations et des partenariats se mettent peu à peu en place entre organisations paysannes et collectivités locales. C'est notamment le cas au Bénin, avec des organisations d'éleveurs et des producteurs de coton. Le texte qui suit, tiré de propos recueillis en marge de l'atelier de Ouagadougou, illustre les conséquences de l'apparition brutale des collectivités locales dans le fonctionnement de la filière coton. Ω

Éléments de synthèse issus de l'atelier

DES DIFFÉRENTES EXPÉRIENCES tant des OP que des programmes d'appui, il ressort que les relations des OP avec leur environnement ne s'établissent pas naturellement. Évidemment, il faut d'abord une réelle volonté, tant des OP que de leurs partenaires, pour sortir des relations conflictuelles, établir des discussions privilégiées, nouer des alliances pour amplifier les poches de collaboration et réduire les résistances, valoriser les opportunités existantes, construire des partenariats. Ces évolutions ne se font pas toutes seules, demandent des apprentissages, des appuis spécifiques

TÉMOIGNAGE DE PRODUCTEURS COTONNIERS BÉNINOIS...

AU BÉNIN, l'égrenage du coton est réalisé par sept sociétés différentes qui possèdent une capacité d'égrenage nettement supérieure à la production nationale. L'approvisionnement des usines est placé sous la responsabilité de l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) qui établit et gère un système de quota avant la campagne de commercialisation. La définition du plan d'évacuation du coton vers les usines fait, dans ces conditions, l'objet de négociations difficiles. De plus, pour ne pas avoir respecté les règles définies par l'AIC, certains égreneurs ne peuvent pas recevoir de coton. La Centrale de sécurisation des paiements et du recouvrement (CSPR) est notamment chargée de l'approvisionnement en coton des égreneurs et du paiement des producteurs.

Lors de la campagne 2003-2004, les producteurs ont dénoncé les interférences des élus des collectivités dans la filière coton. En effet, mécontents de voir le

coton produit sur leur territoire partir vers des usines d'égrenage situées dans d'autres communes, certains maires ont pris des arrêtés obligeant les transporteurs à décharger le coton dans l'usine qu'ils désignaient, en faisant intervenir les forces de l'ordre. Résultat, le plan d'évacuation du coton n'a pas été respecté et certains égreneurs ont porté plainte contre la CSPR. La justice a bloqué les comptes de la CSPR et... les producteurs n'ont pas été intégralement payés. Devant la passivité de l'État qui, selon un responsable d'union de producteurs « n'a pas joué son rôle d'arbitre et semble avoir avalé son sifflet », les producteurs de coton sont descendus dans la rue pour réclamer le paiement de leur coton.

Pour les responsables des OP, les maires, nouvellement élus, ayant peu d'informations sur la filière coton, se sont fait manipuler par certains égreneurs. Cependant, ils reconnaissent également que le système n'est pas équitable. En effet, les communes touchent un impôt sur le coton égrené sur leur territoire. On peut comprendre le désarroi d'élus qui, ayant une usine sur leur territoire, voient la production partir vers une commune non productrice de coton. La filière coton du Bénin brille depuis quelques temps par ses dysfonctionnements mais il faudra tout de même prendre en compte les intérêts des collectivités locales. Ω

pour favoriser les échanges, renforcer les capacités d'analyse, de proposition et de négociation des OP, recruter et former le personnel technique indispensable, mobiliser des prestataires de services, approfondir les projets stratégiques des OP.

De leur côté, les pouvoirs publics, au final pas plus préparés que les OP, manquent de repères et rencontrent des difficultés dans l'exercice de certaines de leurs fonctions (loi, contrôle, cadastre, etc.). Il arrive que des choix politiques nationaux soient mal compris par l'administration déconcentrée. Il semble ainsi nécessaire de renfor-

cer aussi les appuis à l'administration pour favoriser une bonne concertation avec les OP et ne pas provoquer de blocages. Ω

Troisième partie :

Comment appuyer les OP sans les instrumentaliser ?

Instrumentaliser, faire de quelque chose un instrument, l'utiliser, parfois à ses dépens... C'est de cela qu'il s'agit. Dans le domaine de l'appui aux organisations paysannes, l'instrumentalisation est une question cruciale, c'est l'une des dérives les plus courantes de l'appui. Ainsi projet, ONG, bailleurs de fonds, utilisent-ils parfois une OP pour atteindre leurs propres objectifs ou tout simplement pour réaliser les activités prévues dans leurs programmes sans tenir compte de la vision, des priorités des membres et des orientations que ces organisations ont définies.

LE RISQUE d'instrumentaliser les OP est lié à leur situation qui se caractérise par la faiblesse institutionnelle et une grande dépendance financière. Ce constat est mis en avant par les OP sénégalaises. Mais le risque provient également des relations qui existent entre les OP et leurs partenaires, c'est-à-dire du contenu du partenariat. Manque de respect de l'autre, incohérences entre les discours et la réalité des appuis, négociations inégales, « effets de modes », rigidité des procédures, durée trop courte des appuis financiers sont ainsi dénoncés par les OP... L'Association nationale des organisations paysannes

de Côte d'Ivoire (Anopaci) s'est penchée sur ce qu'elle estime être les limites des dispositifs d'appui. La Confédération paysanne du Faso propose quant à elle une « charte d'engagements réciproques » qui pourrait définir les bases des relations avec ses partenaires.

Si une large place est donnée à l'expression des avis et attentes des OP, il est également intéressant de connaître les modes d'intervention d'une structure d'appui. Projet ayant pour mission le renforcement des capacités des OP au Bénin, le PPAB présente les principes sur lesquels repose sa démarche d'accompagnement de celles-ci.

Enfin, l'ensemble des participants à l'atelier a voulu réfléchir et faire des propositions sur la question « comment construire un partenariat ? ». **Ω**

L'EXPÉRIENCE DES OP SÉNÉGALAISES : UNE MAÎTRISE INSTITUTIONNELLE QUI LIMITE LES RISQUES D'INSTRUMENTALISATION

DEUX APPROCHES sont possibles pour aborder les questions de l'instrumentalisation : on peut partir de l'analyse des types d'appui déployés par les bailleurs de fonds ou de l'analyse du vécu des OP et des stratégies qu'elles mettent en œuvre pour éviter une instrumentalisation. C'est cette seconde approche que quatre organisations sénégalaises ont privilégiée¹.

Ces structures sont diverses, en termes d'implantation, d'ancienneté, d'échelle d'intervention (niveaux local, régional, national), de types d'activités (ancrage dans une filière, fédération généraliste, etc.) et de statuts (fédération d'OP, association interprofessionnelle de formation). Malgré ces différences, elles présentent des points communs quant à l'appui qu'elles reçoivent de leurs partenaires et aux services qu'elles offrent à leurs membres.

1. Les quatre organisations sénégalaises concernées sont :

le Centre interprofessionnel pour la formation aux métiers de l'agriculture (Cifa), le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (Fongs) et la Fédération nationale des producteurs de coton (FNPC).

Ces services et cet appui se caractérisent par :

- la nécessité de s'adapter à un contexte qui évolue en permanence (programmes d'ajustement structurel, privatisation, libéralisation, responsabilisation des OP, etc.), donc d'adapter et d'innover dans la manière d'apporter un appui à leurs membres ;
- la définition progressive de principes : une direction politique assurée par les responsables paysans, un public ou membership (mode d'appartenance) bien défini, des axes d'interventions bien ciblés, une bonne définition de la notion de « partenaires » ;
- la mise en place de stratégies : diversification des sources de financement, négociation de la disponibilité de ressources financières sur plusieurs années, développement d'une équipe technique interne travaillant sous la responsabilité des paysans, construction en interne de capacités d'analyse prospective, d'anticipation, de proposition et de négociation, pratiques de bilans stratégiques.

L'expérience de ces OP permet de tirer quelques enseignements sur la manière d'éviter l'instrumentalisation :

- les OP doivent elles-mêmes affirmer leur identité, avoir des principes et développer des stratégies leur permettant de maîtriser leur évolution ;

- leurs capacités institutionnelles doivent être en permanence renforcées : « une activité n'est en progrès que quand l'organisation qui la porte est elle-même en progrès » ;
- les partenaires financiers doivent accepter de réellement jouer le jeu du renforcement institutionnel dans le respect de l'identité et de la vision de l'OP.

En somme, à travers la volonté d'un renforcement institutionnel, les OP souhaitent maîtriser leur devenir et celui de leurs membres, ce qui passe par une nécessaire évolution des appuis des partenaires. **Ω**

LES LIMITES
DU DISPOSITIF
D'APPUI
INSTITUTIONNEL
DE LA
COOPÉRATION
FRANÇAISE
POUR
L'ASSOCIATION
NATIONALE DES
ORGANISATIONS
PAYSANNES
DE CÔTE
D'IVOIRE *

EN CÔTE D'IVOIRE, le programme d'appui à la professionnalisation agricole (POPA) financé par la coopération française a accompagné 17 OP inégales à la fois par leur niveau de structuration et par leur taille. Il a réussi à mettre autour de la même table à la fois les éleveurs, les producteurs d'hévéas, d'ananas, de banane, de palmier, de produits vivriers et de café et cacao — véritable gageure pour un pays dont le développement agricole était basé sur l'approche filière. Un diagnostic d'une dizaine de structures susceptibles de constituer un noyau de départ d'une association nationale de type transversal, des moyens pour former, informer et structurer le mouvement professionnel agricole naissant... et en dépit de sa jeunesse et des faiblesses liées au contexte socio-politique, l'Anopaci s'est très rapidement imposée comme l'interlocutrice écoutée des pouvoirs publics pour toutes les questions agricoles (elle a également milité pour la mise en place d'un cadre de concertation pouvoirs publics – profession agricole). Elle a aussi été reconnue peu après sa création par les bailleurs de fonds (Union européenne, Agence française de développement, Banque mondiale, etc.).

* L'Anopaci comprend aujourd'hui 11 OP et la société financière décentralisée.

LA CONFÉDÉRATION
PAYSANNE DU
BURKINA FASO
(CPF) : UNE
CHARTRE
D'ENGAGEMENTS
RÉCIPROQUES ENTRE LA
CONFÉDÉRATION
ET SES PARTENAIRES

LA CPF a analysé les pratiques d'appui et d'accompagnement des partenaires des OP et réalisé une autocritique des pratiques et des comportements de ces organisations. Une proposition de « charte des engagements réciproques » est issue de cette réflexion.

Pour satisfaire aux engagements pris en signant cette charte, l'organisation paysanne doit en particulier :

- se débarrasser du complexe d'infériorité par rapport aux partenaires techniques et financiers ;
- accepter que les partenaires reçoivent de l'OP et reconnaître que les partenaires ont besoin d'elles ;
- refuser l'aide qu'elle ne veut pas, et être déterminée sur ce qu'elle veut ;
- demander à ce que le droit à l'erreur lui soit reconnu ;
- être vigilante, refuser le gaspillage, et tirer les leçons de l'expérience ;
- développer la cohésion, la solidarité interne et travailler à ce que ses mem-

Aujourd'hui, l'Anopaci s'ouvre à de nouvelles organisations paysannes (producteurs de canne à sucre, fédération de coopératives de café cacao, coopératives de produits vivriers) et soutient la création d'une plateforme des femmes et des jeunes. Tout en se consolidant au niveau national, elle développe ses partenariats avec des organisations sous-régionales et mondiales (Roppa¹, Fipa², Afdi³, UPADI⁴, etc.). Le plaidoyer des OPA est mieux construit, le discours plus crédible et confirme le renforcement de leurs capacités.

Mais des limites liées au dispositif d'appui français existent. Les financements de court terme des projets (trois ans au plus) ne permettent pas aux actions initiées de s'inscrire dans la durée et donc de porter leurs fruits. Si un nouveau projet est accepté, il manque une dynamique entre les différents projets (notamment absence de tuilage entre assistants techniques). Le délai entre la signature d'un financement et la mise à

1. Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest.
2. Fédération internationale des producteurs agricoles.
3. Agriculteurs français et développement international.
4. Union des producteurs agricoles et développement international (Québec).

bres soient soudés ;

- accepter la clairvoyance de ses leaders ;
- s'engager à faire respecter ses statuts et règlement intérieur et ceux de ses membres ;
- cultiver la transparence (aspects financiers et vie démocratique de l'OP).

De leur côté, les partenaires s'engagent à :

- ne pas imposer de visions, d'orientations, de modalités, de concepts ;
- ne pas utiliser de démarches descendantes ;
- sortir des « modes » et ne pas lancer de « messes et autres cantiques » à reprendre en refrain ;
- renoncer à toute ingérence, refuser les pratiques qui affaiblissent les OP et qui favorisent la division ;
- refuser le gaspillage ;
- sortir du principe néfaste lié au décaissement et éviter les lourdeurs

disposition effective des ressources aux bénéficiaires est trop long. L'appui est orienté vers la structuration professionnelle et le renforcement des capacités mais les fonctions économiques sont négligées. Le renforcement d'une OP entraîne une montée en puissance des demandes et des activités. Les moyens humains et financiers dégagés sont insuffisants pour permettre de mener à bien l'ensemble des attentes exprimées et affichées lors de la création de l'Anopaci. Enfin, les projets et programmes dépendent trop des contingences socio-politiques des pays et il faudrait pouvoir envisager un fonctionnement minimal des projets en cours en cas de crise et non leur fermeture. Ω

administratives ;

- chercher en permanence la cohérence entre moyens, méthodes et objectifs et donc refuser d'utiliser des méthodes et moyens qui soient contradictoires avec la finalité et les objectifs ;
- renoncer aux démarches qui ne prennent pas en compte les paysans (avis, compétences, savoir-faire) ;
- traiter avec l'OP en tant que personne morale responsable et lui laisser le droit à l'erreur ;
- s'engager à être transparents notamment dans la gestion et l'affectation des fonds ;
- s'engager pour que « la main qui donne ne soit pas au-dessus de celle qui reçoit ». Ω

**LA DÉMARCHE
D'INTERVENTION
DU PROGRAMME
DE PROFESSION-
NALISATION DE
L'AGRICULTURE
DU BÉNIN
(PPAB)**

LE PPAB a pour objectif d'accompagner les organisations paysannes dans la préparation de leurs projets professionnels, de manière progressive et adaptée. Les interventions sont centrées sur un renforcement des capacités des organisations en matière d'analyse, de diagnostic, de choix, de proposition et de mise en oeuvre des actions.

Cet accompagnement prend la forme d'un appui aux responsables d'OP dans l'acquisition des références nécessaires à la construction d'un projet professionnel ou de partenariats avec les institutions présentes dans leur environnement (institutions de crédit, projets de développement, opérateurs privés, services de l'État).

Les actions concernent une amélioration de l'accès à l'information, des travaux de réflexion, des visites et des diagnostics collectifs, des analyses et des restitutions, la préparation de protocoles d'enquête, la préparation de documents (plan d'action, cadre logique, budget).

Il convient de rappeler quelques lignes directrices et principes, même si l'accompagnement proposé varie en fonctions des organisations paysannes et des spéculations.

Inscrire l'accompagnement dans les dynamiques paysannes :

- l'accompagnement des OP doit être directement lié à leurs préoccupations, orientations ou objectifs ; les thèmes retenus doivent donc être inscrits dans les différents programmes de travail des organisations paysannes ;
- il est important d'intervenir en accompagnement d'organisations de différents niveaux. Ceci permet de renforcer le mouvement paysan dans son ensemble en essayant de développer les complémentarités et synergies au sein d'un réseau. Il sera alors possible de réfléchir sur les fonctions que les différents niveaux de structuration doivent assumer et de raisonner l'ensemble des activités ;
- un appui-conseil régulier permet par

ailleurs de conforter les initiatives des OP et de travailler la re-formulation des programmes d'action.

Adapter les méthodes de travail aux OP :

- l'accompagnement des OP doit se faire au rythme des responsables paysans : les séances de travail doivent être suffisamment espacées afin qu'ils puissent assimiler les apports d'informations et assumer de front leurs responsabilités professionnelles et la gestion de leur exploitation agricole ;
- les spécificités du fonctionnement coopératif ou associatif des OP vont également influencer sur les méthodes de travail : les interlocuteurs réguliers d'une équipe d'appui (adhérents ayant reçu, sur un thème spécifique, un mandat de l'OP par exemple) n'auront pas pouvoir de décision. Apports d'informations et appui dans l'analyse sont alors à dissocier des processus de prise de décision (organes décisionnels de l'OP).

L'information, pierre angulaire de l'accompagnement :

- l'accès à l'information (sur des initiatives d'autres OP, sur les institutions présentes dans l'environnement, etc.) n'est pas suffisant. Il convient de donner les clés aux OP (analyses collectives, explications de documents, animation lors de visites d'échanges) afin qu'elles puissent assimiler ces apports d'information parfois très éloignées de leur vécu (augmentation de leur référentiel). L'utilisation de ces nouvelles informations est alors un sujet majeur de l'accompagnement ;
- les élus et salariés des OP doivent être associés dès les premières phases de conception d'actions initiées par d'autres intervenants et avoir accès aux informations relatives à ces initiatives ;
- une partie importante du travail d'accompagnement des OP est consacrée

à la valorisation de leurs expériences (facilitation des phases de rédaction). L'accompagnement doit ainsi porter sur le renforcement des capacités des OP à produire elles-mêmes de l'information ;

- le PPAB a également favorisé la circulation de l'information au sein des réseaux d'OP (pas assez spontanée). Les expériences des uns et des autres peuvent faire évoluer la réflexion de chacun. Les initiatives des unions de base doivent, de plus, nourrir les réflexions stratégiques des faïtières.

La mise en relation avec les acteurs de l'environnement des OP :

- l'accompagnement des OP doit être orienté vers une meilleure maîtrise de l'environnement et des institutions qui y sont présentes. Le paysage du monde rural béninois est relativement cloisonné et il est fréquent d'avoir l'impression d'être confronté à différents mondes qui s'ignorent quelque peu ;
- une fois l'environnement immédiat des OP mieux connu, il convient de proposer un appui dans la préparation des rencontres avec les différents acteurs de la place. Ces phases préparatoires sont également nécessaires avant les rencontres avec les partenaires des OP : Comment aborder une discussion avec un « partenaire potentiel » ? Comment valoriser les expériences des OP aux yeux d'un intervenant extérieur ? ;
- les capacités des OP d'utilisation des acteurs présents dans leur environnement et d'élaboration de partenariats n'en seront que renforcées ;
- le PPAB a favorisé la contractualisation entre les OP et des intervenants d'appui en intégrant dans ses soutiens financiers aux OP des rubriques spécifiques. Au cours de phases d'études, les OP ont pu ainsi faire appel à des compétences supplémentaires. Ω

Comment construire un partenariat ?

ÉVITER l'instrumentalisation, que ce soit du côté des OP ou des structures d'appui, c'est mettre en place de véritables partenariats. Telle est l'une des principales conclusions des travaux menés sur la question.

Cadres de concertation, comités de sélection, fonds compétitifs formalisent des relations rassurantes pour les bailleurs comme pour les bénéficiaires de l'aide, mais qui ne constituent en rien des partenariats. La réciprocité est un pré-requis indispensable. Ensuite, les partenaires n'en sont véritablement que s'ils partagent un minimum de préoccupations communes pour cheminer ensemble. Confiance, respect des engagements et transparence sont des principes essentiels au bon fonctionnement d'un partenariat.

Les OP ont évolué au cours des années. On n'a plus à faire aujourd'hui à des structures naissantes en quête d'identité, d'où une nécessaire révision des modes d'intervention. Il semble indispensable d'associer les OP à l'élaboration des programmes et à la négociation. Le rythme des phases de préparation et de négociation doit être adapté aux structures (bâtir des positions collectives, rendre compte, soumettre les décisions prend du temps). Ces dernières doivent avant tout avoir des moyens (financiers et humains) et être outillées pour ces négociations. Quant aux projets, il leur faut prendre en compte l'existant : s'appuyer sur les objectifs, les plans d'actions ou les programmes des OP.

Il n'existe pas une forme de partenariat gravée dans la pierre, mais des partenariats multiples et évolutifs. Par exemple, une participation financière des bénéficiaires ne se justifie pas toujours. Dans certains cas, elle peut s'avérer néfaste. Pour s'inscrire dans la durée, le partenariat exige souplesse, rigueur et réalisme : rigueur dans le sens du respect des engagements mutuels ; réalisme en évitant au maximum les intermédiaires inutiles et les réunions surdimensionnées ; souplesse enfin dans

le sens où il est parfois nécessaire de mettre en place des mécanismes variables et adaptables (par exemple des fonds non affectés), en stimulant les facultés d'adaptation des uns et des autres on multiplie les chances de réussite d'un partenariat. Les partenaires financiers doivent adapter leurs financements aux programmes des organisations paysannes, d'où un souhait fortement exprimé : que les bailleurs de fonds apprennent à développer des partenariats... entre eux. Ω



Le mot du ministère français des Affaires étrangères

DANS la très grande majorité des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, de nombreux paysans se sont dotés d'organisations structurées en réseau, engagées dans des fonctions économiques, techniques et de défense de leurs intérêts. Toutes n'ont pas la même histoire, n'ont pas connu les mêmes succès ou rencontré les mêmes difficultés. Mais un enseignement très clair ressort de l'atelier. Il est indispensable que les OP établissent par elles-mêmes un plan stratégique qui leur soit propre, chacune à son niveau, et en cohérence avec son réseau. Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ? Quels sont leurs objectifs et leurs priorités ? De quels moyens disposent-elles, et quels partenaires doivent-elles rechercher pour étendre ces moyens financiers, techniques et humains ? Il est évident que la définition de tels plans stratégiques ne se fait pas en un jour. Elle repose d'abord sur des concertations internes, enrichies d'échanges avec l'extérieur, et notamment avec d'autres OP. Des crises de croissance peuvent se faire ressentir. L'histoire de la Fongs ou celle du CNCR, au Sénégal, n'ont pas été linéaires.

Mais aujourd'hui ces organisations sont en mesure de défendre leurs projets et la position des producteurs, tant vis-à-vis de leur État que de partenaires comme la Banque mondiale. Bien que les OP soient sollicitées sur de nombreux enjeux (stratégie de réduction de la pauvreté, négociations commerciales, politique agricole, etc.), les autres acteurs ne les attendront pas. Elles sont amenées à s'engager résolument dans les négociations et les combats qui les concernent aux niveaux local, national et international.

Les bailleurs de fonds sont particulièrement intéressés par les OP. Leurs projets sont en effet trop longtemps restés éloignés des préoccupations et des attentes des paysans. Pour autant, le partenariat avec les OP n'est pas des plus faciles : ces organisations sont le théâtre de rivalités et de luttes de pouvoir. Derrière le vocable d'OP se cache une très grande diversité d'organisations et de leaders. L'émergence de contre-pouvoir autonome fait parfois peur. Il est donc « délicat » pour un bailleur de s'engager pour une coopération plus ou moins exclusive dans la durée.

Il revient aux OP de faire valoir leurs projets, leur plan stratégique. Il revient aux bailleurs de savoir prendre des risques (ils en prennent avec les États), et de favoriser les conditions pour que les acteurs du développement agricoles travaillent ensemble. L'atelier de Ouagadougou aura été très riche. La qualité des interventions et des présentations a été au rendez-vous, nous pouvons en remercier les participants. À nous tous aujourd'hui d'œuvrer pour faire profiter le plus grand nombre de l'expérience acquise.

Gilles Martin, chargé de programme à la direction de la coopération technique, bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire (DCT-EPS), MAE