

Le renforcement des capacités des Organisations Paysannes et rurales

*Le cas du projet d'investissement sous-sectoriel des
services agricoles « Agricultural Services Subsector
Investment Project » (AgSSIP) et de sa composante
d'appui aux Organisations de producteurs - Ghana*

Jean-François Le Coq

Janvier 2004

SOMMAIRE

Acronymes	2
Remerciements	4
Introduction	5
A. Cadre de l'étude	5
B. Déroulement de l'étude et méthodologie	6
C. Préambule : Situation générale de l'AgSSIP en mai 2003	6
D. Plan du rapport	7
1. Evolution des politiques agricoles et structuration des OP au Ghana	7
1.1. Evolution des politiques agricoles au Ghana	7
1.2. Les OP et leur structuration au Ghana	10
2. Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP	13
2.1. Description du processus d'élaboration de l'AgSSIP	13
2.2. Remarques sur le processus d'élaboration du programme et la participation des OP	15
3. Le projet AgSSIP	17
3.1. Les objectifs de l'AgSSIP	17
3.2. Les composantes du programme	18
3.3. Réflexions sur la structuration de l'AgSSIP et la participation des OP	21
4. La mise en œuvre de l'AgSSIP et de sa composante OP	23
4.1. La mise en œuvre de dispositifs renforçant la participation des OP dans la recherche et la vulgarisation	23
4.2. Le renforcement des OP par la composante d'appui aux OP	26
4.3. La mise en œuvre du Fond d'appui aux OP – le FBO F	27
5. Enseignements préliminaires pour le renforcement des capacités des OP	30
5.1. Participation et rôle des OP dans l'AgSSIP	30
5.2. Enseignements préliminaires	31
Bibliographie	40

Acronymes

AAGDS : Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy
ADP : Agricultural Diversification Project
AGSSIP : Agricultural Sector Services Investment Program
AgSSIP : Agricultural Services Subsector Investment Project
APL : Adaptable Program Lending
APRC : Agricultural Research Policy Committee
ASIP : Agricultural Sector Investment Project
CAS : Country Assistance Strategy
CC : Cooperative College
CARGS: Competitive Agricultural Research Grant Scheme
COCOBOD : Cocoa Board
CSIR : Council for Scientific and Industrial Research
DOC : Department of Cooperative (MESW)
DAES : Department of Agricultural Extension Services (MOFA)
DSC : District Steering Committee
ERP : Economic Recovery Program
EDF : Extension Development Fund
FBOs : Farmer-Based Organizations
FBOF : Farmer-Based Organizations Fund
FI : Focal Institution
GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – German Technical Cooperation Agency
GCC : Ghana Cooperative Council
GOG : Government of Ghana
ILO : International Labor Organization
MAE : Ministère des Affaires Etrangères Français - French Ministry of Foreign Affairs
MTADS : Medium Term Agricultural Development Strategy
MESW : Ministry of Employment and Social Welfare
MLGRD : Ministry of Local Government and Rural Development
MMED : Ministry of Manpower and Employment Development
MOFA : Ministry of Food and Agriculture
MTEF : Medium Term Expenditure Framework
MTADP : Medium Term Agricultural Development Program
NAEP : National Agricultural Extension Project
NARP : National Agricultural Research Project
NLSP : National Livestock Services Project
NRSP : National Road Sector Project
OP : Organisations Paysannes – Farmers’ organizations
ONG : Organisations Non Gouvernementales – Non Gouvernemental Organization
PAD : Project Appraisal Document
PCC : Policy Coordinating Committees

PPMED : Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department (MOFA)

RELC : Research/Extension Liaison Committees

RFSP : Rural Financial Service Project

RWSS : Rural Water Supply and Sanitation

TF : Task Force

VIP : Village Infrastructure Project

Remerciements

Cette étude a été conduite grâce à la collaboration de nombreuses personnes et institutions.

Je tiens à remercier plus particulièrement M.H. Collion et P. Rondot de la Banque Mondiale pour les commentaires et le support lors de la réalisation de l'étude. Je tiens également à remercier M. Cannenford de l'agence de la Banque Mondiale à Accra, MM. Amezah et Dormon du DAES (MOFA) ainsi que M. Seydou du PPMED (MOFA) pour l'organisation de la mission au Ghana ainsi que M Owusu (DAES – MOFA) qui a facilité la réalisation pratique des visites de terrain. Je tiens à associer également à ces remerciements MM. Posamentier et Hesse, assistants techniques de la coopération allemande (GTZ) ainsi que MM. Bouyer et Maes, assistants techniques du MAE pour les échanges fructueux d'informations et de réflexions pendant la mission. Je tiens également à remercier M. Bekure pour les informations fournies sur le montage du projet. Enfin, je tiens à remercier les responsables et membres des OP rencontrés pour la disponibilité et la confiance qu'ils m'ont accordées lors des entretiens.

Enfin je tiens à remercier mes collègues Denis Pesche, Marie Rose Mercoiret, Jorge Diaz et Pierre Marie Bosc pour les échanges fructueux, leurs conseils et la relecture de ce document.

Introduction

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'une étude de capitalisation sur l'appui aux Organisations Paysannes (OP) dans les programmes d'appui à la restructuration des « services agricoles » de la Banque Mondiale. Il présente les principaux résultats d'une analyse menée en Mai 2003 au Ghana sur le projet AgSSIP (Agricultural Services Sub-Sector Investment Project) et plus particulièrement sa composante d'appui aux OP¹.

A. Cadre de l'étude

Depuis 1997, la Banque Mondiale a mis en œuvre diverses initiatives visant à renforcer les capacités des OP et à promouvoir, à travers des projets de développement agricole, des relations de partenariat entre les organisations de producteurs et les services agricoles afin que ces derniers orientent leurs actions en fonction de la demande des producteurs.

En 2003, alors que plusieurs projets et programmes d'appui aux services agricoles et aux organisations de producteurs ont été initiés et sont en cours, la Banque Mondiale a commandité au Cirad une étude de capitalisation des expériences en cours afin d'en tirer les premiers enseignements et de proposer quelques pistes de réflexion pour améliorer les processus de définition et de mise en œuvre de ces projets.

Deux questions étaient posées dans le cadre de cette étude :

- Qu'est-ce qui a été fait ? Avec quels résultats ? Avec quelles difficultés ?
- Quelles sont les perspectives pour le futur ? Concrètement, quelles devraient être pour la Banque Mondiale les prochaines étapes ?

Pour répondre à ces questions, quatre types de travaux ont été menés dans le cadre de l'étude :

- **une revue de la littérature récente**, produite au sein de la Banque Mondiale mais aussi par d'autres institutions, concernant le renforcement des capacités des OP,
- **une revue du portefeuille des projets de la Banque Mondiale** afin d'identifier les projets financés par la Banque Mondiale incluant une composante de « renforcement des organisations » et d'en caractériser le contenu des actions retenues et les modalités selon lesquelles ces actions sont mises en œuvre.
- **la réalisation d'études de cas plus approfondies dans quatre pays africains** (Sénégal, Burkina Faso, Ouganda, Ghana) dans lesquels se déroulent actuellement des projets financés par la Banque Mondiale qui visent à mettre en place des services agricoles orientés par la demande et qui incluent une composante «renforcement des capacités des OP ».
- **la réalisation d'une synthèse** présentant les principaux enseignements transversaux à ces études de cas et formulant des propositions et des recommandations.

¹ La dénomination utilisée au Ghana pour désigner les OP dans le cadre du projet AgSSIP est « Farmer Based Organisation » (FBO).

B. Déroulement de l'étude et méthodologie

L'étude réalisée au Ghana s'est déroulée en deux étapes.

La première consista en une analyse bibliographique visant à retracer les évolutions des politiques agricoles et de la situation de l'agriculture ghanéenne.

La seconde consista en une mission réalisée du 06 au 17 mai 2003. Elle visait à retracer, sur la base des documents disponibles et d'entretiens complémentaires, les différentes étapes depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre du projet et sa composante d'appui au OP ainsi qu'à préciser les réalisations du projet. Elle visait également à rencontrer les différents acteurs concernés par la définition et la mise en œuvre de ce projet au niveau national, régional et local. Au niveau national, la mission a permis de s'entretenir avec : le responsable de l'agriculture du bureau de la Banque Mondiale à Accra, les cadres des départements du MOFA (Ministry Of Food and Agriculture) chargés de l'exécution du programme (PPMED – Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department - et DAES – Department of Agricultural Extension), les cadres du DOC (Department Of Cooperative) du MMED (Ministry of Manpower and Employment Development), des responsables du GCC (Ghana Cooperative Council), du CC (Ghana Cooperative College), des responsables d'organisations paysannes, ainsi que d'autres bailleurs de fonds,.... Par ailleurs, au niveau régional et local, des visites de terrain ont été réalisées dans 3 districts : Mfantiman et Assin Fossu dans la Région Centrale et Sene dans la Région de Sunyani, ces deux derniers étant des districts retenus pour la phase pilote de mise en œuvre des actions d'appui aux OP. Ces visites de terrain ont permis de rencontrer les responsables et agents locaux de l'agriculture au niveau de districts et de régions ainsi que des responsables et membres d'OP.

C. Préambule : Situation générale de l'AgSSIP en mai 2003

Le projet AgSSIP est un programme de type « Agricultural Sub-Sector Investment Program » financé par la Banque Mondiale sous forme de Prêt Programme Evolutif (Adaptable Program Loan – APL). Le Programme AgSSIP a été accepté par le Board de la Banque Mondiale en Août 2000 sur la base du Document d'Evaluation du Projet (Project Appraisal Document - PAD) de juin 2000.

Ce programme a connu de nombreux retards dans sa mise en œuvre. Une année de retard est notamment imputable au délai pris pour la signature de l'accord du crédit (Development Credit Agreement) suite aux élections présidentielles et l'alternance gouvernementale de janvier 2001.

Alors que la date effective de clôture de la première phase avait été fixée officiellement à octobre 2003, l'ensemble des engagements et des décaissements, toutes composantes confondues, n'atteignait au total, en février 2003, que 14% du montant du crédit octroyé².

² Pour la composante gérée par le CSIR, les engagements et les décaissements atteignaient 23% des montants prévus. Pour les composantes gérées par le MOFA, comprenant la composante d'appui aux OP, la situation était encore plus problématique avec un total des engagements et décaissements n'atteignant que 11% des montants prévus (calcul de l'auteur sur la base des données tirées de de l' « Executive summary of the aide mémoire, février 2003 – WB,2003).

Dans ce contexte, la seconde mission d'appui à la mise en œuvre du programme (Implementation Support Mission) de février 2003 portait un jugement peu encourageant sur la possibilité de réaliser l'ensemble des activités prévues avant la fin officielle de la première phase. Elle avait pour objectif de proposer des pistes de restructuration de l'AgSSIP afin d'utiliser les crédits octroyés et fournir un appui plus direct aux agriculteurs et à l'agro-industrie afin de promouvoir le développement de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (WB, 2003a).

Enfin, il convient de préciser qu'en mai 2003, au moment où cette présente étude a été conduite, aucun projet n'avait été financé par le Fond d'Appui au OP (Farmer Based Organization Fund - FBO F), principal instrument de renforcement des capacités des OP prévu dans la composante d'appui aux OP de l'AgSSIP.

D. Plan du rapport

Après un rappel de l'évolution des politiques agricoles et de la situation des OP au Ghana, ce rapport décrit et analyse le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP. Puis, les objectifs et les composantes du projet AgSSIP sont présentés et discutés. Le processus de mise en œuvre du projet et plus particulièrement de sa composante d'appui aux OP est alors décrit et analysé. Enfin, dans une dernière partie, les principaux résultats enregistrés par le projet au stade actuel en terme d'appui au renforcement des OP sont présentés, les premiers acquis présentés, quelques risques perçus et interrogations au stade actuel de mise en œuvre du programme sont mis en lumière, les premiers enseignements sont tirés de l'analyse de ce cas et des recommandations d'ordre spécifiques et plus générales pour la définition et la mise en œuvre de projet d'appui aux OP sont avancés.

1. Evolution des politiques agricoles et structuration des OP au Ghana

Cette première partie présente l'évolution des politiques économiques et agricoles du Ghana ainsi que quelques traits des dynamiques et de la structuration des OP au Ghana. Elle vise à préciser le contexte dans lequel le programme AgSSIP a été défini à la fin des années 90.

1.1. Evolution des politiques agricoles au Ghana

A son indépendance en 1957, grâce à un secteur cacaoyer puissant, le Ghana est un pays relativement riche par rapport aux autres pays de d'Afrique de l'Ouest, avec un revenu par habitant élevé et une classe moyenne développée. En 1961, cherchant à contrôler la production et la distribution des ressources, l'Etat met en place une économie planifiée centralisée. Avec la chute des prix du cacao sur le marché mondial entre 1959 et 1965, la situation macro-économique du pays se dégrade, un large déficit fiscal émerge, la balance des paiements se détériore, l'économie entre en récession (Tsitaka, 2001).

1.1.1. La politique de stabilisation et d'ajustement structurel : l'ERP

En 1983, le Ghana, avec le concours des bailleurs de fonds et, en premier lieu la Banque Mondiale, met en place une politique de stabilisation et d'ajustement structurel : l'Economic Recovery Program (ERP). Ce programme vise à réduire les dépenses de l'Etat et à libéraliser l'économie. Il se traduit par la libéralisation des filières de commercialisation et d'approvisionnement en intrants (réduction des barrières tarifaires et privatisation des entreprises d'Etat). Si ces réformes conduisent dans un premier temps à une forte inflation et à de grandes difficultés d'approvisionnement en intrants pour les producteurs, la politique de stabilisation économique porte finalement ses fruits puisque pendant la décennie suivant la mise en place de l'ERP, le pays enregistre une forte croissance de son PIB à un rythme d'environ 5% par an. Dans le secteur agricole, la libéralisation conduit à une reprise de la croissance. La croissance agricole, qui était négative dans les années 70, redevient positive atteignant un taux de croissance annuel moyen de 2,4% entre 1983 et 1988. Les bons résultats de cette politique sont attribués à une forte implication financière des bailleurs et une bonne coordination entre bailleurs au sein desquels la Banque Mondiale joue un rôle moteur. Le Ghana est alors un exemple de réussite en matière d'ajustement structurel (Tsitaka, 2001).

1.1.2. Le MTADP et les programmes sectoriels

Afin de consolider les résultats obtenus dans le cadre de l'ERP, un nouveau document stratégique est réalisé à la fin des années 90, le Medium Term Agricultural Development Strategy (MTADS). Cette stratégie vise à renforcer le rôle du secteur privé dans le développement économique et prescrit, dans la logique de l'ERP, la libéralisation des importations d'intrants et du marché intérieur, l'élimination progressive des compagnies d'Etat, l'amélioration de la coordination des dépenses publiques, un recentrage sur la réduction de la pauvreté en milieu rural, l'amélioration du système financier rural, l'amélioration des investissements publics dans les infrastructures de transport et la fourniture d'informations sur les marchés, et enfin une amélioration du système de recherche et de vulgarisation.

La mise en œuvre de cette stratégie est conduite dans le cadre d'un programme quinquennal glissant, le MTADP (Medium Term Agricultural Development Program), qui fournit un cadre pour l'allocation des ressources publiques et privées dans le secteur agricole.

Dans le cadre de ce programme, plusieurs projets spécifiques sont mis en place par la Banque Mondiale pour appuyer le développement du secteur agricole:

- Un projet d'appui à la recherche : le NARP (National Agricultural Research Project)
- Un projet d'appui aux services de vulgarisation : le NAEP (National Agricultural Extension Project),
- Un projet d'appui au développement de l'élevage : le NLSP (National Livestock Services Project),
- Un projet d'appui à la diversification des cultures : l'ADP (Agricultural Diversification Project)

- Et un projet de financement de petites infrastructures rurales : l'ASIP (Agricultural Sector Investment Project).

Si la croissance de l'agriculture se poursuit, la situation macro-économique se dégrade à partir de 1992 suite aux élections et un affaiblissement de la rigueur budgétaire. La reprise de l'inflation et la dépréciation rapide des taux de change entraînent un ralentissement de la croissance.

1.1.3. Le Ghana Vision 2020

Pour relancer la croissance, le Ghana adopte, en 1995, un nouveau cadre de politique fixant les objectifs de croissance à long terme pour le pays et les axes stratégiques de la politique nationale : le « Ghana Vision 2020 ». Selon ce document, l'objectif central du gouvernement est de réduire la pauvreté grâce à une accélération de la croissance du PIB à un niveau de 8%/an. Pour le secteur agricole, les objectifs sont les suivants : assurer la sécurité alimentaire, fournir des produits aux autres secteurs de l'économie, contribuer à l'amélioration de la balance des paiements et fournir aux producteurs des revenus comparables à ceux des autres secteurs. Pour atteindre ces objectifs, les principes stratégiques sont précisés, il s'agit de:

- Réformer le rôle de l'Etat pour mettre en place un environnement favorable au développement du secteur privé,
- Renforcer la décentralisation,
- Renforcer la participation du secteur privé à la base,
- Renforcer une agriculture tournée vers l'exportation.

1.1.4. L'Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy (AAGDS)

Pour atteindre les objectifs fixés dans le « Ghana Vision 2020 », le taux de croissance agricole nécessaire initialement fixé à 4 % par an est réévalué à 6% par an. Pour atteindre ce nouvel objectif, le MOFA (Ministry of Food and Agriculture) est chargé de préparer un nouveau document stratégique pour l'agriculture basé sur les principes définis dans le cadre du « Ghana Vision 2020 » pour accélérer la croissance agricole : l'AAGDS (Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy).

Pour ce faire, un processus de consultation et de concertation est mise en place. Une série de consultations est conduite en 1995 dans l'ensemble du pays. Elle aboutit à la tenue d'un « Stakeholders Workshop » à Cape Coast en septembre 1995 qui permet aux différents acteurs du développement de faire des recommandations au gouvernement. Puis, en Août 1996, un nouvel atelier de 2 jours « Agricultural Strategic Planning and Implementation » a été conduit à Akosombo avec des agriculteurs, des représentants du secteur privé, des bailleurs de fonds, des experts locaux et internationaux, et des représentants du gouvernement et de ses différents ministères. En avril 1997, un nouvel atelier (« Brainstorming Workshop ») est organisé à Sogakope pour préciser et ajuster les différents points de vue des acteurs du développement. Ce dernier atelier a débouché sur la réalisation d'un document préparatoire

qui a été présenté aux différents acteurs (agriculteurs, industriels et bailleurs de fonds) à Accra en Novembre 1997.

Selon le document final, l'accélération de la croissance doit reposer sur **des changements technologiques rapides, un développement du secteur privé, et une orientation vers l'exportation**. Pour ce faire, cinq axes stratégiques sont identifiés (MOFA, 2001, p.iii) :

- 1 - la promotion de quelques produits basée sur l'amélioration de l'accès au marché (d'exportation),
- 2 - le développement et l'amélioration de l'accès aux technologies pour une gestion durable des ressources naturelles,
- 3 - l'amélioration de l'accès aux services financiers agricoles,
- 4 - l'amélioration des infrastructures,
- 5 - l'amélioration des ressources humaines et des capacités institutionnelles.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie définie par l'AAGDS que les premiers travaux visant à l'élaboration du programme AGSSIP sont initiés en 1998.

1.2. Les OP et leur structuration au Ghana

La structuration des OP au Ghana est multiforme. Nous distinguerons deux principaux types d'OP et de mouvement : les Coopératives et les autres formes d'OP.

1.2.1. Un mouvement coopératif aux racines anciennes mais en difficulté

L'évolution du mouvement coopératif au Ghana a fortement été influencé par les fréquents changements de la politique gouvernemental à son égard.

Historiquement, le mouvement coopératif débute dans les années 20 quand des groupes de producteurs de cacao sont organisés pour améliorer les pratiques du séchage et de la fermentation des fèves de cacao en vue d'améliorer la qualité du Cacao Ghanéen. Les coopératives obtiennent un statut légal en 1931 (Cooperative Societies Ordinance). A la fin des années 40 et début des années 50, une première organisation de niveau national, the Alliance of Ghana Cooperatives, est établie³. Durant cette période, le mouvement des coopératives acquiert un réel pouvoir économique structuré autour d'un mouvement fort constitué par les coopératives cacaoyères (Porvali, 1993).

En 1959, quelques années après l'indépendance, le gouvernement décide de réorganiser le mouvement coopératif qui commence à devenir une force non seulement économique mais également politique dans le milieu rural. Cette réorganisation culminera en 1961 avec la dissolution de toutes les coopératives et le transfert de leurs actifs vers de nouvelles formes de coopératives dont le contrôle par l'Etat est renforcé. Les coopératives cacaoyères voient alors leur actifs saisis par le gouvernement et leurs fonctions économiques transférées au Cocoa Board (COCOBOD). La banque coopérative (Ghana Cooperative Bank) est également dissoute et ses actifs saisis.

³ L' « Alliance of Ghana Cooperatives » deviendra par la suite le « Ghana Cooperative Council » (GCC)

En 1968, un nouveau décret sur les Coopératives (Cooperative Societies Decree) est voté. Pour administrer ce décret, le gouvernement crée le Department of Cooperative (DOC) au sein du MESW (Ministry of Employment and Social Welfare), récemment rebaptisé MMDE (Ministry of Manpower Development and Employment). Ce département est chargé statutairement d'assurer une fonction de régulation (enregistrement des coopératives, audit financier, inspection, arbitrage des conflits, et liquidation) et des fonctions de promotion des coopératives (sensibilisation, formation, ...). Les coopératives sont alors fortement encadrées par l'Etat qui leur fournit des prérogatives pour assurer des fonctions d'approvisionnement en intrants aux producteurs. L'adhésion des agriculteurs aux coopératives est alors relativement forte. Le mouvement coopératif est un instrument fort de la politique gouvernemental.

Avec la mise en œuvre de l'ERP et la libéralisation du commerce des intrants et des produits, nombre de coopératives ne parviennent plus à maintenir leurs fonctions notamment d'approvisionnement en intrant face à la concurrence et deviennent inactives.

Au début des années 90, le secteur coopératif est totalement sinistré. En effet, en 1991, si 10.000 sociétés coopératives sont encore enregistrées au DOC, dont la moitié dans les secteurs agricoles⁴, seuls 10% des coopératives tous secteurs confondus et 4 % dans le secteur agricole sont actives. Les coopératives de services agricoles qui étaient à la base du mouvement coopérative ont quasiment disparus. Dans le secteur cacaoyer, le maintien du COCOBOD limite le développement de coopérative. Dans les autres secteurs agricoles, quelques coopératives demeurent : Ghana Cooperative Poultry Farmers Association, Ghana Cooperative Marketing Association,...(Porvali, 1993)

La nécessité de l'émergence d'un nouveau mouvement coopératif déconnecté de l'Etat, et d'un développement d'autres formes d'organisations de producteurs ruraux est mise en avant au début des années 90 dans le cadre d'une stratégie de développement du secteur privé.

Cependant, même s'il compte une organisation faîtière, le GCC, auquel sont affiliées 13 associations regroupant des Unions Régionales ou par District, le mouvement coopératif demeure très faible. Cette faîtière ne parvient pas à dégager des ressources au sein du mouvement coopératif pour assurer des fonctions de formation et d'appui à ces unions et ne se maintient qu'avec le concours de l'Etat qui la finance à 90 %. Par ailleurs, les coopératives qui demeurent sont de faibles tailles et ont un potentiel commercial limité. Elles souffrent de difficultés financières et d'une absence de soutien (formation, ...) ainsi que d'une faible autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Parallèlement, quelques nouvelles formes de coopératives de service dans le secteurs agricoles se sont créés généralement avec l'appui de projet extérieur⁵.

⁴ Au coté des coopératives agricoles, on compte en effet des coopératives industrielles consistant principalement en société de distillateurs et de boulanger dont le développement résulte de la mise en place de filière spécifique contrôler par l'Etat dans le cadre d'une politique de rationnement des intrants d'une part et dans le cadre de monopole pour la distillation d'autre part. On compte également des coopératives de services non agricoles (transport, consommation, station essences, pharmacie,...). On compte enfin des coopératives financières constituées par des unions de crédit (Porvali, 19993).

⁵ Portali (1993) cite notamment l'exemple de coopératives créées pour prendre en charge des centres de service aux producteurs (Farm Services Centers) mis en place par le Farmer's Agricultural Services Company (FASCOM) –

1.2.2. Un foisonnement d'organisations non coopératives

Parallèlement aux coopératives, de nombreuses autres formes d'organisations existent dans l'ensemble du pays. Ces organisations ont des formes très diverses, ils s'agit d'associations, de compagnies commerciales avec une grande diversité de statuts (association - « registered Society », Partnership, Companies,...⁶). Ces organisations sont généralement plus récentes que les coopératives, et leur structuration à des échelles régionales ou nationales est faible.

Au niveau local (village, district), le Ghana compte ainsi une multitude d'organisations de petites tailles. Elles s'organisent autour de fonctions très diverses. Certaines s'initient autour de fonctions économiques (commercialisation, transformations,...) souvent, à la base, avec un appui d'ONG ou de projets de développement, d'autres se créent pour avoir accès à de l'information technique (groupes de contacts en relation avec les vulgarisateurs du DAES ou avec des ONG), d'autres encore pour obtenir des crédits (groupes de crédit de l'Agriculture Development Bank). De nombreuses organisations existent localement et ont des vocations sociales (construction de petites infrastructures sociales). Enfin, de nombreux groupes d'intérêts se créent et se défont pour bénéficier des opportunités offertes par des projets d'aides extérieures. Si toutes ces petites organisations peuvent être connues des services de développement locaux (DAES, DOC) ou par les ONG locales, beaucoup d'entre elles n'ont généralement pas de statuts reconnus par défiance envers la forme « coopérative » du fait de l'expérience passée et du fort contrôle de l'Etat dans ces structures.

Au-delà de cette multitude de petites organisations locales, des organisations de tailles plus importantes se sont constituées autour de certaines filières notamment pour la promotion de la production et de l'exportation des produits (Horticulturalist Association of Ghana, Vegetables Producers and Exporters Association of Ghana, Yam Farmers & Exporters Association, Coton Growers Association, Citrus Growers Association of Ghana, ...). Ces associations n'ont pas de lien avec le mouvement des coopératives et les institutions en charge du développement des coopératives. Elles visent à faciliter les relations entre les producteurs et le marché (négociation en aval et en amont, commercialisation et approvisionnement en intrant, transport, transformation).

Il n'existe pas de représentation « unifiée » ou de faîtière nationale pour ces organisations. En 1992, afin de créer un interlocuteur représentant les organisations de producteurs (coopératives et non coopératives), le gouvernement met en place le GNAFF (Ghana National Association of Farmers and Fishermen)⁷. Néanmoins, mise en place et soutenu par le gouvernement avec une approche descendante, cette organisation a peu de liens avec les organisations locales existantes.

En définitive, en 1998, au moment où est initié la définition du projet AgSSIP, le panorama des organisations paysannes est complexe. De très nombreuses petites organisations existent à

⁶ Pour plus de détails sur les formes des OP, se référer à la récente étude de Technoserve (Technoserve, 2003).

⁷ Cette organisation a été créée à partir de la Ghana Federation of Agricultural Cooperatives (GHANACCOOPS) promue par le MOFA en 1983 (FCC, 1999). Il convient de préciser que cette organisation, fortement instrumentalisée par le gouvernement, perdra tout soutien après l'alternance gouvernementale en 2001. Cette organisation est aujourd'hui quasi moribonde.

un niveau local mais des formes structurées à des échelons compatibles avec la négociation de projets nationaux n'existent pas. Il existe :

- un mouvement coopératif, présentant une structuration à un niveau national (certes non opérationnelle) à travers le GCC, reposant sur un nombre important de petites coopératives atomisées dont la plupart sont moribondes. Ce mouvement largement contrôlé par l'Etat (via le DOC) et ayant connu des revers importants au cours de son histoire chaotique (confiscation des actifs), pâtit d'une mauvaise réputation auprès des populations locales.
- des associations par filières représentant généralement qu'une partie de la profession mais sans représentation transversale nationale.
- Une association faïtière instaurée par l'Etat, fortement politisé, le GNAFF.

2. Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP

Le processus de définition du programme AgSSIP est un processus qui s'est déroulé sur deux ans (1998 – 2000), s'inscrivant dans la poursuite d'un processus de réflexion stratégique engagé par le Gouvernement du Ghana (GOG) pour la réalisation de l'AAGDS et visant à atteindre les objectifs fixés dans le cadre du « Ghana Vision 2020 ».

Après avoir décrit les différentes étapes de la définition de ce programme, nous ferons quelques remarques sur la participation des acteurs dans sa définition.

2.1. Description du processus d'élaboration de l'AgSSIP

2.1.1. Les origines de l'AgSSIP : le concept d'un programme sectoriel basé sur l'AAGDS

Après de nombreux projets spécifiques d'appui à l'agriculture, l'AgSSIP est à l'origine conçu comme un programme de type « Agricultural Sector Investment Program ». Il s'inscrit dans une volonté de mise en cohérence d'un dispositif d'appui dans le cadre d'une approche sectorielle et coordonnée. Le concept de ce type de programme vise à résoudre les problèmes identifiés lors de la mise en œuvre de dispositifs d'appui au développement agricole dans de nombreux pays et particulièrement soulignés au Ghana que sont: une faible coordination et de faibles impacts, une faible souplesse et cohérence de l'allocation des ressources des donateurs et du gouvernement pour l'ensemble du secteur, une absence de hiérarchisation des dépenses occasionnant des pertes, des duplications et une fragmentation entraînant une prolifération d'unités de management, une forte dépendance vis-à-vis de l'aide technique, d'importants délais dans la mise en œuvre, un manque de participation des acteurs dans la préparation et la mise en œuvre, une faible participation du gouvernement (MOFA, 1999, p.4). Il s'agit donc alors de réaliser un programme d'investissement sectoriel pour lequel les différents bailleurs impliqués dans le développement rural au Ghana pourraient mettre des fonds en commun.

Au Ghana, conformément aux objectifs fixés dans le « Ghana Vision 2020 » et repris dans l'AAGDS, l'objectif final de ce programme est de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

2.1.2. De l'AAGDS⁸ à l'AGSSIP

En accord avec ces principes, et afin de préciser les différentes actions à mener pour mettre en œuvre les différents axes identifiés dans l'AAGDS, une Task Force (TF) de 30 personnes est commissionnée par le MOFA et 5 sous-comités correspondant à chacun des thèmes définis dans le cadre de l'AAGDS sont créés pour piloter et coordonner la préparation de propositions pour le programme AGSSIP.

Si le secrétariat de la TF est confié au PPMED (Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department) du MOFA, le principe de préparation est ici original car cette TF et ces sous-comités comprennent non seulement des fonctionnaires de l'Etat mais également une forte représentation du secteur privé et des OP : la présidence de la TF est confiée à un acteur privé, quelques OP à vocation nationale telles que le GNAFF, la FAGE (Federation of Association of Ghanaian Exporters), la GAPTO (Ghana Agricultural Products Traders Association), l'HAG (Horticulturalist Association of Ghana) y participent,.... Au total sur 30 membres, la TF comprend 14 représentants du secteur privé et 2 ONG. Dans chaque sous-commission sont mises en place une série de consultations afin d'identifier les contraintes et de définir des stratégies pour les différents thèmes retenus ; les OP participantes sont appelées à faire des propositions de projets.

A la fin du processus, un document de programme AGSSIP faisant la synthèse des différents travaux des sous-commissions est réalisé par le MOFA (MOFA, 1999). Ce document propose une liste de nombreuses propositions de projets pour chacun des axes identifiés dans l'AAGDS sans préciser véritablement comment ils peuvent être mis en œuvre, sans mettre en cohérence l'ensemble de ces projet. Ce document s'avère à ce stade quasi-inutilisable pour la mise en place du programme.

Il convient de souligner qu'à ce stade, la composante d'appui aux OP telle qu'elle sera définie dans le PAD n'apparaît pas clairement mais que quelques propositions ciblées avaient été réalisées par les OP parties prenantes notamment le GNAFF et la FAGE. On peut signaler également qu'à ce stade, l'implication du GCC et des OP non coopératives existantes et non tournées vers l'exportation est faible et qu'ils n'apparaissent pas (ou et qu'il n'en est nulle part fait mention) dans le document de synthèse de propositions du programme AGSSIP.

2.1.3. Du programme AGSSIP au projet AgSSIP de la Banque Mondiale

Parallèlement au processus d'instruction et de consultation présenté ci-dessus pour la définition du programme et alors que des nouvelles consultations sont prévues pour valider le document de synthèse final, des missions de pré-évaluations confiées aux services de l'Etat

⁸ Il convient de préciser qu'après l'alternance politique de Janvier 2001, la stratégie sectorielle agricole du Ghana a été révisée et que le FASDEP (Food Agricultural Sector Program) s'est substitué à l'AAGDS. Cette substitution n'est pas sans poser des problèmes de cohérence pour l'AgSSIP initié sur la base de l'AAGDS.

sont lancées dans la seconde moitié de 1999 pour définir le contenu du programme AgSSIP et de ses composantes

La préparation de la composante d'appui aux OP est alors confiée au DOC (Department of Cooperative) et au DAES (Department of Agricultural Extension Service) avec le soutien d'une mission de consultance réalisée en Juin-Juillet 1999. L'objectif de cette mission est alors de formuler des stratégies et des programmes visant le développement d'OP, incluant les coopératives, dans le but d'améliorer l'efficacité des services apportés aux agriculteurs – hommes et femmes - en terme de vulgarisation, de fourniture d'intrants et de crédit, ainsi qu'éventuellement de stockage et de commercialisation (FFC, 1999).

Cette mission proposera à l'issue d'une série de consultations des OP dans l'ensemble du pays quelques-uns des éléments du contour de la composante d'appui aux OP (FCC, 1999) :

- le développement d'une politique et d'un cadre légal (révision de la loi coopérative, amendement du Cooperative Societies Decree de 1968, développement d'une politique et d'une loi sur les ONG)
- le renforcement et la restructuration institutionnels (renforcement et restructuration du rôle du DOC, intégration au MOFA d'une fonction de promotion et de développement des OP, développement de la formation pour les OP,...)

Si cette mission recommande la mise en place d'un Fond de développement et d'investissement pour l'appui aux OP, il ne s'agit alors encore que d'une ligne de financement au sein du programme AGSSIP dont l'utilisation reste dédiée aux services étatiques chargés de l'appui aux OP.

Si de nombreuses OP ont été consultées pendant la mission d'appui à la définition de cette composante, il semble qu'elles l'ont été plus pour appréhender leur situation (forces, faiblesses, difficultés) que pour réellement les associer au processus de définition du programme d'appui qui leur était dédié.

2.2. Remarques sur le processus d'élaboration du programme et la participation des OP

2.2.1. Une tentative inaboutie d'implication forte des acteurs privés

L'approche initiale d'élaboration du programme est originale et ambitieuse. Elle plaçait les partenaires du secteur privé et quelques OP au cœur du processus d'élaboration du programme en leur confiant une place importante dans le pilotage et la coordination du processus d'élaboration du programme. Néanmoins, il semble que confier l'instruction d'un tel projet à des acteurs privés et des OP pose de nombreux problèmes :

- Les OP et les acteurs privés impliqués n'avaient pas de savoir faire pour assurer les fonctions d'animation et de pilotage de la préparation d'un tel programme,
- Ils n'auraient pas bénéficié d'un appui spécifique suffisant pour s'acquitter de façon efficace de cette tâche,
- Il semble également qu'ils n'étaient pas porteurs d'un projet de société mais plutôt de leurs propres intérêts et que leur représentativité du milieu paysan était limitée.

Par ailleurs, même si les OP et des acteurs privés étaient impliqués dans le processus, l'influence des institutions étatiques restait forte, d'une part car *in fine* le programme négocié

reste un programme étatique (convention signée avec le gouvernement), d'autres part car ces institutions disposent de plus de personnel habitué à la négociation de ce type de programme. Enfin, il semble que l'appui fourni par l'expertise local, assigné par le gouvernement ghanéen, pour assister cette TF n'avait pas une connaissance fine des standards souhaités par la banque mondiale. Par ailleurs, il semblerait qu'elle n'a pas fourni un appui de qualité satisfaisante permettant réellement aux OP concernées d'assurer leur fonctions de pilotage.

2.2.2. Une rupture dans le processus de participation des OP à l'instruction du programme

Face aux contraintes de temps et avec un souci partagé par la Banque Mondiale et le Gouvernement de poursuivre les appuis aux services de recherche et de vulgarisation alors que les projets spécifiques qui leur étaient dédiés dans le cadre du MTADP (cf. § 1.1.2) s'achevaient fin 1999, le processus d'instruction s'est accéléré et la préparation du document final du programme fixant activités et budgets a été finalement réalisée plus rapidement par les agences étatiques. Bien qu'un long processus d'instruction ait été mis en œuvre en faisant appel aux acteurs étatiques et privés, la négociation finale a été conduite entre la Banque Mondiale et les Ministères Ghanéens, le MOFA et le MELSW (DOC) sans consultation des autres acteurs.

2.2.3. Une rupture dans le contenu du Programme et des frustrations

Le projet final tel que défini dans le PAD (Project Appraisal Document) - WB, 2000a - n'est finalement pas en continuité avec les documents antérieurs. En effet, alors que, dans sa définition initiale, le programme AGSSIP était un programme sectoriel complet visant à mettre en œuvre l'ensemble des axes stratégiques définis dans l'AAGDS, le projet AgSSIP se définit dans sa version finale, telle que stipulée dans le PAD (Project Appraisal Document), en réponse à seulement 3 des éléments de l'AAGDS, à savoir : la promotion de quelques produits via une amélioration de l'accès au marché, le développement et l'amélioration de l'accès aux technologies pour une gestion durable des ressources naturelles, l'amélioration des ressources humaines et des capacités institutionnelles⁹. Finalement, le projet AgSSIP dans sa version finale apparaît comme un large projet d'appui et de réformes des systèmes de recherche et vulgarisation plutôt qu'un programme sectoriel de relance d'agriculture.

Il convient de remarquer que les outils principaux visant à l'appui aux OP tels que le Farmers-Based Organization Fund (FBO Fund) ou le Extension Development Fund (EDF) n'étaient pas clairement prévus dans les documents antérieurs. Il convient de remarquer également qu'une recherche des priorités en terme d'actions à mettre en œuvre et des acteurs pour les réaliser avait été menée dans le cadre des consultations préalables (liste de projet) et que le document final ne les reprend pas mais donne un cadre plus général et laisse *de facto* en

⁹ Les autres éléments de cette stratégie feront l'objet d'autres projets spécifiques : des projets dédiés à l'amélioration et au développement des infrastructures rurales : le Village Infrastructure Project (VIP), le Rural Water Supply and Sanitation (RWSS), le National Road Sector Project (NRSP) et un projet de financement rural : le Rural Financial Service Project (RFSP).

suspens de nombreux points tels que la responsabilité effective de chacune des parties prenantes du projet, le mode de mise en œuvre,...

Cette rupture après un long processus de concertation a suscité une incompréhension et des frustrations de la part des bailleurs et des acteurs privés impliqués dans le processus de concertation initié à l'occasion de la définition du programme.

Concernant les bailleurs notamment, il semble que ceux-ci attendaient une plus grande concertation dans la mise en œuvre, un partage des tâches autour d'un document cadre. Finalement, un sentiment de frustration partagée est présent par rapport à cet état de fait puisque d'une part les autres bailleurs ont eu l'impression de ne pas se retrouver dans le projet final de la Banque, d'autre part, le retrait des autres bailleurs a induit une déception de la part de la Banque dans la mesure où après un long processus de concertation et de réflexion les autres bailleurs se sont démobilisés.

Pour les acteurs privés, la déception est autre. Ils pensaient pouvoir tirer partie directement du programme pour un renforcement de leur capacité (d'un point de vue organisationnel mais également en terme d'investissements). Leur déception a été grande dans la mesure où finalement le dispositif final ne prévoit aucune aide directe aux OP ayant participé à la consultation initiale.

3. Le projet AgSSIP

Le document d'évaluation du projet (Project Appraisal Document) de l'AgSSIP de juin 2000 constitue le document central du programme puisqu'il en définit les objectifs, les composantes et les modalités de mise en œuvre.

Ce document inscrit le soutien de la Banque sur la durée sous forme d'un Prêt Programme Evolutif (Adaptable Program Loan - APL) de 9 ans découpé en 3 phases. Il détaille le contenu de la première phase (2001 – 2003) et fixe les critères d'évaluation (« triggers ») pour le démarrage des phases suivantes.

3.1. Les objectifs de l'AgSSIP

L'objectif général de l'AgSSIP est de renforcer la croissance de la productivité et des revenus agricoles pour réduire la pauvreté en milieu rural, améliorer la sécurité alimentaire, et contribuer à l'accélération de la croissance de l'ensemble de l'économie d'une façon durable.

Les objectifs spécifiques de la première phase de l'AgSSIP sont les suivants (WB, 2000q, p.4) :

- *“Initiating and/or accelerating policy and institutional reforms for the strengthening of Government's capacity to carry out its core functions*
- *Promoting decentralization of the planning and implementation of agricultural development programs to the regions and districts by strengthening the capacities of (a) regional and district governments in planning and implementing agricultural*

development programs; and (b) central ministries and agencies to focus on policy-making, planning, evaluation, technical backstopping and regulatory services;

- *Promoting cost-effective demand-driven agricultural and extension systems that would generate and disseminate technologies on a contracting and/or cost sharing basis; and*
- *Strengthening the capacity of Farmers-based organizations (FBO) to play an enhanced role in priority setting and decision making in agricultural and community development programs and facilitate input distribution, credit, processing and output marketing services”.*

3.2. Les composantes du programme

Le programme AgSSIP se décompose en 4 composantes articulées (WB, 2000, p.11):

- Réforme et renforcement pour la création et la diffusion de technologie agricole
- Réforme institutionnelle et renforcement du MOFA
- Développement des OP
- Renforcement de la formation agricole

3.2.1. La composante Réforme et renforcement pour la création et la diffusion de technologie agricole (78 M. US\$).

Cette composante, représentant 63% du coût total du programme, vise à renforcer le système national de recherche et de vulgarisation et à le réformer pour qu'il soit piloté par la demande. Cette composante est découpée en deux sous-composantes (WB, 2000a):

- **La composante d'appui à la recherche**, mise en œuvre par le CSIR (Council for Scientific and Industrial Research) dont les activités spécifiques sont :
 - L'amélioration du pilotage, de la gestion et de la « redevabilité » des services de recherches.
 - La mise en place d'un système compétitif de financement de la recherche comprenant une participation des utilisateurs.
 - Le financement de programmes prioritaires de recherche.
 - Le renforcement et la rationalisation des systèmes d'information scientifique, de la gestion des ressources humaines et des infrastructures de la recherche.
- **La composante d'appui à la vulgarisation**, mise en œuvre par le MOFA, les Assemblées de District, les OP, les ONG et le secteur privé, le MOFA étant chargé de la formulation de la politique et du suivi de la vulgarisation, les Assemblées de District de la planification et de la mise en œuvre de la vulgarisation en collaboration avec les OP, les ONG, et des pourvoyeurs de service privés mobilisés sur une base contractuelle.

Les activités spécifiques de cette sous-composante sont :

- l'appui à la décentralisation des services de vulgarisation au niveau des AD,

- le renforcement de la participation des bénéficiaires à l'orientation des programmes de vulgarisation et de recherche,
- le renforcement des liens avec la recherche,
- la mise en place d'un Fond de Développement des services de vulgarisation,
- la prise en compte des questions de genre et de préservation de l'environnement dans les services de vulgarisation.

3.2.2. La composante Réforme institutionnelle et renforcement du MOFA (29.5 M US\$)

Cette composante est mise en œuvre par le MOFA et les AD. Elle vise à appuyer le MOFA dans le cadre du processus de décentralisation, déjà engagé dans le cadre du « Public Service Reform Program », et qui consiste en un transfert de responsabilités des fonctions de vulgarisation et de développement vers les AD. Les activités de cette composante visent ainsi à mettre en cohérence les capacités du MOFA avec ces nouvelles fonctions en renforçant les directions centrales du MOFA et en développant les capacités de ses agents pour leur permettre d'assurer :

- leur fonction centrale : formulation de politiques, planification et coordination, suivi et évaluation des services d'information et de régulation,
- un soutien et des formations aux agents de développement régionaux, aux spécialistes thématiques (Subject Matter Specialists) et aux agents de vulgarisation au niveau des districts.

3.2.3. La composante Développement des OP (9.9 MUS\$)

La composante de développement des OP vise à leur permettre de jouer un rôle majeur dans la définition des politiques agricoles et dans la fourniture de services aux agriculteurs. Cette composante doit être mise en œuvre par le DOC, le GCC et le Conseil Administration (Board of Trustees) du fond d'appui au développement des OP (Farmer Based Organisation Development Fund – FBO F).

Cette composante prévoit 5 sous-composantes :

- **Développement d'un cadre politique et législatif favorable à la création d'OP conduites par des agriculteurs et d'ONG.**

Il s'agit plus spécifiquement ici de réviser le document de Politique des Coopératives et le décret sur les coopératives de 1968 pour permettre le développement autonome, indépendant et durable des coopératives et des FBO (WB, 2000a, annexe 2). Le programme vise à mettre en place un débat pour proposer une révision de cette loi cohérente avec les aspirations des OP. La révision de la loi occupe une place particulièrement importante dans le programme AgSSIP puisque l'adoption de cette nouvelle loi sur les OP est un des critères d'évaluation (« triggers ») pour le passage à la deuxième phase de financement du programme.

- **Promotion et développement des OP**

Le programme prévoit le renforcement de la faïtière officielle des coopératives, le GCC, pour lui permettre d'assurer son mandat de façon effective, en lui fournissant un appui en terme de formation auprès de ses membres. Il s'agit plus particulièrement de lui fournir un appui en terme logistique et de formation de ses cadres et de ses membres pour prendre en charge notamment la fonction d'audit des coopératives effectuée statutairement jusqu'alors par le DOC.

- **Renforcement des capacités des agences responsables de la promotion et du développement des OP**

Le programme prévoit ici de fournir un appui spécifique à deux services de l'Etat : le DOC et l'unité ONG du MESW aujourd'hui MMED.

Pour le DOC, il s'agit de l'assister dans son transfert de compétence vers le GCC de la fonction d'audit des coopératives, de lui fournir un appui logistique pour faciliter la mobilité et les opérations de ses cadres au niveau des régions et des districts pour assurer les fonctions centrales et statutaires (enregistrement des coopératives) et les fonctions non statutaires (conseil, formation, sensibilisation), de financer des formations à ses cadres dans les domaines du commerce et de la gestion financière et de lui fournir un appui dans la préparation et la finalisation des documents de politique sur les coopératives et la révision du cadre législatif les concernant.

Pour l'unité ONG du MESW (aujourd'hui MMED), il s'agit de renforcer ses capacités dans le domaine de la formulation de politiques et de lui permettre d'assurer ses fonctions de régulation. L'appui dans le cadre du programme sera destiné à l'établissement d'une base de données des ONG au Ghana, à la formation des équipes sur les activités des ONG et le cadre politique de leur intervention ainsi qu'à la réalisation de d'études d'impacts et d'efficacité des ONG au Ghana.

- **Renforcement du système de formation et d'éducation des OP**

Le programme prévoit ici de fournir un appui spécifique au Ghana Cooperative College (CC) pour qu'il élargisse son champ d'activités aux organisations non coopératives et qu'il devienne un institut de formation privé, autonome et durable. Un appui spécifique doit lui être octroyé dans le cadre du programme pour réaliser un plan stratégique, reformuler les cursus de formation et améliorer les infrastructures et les équipements de formation.

- **L'établissement d'un Fond de Développement des OP (FBO Fund)**

Selon le document de projet (WB 2000, annexe 2, p. 74-76), il s'agit de mettre en place un fond, géré par les OP, pour financer des petits sous-projets tels que des projets innovants pour des activités économiques des OP, des projets de réhabilitation d'équipements anciens, des projets facilitant l'intégration verticale des OP et le développement de services correspondant aux besoins des OP de base, le renforcement des capacités des OP non couvertes par les programmes de formation du GCC et du DOC.

L'administration du fond doit être confiée à un Conseil National d'Administration (« National Board of Trustee»). Une ONG, sélectionnée par appel d'offre compétitif, doit être chargée du secrétariat du Conseil d'Administration du FBO F, de traiter les demandes pour les préparer à l'approbation du CA, d'exécuter les décisions du CA. Le montant du fond initial prévu par l'AgSSIP est de 5 millions d'US\$. La mise en œuvre des sous-projets doit être sous la responsabilité des OP qui, dans la mesure du possible, contractualiseront avec une ONG ou un consultant pour leur mise en œuvre. La diffusion de l'information auprès des bénéficiaires potentiels sur les règles d'accès et de fonctionnement du fond est du ressort du GCC et du DOC.

3.2.4. La composante Renforcement de la formation agricole (5,7 MUS\$)

Cette composante vise à renforcer le système de formation agricole pour réorienter les cursus des collèges et universités agricoles afin qu'ils soient mieux adaptés à la demande du secteur privé. Cette composante, mise en œuvre par le Département des Ressources Humaines (DRH) du MOFA en collaboration avec le Ministère de l'Education et les facultés d'agriculture des Universités, prévoit :

- La révision profonde de la stratégie de formation pour la réorienter vers le secteur privé,
- Une participation des OP, des ONG et du secteur privé à l'orientation des formations,
- Le recrutement de nouvelles équipes enseignantes et le renforcement des capacités des équipes existantes au sein des écoles et universités,
- Une réhabilitation des infrastructures d'éducation,
- Un renforcement du DRH du MOFA, responsable de la formulation des politiques de formation agricole et de formation continue pour l'évolution des carrières au sein du MOFA.

3.3. Réflexions sur la structuration de l'AgSSIP et la participation des OP

3.3.1. D'un point de vue général

★ Un découpage dans la continuité des projets initiaux...

Après une importante consultation et des travaux thématiques sur la base des axes définis dans le cadre de l'AAGDS, on retrouve finalement dans les composantes finales du programme telles que définies dans le PAD, un découpage dans la continuité des projets spécifiques de la Banque dans le domaine de la recherche et la vulgarisation : le NARP et le NAEP (cf § 1.1.2).

★ Une recherche de participation des OP dans les composantes non spécifiques

Si le projet prévoit une composante spécifique dédiée à l'appui aux OP, les composantes d'appui à la recherche et à la vulgarisation prévoient également d'accroître la participation des producteurs à la définition de la recherche et de la vulgarisation en mettant en place des

comités qui seront des espaces d'interface entre les agriculteurs et les services agricoles et la recherche (cf. infra § 4.1.1 et 4.1.2).

★ ***Mais une faible participation des OP dans le pilotage du projet***

Alors que la participation des acteurs privés a été favorisée lors de la phase initiale de définition du programme, son pilotage et sa mise en œuvre est principalement confiée aux agences étatiques, en raison de leur plus grande expérience de la gestion de l'aide et des procédures de la Banque (WB, 2000a). Ainsi, le PAD prévoit que le Directeur du PPMED (MOFA) soit le coordinateur national du programme et le secrétaire du « National Program Advisory Committee ». Pour la mise en œuvre du projet, les deux principales agences d'exécution choisies sont le CSIR pour la composante recherche et le MOFA pour les autres composantes.

3.3.2. Pour la composante d'appui aux OP

★ ***Une nouveauté dans les programmes d'appui et de réforme des systèmes nationaux de recherche / vulgarisation***

La présence d'une composante spécifique d'appui aux OP dans un programme de réforme des services de recherche et de vulgarisation apparaît comme une **réelle innovation** positive par rapport aux précédents projets d'appui aux systèmes de recherche et de vulgarisation.

★ ***Une réelle volonté de complémentarité au sein de la composante OP***

La conception de la composante traduit une réelle volonté de mettre en œuvre une approche intégrée pour renforcer et développer les OP. En effet, cette composante prévoit la combinaison d'activités à différents niveaux :

- au niveau du cadre législatif national (révision de la loi coopérative, création d'une loi sur les ONG),
- au niveau des institutions en charge de leur développement par un appui direct initial aux agences étatiques (DOC, DAES) et « non-étatiques » (GCC) chargées de la promotion des OP
- au niveau des OP de base grâce à la mise en place d'un fond spécifique d'appui aux OP (FBO F) leur permettant d'accéder à des moyens de financer des formations et des petits investissements à caractère démonstratif et/ou innovants. Ce FBO F constitue le principal outils d'appui direct aux OP, représentant un peu plus de la moitié du financement prévu dans cette composante (5 M. \$US sur 9 M.\$US).

★ ***Mais une composante modeste en terme financier,...***

Si la composante d'appui aux OP est un élément nouveau, d'un point de vue financier, cette composante ne constitue qu'une faible partie des engagements à l'échelle de l'ensemble du programme puisqu'elle ne représente que 9.93 US\$ M, soit 8% du montant total du programme. Finalement, si le montant total réservé à l'appui direct aux OP est de 5 millions de US\$, ce financement ne représente que moins de 4 % du montant total du projet.

★ *Et une difficile répartition des responsabilités*

Si pour les composantes trouvant leur origine dans des projets antérieurs, les maîtrises d'œuvre sont clairement définies et les responsabilités relativement faciles à définir (CSIR pour la composante recherche, MOFA et ses différents services pour les autres composantes), pour la mise en œuvre de la composante d'appui aux OP qui constitue une composante originale par rapport aux projets antérieurs de la Banque Mondiale au Ghana, la répartition est plus complexe. Elle fait appel au MOFA (PPMED et DAES), au MMED (DOC), au GCC et au CC¹⁰. Cette multiplicité d'agences d'exécution dès la définition du projet et sans concertation préalable concourt à créer des difficultés de coordination, limite son appropriation et rend difficile la définition claire de responsabilités.

4. La mise en œuvre de l'AgSSIP et de sa composante OP

L'objectif de cette étude n'est pas d'évaluer le programme dans son ensemble, sa pertinence et ses résultats mais de s'attacher à tirer des enseignements quant au montage et à la mise en œuvre de dispositif d'appui aux OP. Par ailleurs, comme nous l'avons signalé dans le préambule, peu de financements ont été réalisés dans le cadre du programme dans son ensemble à ce stade et aucun projet n'a été financé sur le FBO F. Nous nous attacherons par conséquent à décrire plus particulièrement les dispositifs d'appui aux OP prévus dans le cadre de la composante d'appui au OP et dans les autres composantes du projet. Comment ils ont été mis en place à ce stade ? Quel rôle les OP ont joué dans le processus à ce stade ? Quel rôle elles sont appelées à jouer dans les dispositifs définis pour la suite du programme ?

4.1. La mise en œuvre de dispositifs renforçant la participation des OP dans la recherche et la vulgarisation

Hors de la composante spécifique d'appui aux OP, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre ou initiés pour renforcer les liens entre le système de recherche et de vulgarisation et les agriculteurs.

4.1.1. Vers une recherche davantage pilotée par la demande des agriculteurs

Afin d'impliquer les acteurs du secteur privé et les OP dans le pilotage de la recherche, le programme a permis la création de 3 nouvelles structures de pilotage de la recherche au niveau national dans lesquelles participent à des degrés divers des représentants d'OP :

- Le Comité de Politique de Recherche Agricole (Agricultural Research Policy Committee – APRC), se réunissant deux fois par an : il est chargé de définir les grandes orientations de la politique de recherche. Ce comité est composé de 12 membres et est présidé par le Directeur en Chef du MOFA. La participation des

¹⁰ A ces acteurs s'ajoute une ONG (Focal Institution) censée être recrutée pour être en charge du secrétariat du FBOF. En mai 2003, elle n'avait pas encore été recrutée, ce recrutement demeurant un objet de négociation entre la Banque et le MOFA (cf. infra § 5.2.3.).

acteurs privés y est réduite à un agriculteur (Best Farmer¹¹), un représentant du secteur Agro-industriel et un représentant d'une OP.

- Les 14 Comités de Coordination Politique (Policy Coordinating Committees – PCC), se réunissant 3 fois par an, constituent eux des comités de pilotage de la recherche pour chacune des productions agricoles majeures du pays. Dans ces commissions siègent un représentant d'une OP de niveau national par filière.
- Le « Board of Trustee », chargé de sélectionner les projets de recherche dans le cadre du dispositif de Financement Compétitif de la Recherche Agricole, le « Competitive Agricultural Research Grant Scheme » (CARGS). Ce Board est composé de représentants de la recherche (CISR), du MOFA, des représentants des agriculteurs et de l'agro-industrie.

Ces comités sont des lieux d'échange intéressants pour aller vers une plus grande participation des professionnels (agriculteurs, transformateurs) dans le pilotage de la recherche. Si au niveau du NARP l'influence des OP semble faible, il semblerait que la participation des OP dans les autres structures soit plus effective. En effet, la participation du Ghana Cotton Grower Association au PCC Coton aurait permis d'initier des collaborations entre la recherche et cette OP qui cofinancerait des équipements dans le cadre d'un programme de recherche sur l'amélioration de la qualité du coton. Par ailleurs, un avis défavorable émis par les représentants des agriculteurs au sein du « Board of Trustee » du CARGS aurait conduit à écarter un projet de recherche qu'ils jugeaient inintéressant économiquement.

4.1.2. Vers un renforcement des relations entre Recherche / Vulgarisation et agriculteurs

Au niveau local, le programme prévoit la création de comités de liaison Recherche/Vulgarisation (Research/Extension Liaison Committees - RELC). Ces comités ont été créés lors des projets précédents, NARP et NAEP. Initialement mis en place au nombre de 5, un pour chaque grande zone agro-écologique du pays, ces comités sont constitués de chercheurs, d'agents du MOFA (service de vulgarisation) et de producteurs. Ils visent à faciliter les échanges et à conduire à une meilleure orientation des recherches locales et des activités de vulgarisation par les producteurs. L'initiative a suscité un large intérêt auprès des différents acteurs (chercheurs, agents chargés de l'extension, agriculteurs). L'objectif, dans le cadre du Programme AgSSIP, est de développer ce concept en créant des comités à des échelles plus proches du terrain.

Depuis le démarrage du programme, de nombreuses réunions de consultation impliquant les parties prenantes ont été tenues au niveau national et régional afin de définir les responsabilités et les modalités de fonctionnement de ces futurs RELC¹².

¹¹ Chaque année, en lien avec les services du MOFA, un « Best Farmer » est élu. Ce processus de sélection suit un processus ascendant depuis les villages, les districts, la région et le pays. La proposition des candidats émane généralement au niveau des villages des agents de vulgarisation. Il s'agirait d'agriculteurs connus pour leurs « bonnes pratiques agricoles » mais rarement de leader d'OP.

¹² En avril 2000, une première proposition de manuel a été préparée par une équipe composée d'agents de la recherche et de la vulgarisation. Ce document a été discuté en juillet et octobre 2002 lors d'ateliers conduits à

Les débats ont porté sur le niveau auquel seront positionnés les RELC. Trop lourd et surtout trop coûteux à mettre en œuvre au niveau de chaque district, le niveau de la province a finalement été retenu. La composition et le nombre de représentants du milieu rural ont également été débattus. Au terme de ce processus de consultation, un manuel de procédure final a été publié par le MOFA au début 2002. Il prévoit la création de 10 RELC régionaux composés chacun de 15 membres dont 2 représentants d'OP, un représentant d'une ONG et un représentant de l'Agro-industrie.

Cependant, en mai 2003, ces comités n'avaient pas encore été mis en place. La principale difficulté reste la définition des responsabilités du financement à terme de ces comités entre la recherche (CSIR) et le MOFA.

4.1.3. La mise en œuvre du fond d'appui à la vulgarisation (Extension Development Fund - EDF)

Pour promouvoir le développement d'un système de vulgarisation faisant plus de place aux acteurs non étatiques tels que les fournisseurs privés de services (Private Service Providers), les OP et les ONG, la mise en place d'un fond d'appui à la vulgarisation (EDF) d'un montant de 5 millions de US\$ a été prévu dans le cadre de la composante d'appui aux services de vulgarisation du programme AgSSIP.

La mise en œuvre de cette activité a été confiée au DAES du MOFA et un secrétariat exécutif a été mis en place pour assurer cette tâche au sein du DAES. L'essentiel des activités menées depuis le début du programme a consisté en la définition du manuel de procédures de ce fond. Sur la base d'une proposition de manuel réalisée par le DAES, une série de consultations régionales auprès des acteurs du développement rural (Services, OP,...) a été réalisée pour inclure les remarques des différents acteurs. Un document final a été publié en mars 2003.

Selon ce manuel, l'objectif de ce fond sera de renforcer les capacités des acteurs privés impliqués dans des activités de vulgarisation et de formation auprès d'OP. Si les bénéficiaires finaux sont des OP reconnues par le MOFA et le DOC, les fournisseurs privés de services peuvent être des OP, des ONG, ou d'autres formes. Le fond financera les coûts opérationnels engendrés par des activités de vulgarisation (des salaires, du matériel destiné à des activités de vulgarisation, des coûts d'organisations de formation, des coûts liés à l'utilisation de mass media, des coûts d'accès à des résultats de recherche et des coûts de rédaction de rapports).

Pour administrer ce fond, un « National Board of Governors » a été créé. Il est constitué de 11 membres dont 3 représentants paysans et un représentant du secteur privé. Il est appuyé par un secrétariat assuré par le DAES. Au niveau local, pour les 12 districts retenus pour la phase pilote, des comités de pilotage de district (District Steering Comitee – DSC) ont été établis. Ces DSC se composent de 7 personnes, dont 2 représentants des agriculteurs (un homme et une femme) et un commerçant local. Ces DSC sont chargés de l'évaluation technique et financière des projets, de la soumission de ces projets locaux pour approbation au « National Board of Governors » et du suivi de leur réalisation.

Cape Coast, Tamale, Kumasi, et Bunso auxquels participaient des chercheurs, des cadres chargés de la vulgarisation et des agriculteurs.

Il convient de remarquer de grandes similitudes dans la structure de gouvernance retenue pour l'EDF et le FBO F. En effet, tous deux ont des « National Board » et des DSC. Afin d'encourager les synergies au niveau local, les mêmes districts ont été retenus dans la phase pilote pour les deux fonds. Par ailleurs, afin de limiter les structures de gouvernances, au niveau des districts, les DSC seront chargés de l'instruction des projets éligibles pour les deux fonds.

4.2. Le renforcement des OP par la composante d'appui aux OP

4.2.1. Le processus de révision du décret sur les coopératives

Un processus d'information et de consultation autour d'un nouveau projet de loi sur les coopératives afin de remplacer le décret actuel datant de 1968 et de donner plus d'autonomie aux OP a été lancé par le GCC en collaboration avec le DOC. Avec l'appui de la CLUSA (Cooperative league of united State of America) de la coopération britannique (DFID), plusieurs ateliers régionaux et un atelier national ont été réalisés pour amender le texte de la nouvelle loi coopérative et un groupe de pression a été mise en place pour que ce texte soit mis au calendrier de l'assemblée nationale.

4.2.2. Le renforcement direct des capacités des organisations de producteurs

★ L'appui au GCC

Avec l'appui de l'ILO (International Labour Organisation), le GCC a préparé un « Business plan » qu'il a soumis au secrétariat du programme AgSSIP pour financement à la fin de l'année 2000. Le GCC, affirme être pour l'heure en attente d'une réponse formelle de la part du secrétariat. Mais il semblerait que ce plan pose problème car ne car il ne permet pas d'assurer une autonomie financière à terme.

Le GCC aurait néanmoins déjà mis en œuvre des formations pilotes mais pas encore effectué une évaluation de ces formations, faute de financements obtenus dans le cadre du programme AgSSIP.

★ L'appui au « Cooperative College »

Comme pour le GCC, l'objectif est de créer une structure pouvant fonctionner de façon autonome. Néanmoins comme pour le GCC, en l'absence d'une garantie sur la capacité de parvenir à s'autofinancer, le CC n'a bénéficié d'aucun financement de la part du programme AgSSIP au stade actuel. Par ailleurs, un défaut d'information aurait conduit à des malentendus et des retards puisque le CC aurait été informé de sa fonction au sein du projet qu'au cours de la première mission de suivi de la mise en œuvre de mai 2002.

En définitive, au stade actuel, ces deux institutions se sont désormais tournées vers d'autres formes d'appuis financiers, l'USAID pour le CC et la Clusa pour le GCC qui disposent de plus de souplesse quant aux outils de financement et leur fournissent un appui ciblé dans une approche partenariale.

4.3. La mise en œuvre du Fond d'appui aux OP – le FBO F

Elément central du dispositif d'appui aux OP, la mise en œuvre du FBO F été plus particulièrement étudiée au cours de cette mission. Il convient de rappeler qu'en mai 2002, aucun projet d'OP n'avait été financé et que la structure de gouvernance du fond venait juste d'être mise en place : en effet, si le National Board du FBO F avait été inauguré en Octobre 2002, les comités de pilotage des districts (District Steering Committee – DSC) ne l'ont été qu'en mars 2003 et les rencontres avec les différents DSC organisées sur le terrain pendant la mission ont montré que ces derniers n'étaient, dans les faits, pas encore fonctionnels.

Dans ce contexte, à défaut de pouvoir analyser la contribution réelle de ce fond à l'appui aux OP, nous en retracerons les étapes de mise en œuvre, nous détaillerons les points de débats qui les ont accompagnées et les structures et procédures mises en place à ce stade.

4.3.1. Les étapes de la mise en œuvre

Si un manuel opérationnel, signalé dans le PAD (WB 2000), avait été élaboré dès 2000 par le DOC, l'atelier visant sa validation, n'a été organisé à Accra qu'en juillet 2001. Financé par le DFID (DOC, 2001) et avec la participation des représentants de coopératives, des agences de financement et des agences de l'Etat, cet atelier a fait émerger de nombreux points de désaccords et de questions non résolues. Une série d'ateliers de consultation auprès d'OP et d'agents des services d'Etat aux niveaux des régions a alors été organisée dans l'ensemble du pays en octobre 2001 avec l'aide financière du DFID. Ce processus de consultation a permis d'élargir le nombre d'organisations parties prenantes dans le processus de définition du manuel. Sur cette base, un nouveau projet de manuel a alors été rédigé (MOFA – DOC, 2002). La version finale du manuel opérationnel a été revue par un comité technique en décembre 2001, puis éditée en août 2002.

5.3.2. Les points de débats et les structures mise en place

Au cours des ateliers de nombreux point de débats ont été abordés. Nous rappellerons ici pour les principaux aspects de la mise en œuvre du fond, les points de débats, les modifications apportées par rapport à la version initiale et les procédures et structures finales mises en place à ce stade du programme.

- **La structure de pilotage du fond**

La structure de pilotage du fond a fait l'objet de débats importants. En effet, tirant l'expérience d'autres projets tels que le VIP¹³, les acteurs ont mis en avant le danger des

¹³ Dans le cadre de ce projet, les délais entre le dépôt d'une demande de projet et l'obtention du financement était couramment de plus de 6 mois et pouvait aller jusqu'à 10 mois, occasionnant un découragement des porteurs de projet (communautés).

délais entre la soumission d'un projet par les OP de bases au niveau des districts et l'obtention de financement. Afin de réduire ces délais au maximum, les débats ont conduit à réduire la structure de gouvernance de trois échelons (District – Régional – National) à deux échelons (District – National).

- **La représentation des OP et des agriculteurs dans les structures de gouvernance**

La composition des organes de gouvernances a également été l'objet de débats. Si le principe de la participation d'agriculteurs a été retenu dès le premier document (3 sur 9 membres au niveau du Board et 3 sur 7 membres au niveau des DSC), la présence d'un autre représentant du secteur privé (représentant du secteur agro-business) a été rajouté pour le National Board et les DSC. Par ailleurs, le mode de sélection des représentants des agriculteurs a également été largement débattu (élections, désignation,...). Finalement, alors même que le document du manuel de procédure final prévoit la tenue d'élections, pour hâter le processus, les représentants des agriculteurs ont été désignés, et ce non par les agriculteurs eux-mêmes mais par le MOFA¹⁴.

- **L'échelle de l'intervention : quelques districts pilotes**

Alors qu'il était initialement prévu de couvrir l'ensemble des 110 districts du pays, il a été finalement décidé de réaliser un test sur 12 districts répartis sur l'ensemble du pays et sensés avoir été choisis parmi les plus démunis en terme de soutien (ce qui ne semble pas toujours le cas au vue des enquêtes réalisées).

Il convient de remarquer qu'un travail de sensibilisation et de repérage des OP potentiellement intéressées par des financements avait été conduit dans l'ensemble des districts par le DAES et les DOC et que l'annonce d'une réduction de l'intervention à quelques districts pilotes a contribué à créer un sentiment d'incompréhension et de frustration pour les responsables des services étatiques et des OP des districts impliqués initialement et non retenus au final.

- **Les conditions d'accès au fond :**

Les conditions d'accès au fond en terme de structuration des OP éligibles ont été durcies. En effet, si le choix d'OP de base est clair dès la première version du manuel, les conditions à remplir par ces OP ont été clarifiées et durcies lors du processus de consultation pour prévenir de la constitution de groupements dans le seul but de bénéficier d'une subvention. Si dès les premiers documents, les OP éligibles devaient déjà être connues de la part du DOC ou du DAES, avoir plus de 20 membres, avoir un compte bancaire, fournir de nombreux documents attestant de leur fonctionnement (minutes des réunions, règles de fonctionnement,...) et payer préalablement des frais d'enregistrements auprès des DSC, leur durée d'existence avant de pouvoir prétendre à des financements a été repoussée de 6 mois minimum à 12 mois minimum dans la version finale.

A contrario, les pré-requis financiers ont été limités : si initialement la participation des OP au financement devait être de 10 % de la valeur du projet à financer, la version finale autorise les

¹⁴ Pour le « National Board », un représentant pour chacune des grandes régions du pays (le nord, le centre et le sud) a été désigné.

OP à disposer de ce montant en numéraire ou en nature, ce qui facilite l'éligibilité aux fonds compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreuses OP de base pour mobiliser des fonds de la part de leurs adhérents.

- **La nature des projets éligibles**

La nature des projets éligibles n'a pas évolué au cours des consultations. Si les OP ont pu signaler les difficultés financières et l'importance des crédits de campagne pour l'adoption d'innovation, ce type d'objet n'est pas éligible à ce fond. Toutefois, le fond a été conçu dès le départ pour permettre de financer des projets de formation au sens large, mais également des projets de réhabilitation de structure et du matériel pour des projets innovants. Ceci ouvre *de facto*, avec un montant maximal de projet éligible de 20.000 \$US, la possibilité de financer des équipements communs ce qui constitue une demande forte des OP de base comme nous avons pu le vérifier lors d'entretiens conduits auprès de ces dernières.

- **Une forte négociation autour de la Focal Institution... toujours en cours**

Le point de négociation et de désaccord majeur entre la Banque et les acteurs locaux, le MOFA principalement, est le recours à une « Focal Institution » (FI) - une ONG chargée d'assurer le secrétariat du National Board ainsi que la mise en œuvre et la gestion quotidienne du fond. Alors que la Banque souhaite la mise en place pour cette fonction d'une ONG choisie par appel d'offre, le MOFA souhaite se voir attribuer cette fonction argumentant l'importance du coût occasionné et la non pérennité de la structure une fois le projet achevé. Ce problème a finalement été tranché partiellement avec la décision de mettre en œuvre un double système : 6 districts seraient gérés avec une FI et 6 avec un secrétariat assuré par le secrétaire (Desk Officer) de la composante d'appui au OP, cadre du PPMED. Si cette solution intermédiaire semble compliquer la situation d'un point de vue opérationnel et de cohérence, elle peut avoir l'avantage de tester plusieurs types d'arrangements institutionnels. Néanmoins, cette solution semble également peu durable dans la mesure où le secrétaire est issu du PPMED dont la fonction n'est pas d'administrer un fond mais de coordonner le projet.

- **Le financement des projets et le décaissement**

Les procédures de décaissement ont évolué aux cours des différentes moutures du manuel de procédure. Si dans la version initiale, les financements devaient être effectués directement auprès des OP pour financer la prestation contractuellement établie avec le fournisseur privé de service, le document final du manuel de procédure signale que dans la mesure du possible les financements devront être versés directement au fournisseur privé de service. Si on ne peut conclure sur ce qui prévaudra dans la pratique, ceci constitue un risque de voir les OP ne bénéficier d'aucun financement direct dans le cadre de ce fond. Ceci témoigne d'une grande défiance de la part des services de l'Etat envers leur capacité de gestion de ces OP. Par ailleurs, cette pratique du financement directe au fournisseur privés de service tend à réduire grandement le rôle pédagogique et d'apprentissage potentiel en terme de gestion financière pour les OP que peu revêtir la gestion directe des financements qui leur sont dédiés. Enfin, cela peut également réduire leur sentiment de responsabilisation vis-à-vis de la gestion de ces financements.

5. Enseignements préliminaires pour le renforcement des capacités des OP

Comme souligné dans le préambule, les activités d'appui direct aux OP financés dans le cadre du programme AgSSIP sont encore inexistantes au stade actuel. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'objectif de la présente étude n'est pas d'évaluer le projet mais de tirer des enseignements à ce stade du projet en matière d'appui aux OP. Nous chercherons donc dans cette dernière partie à préciser le rôle joué par les OP dans la définition et la mise en œuvre du projet au stade actuel. Puis, nous tirerons des enseignements préliminaires et présenterons quelques pistes de recommandations pour améliorer la définition et la mise en œuvre des programmes d'appui aux OP.

5.1. Participation et rôle des OP dans l'AgSSIP

5.1.1. La participation des OP dans le processus de définition de l'AgSSIP

Il convient de distinguer deux phases et deux types de participation dans le cadre de la définition de l'AgSSIP.

Durant la première phase, quelques responsables d'OP, principalement des OP tournées vers l'exportation et/ou fortement liés au gouvernement (GNAFF), ont été, comme représentants du secteur privé, mis au cœur du processus de définition du projet en étant partie prenante du pilotage et de la coordination des études préparatoires.

Néanmoins, cette forme de participation ambitieuse et tranchant avec les pratiques courantes a été difficile et n'a pas fourni les résultats escomptés. Même si ces OP avaient une structuration nationale, leur représentativité était limitée à celle d'agriculteurs appartenant à une tranche plutôt aisée d'agriculteurs et/ou avaient un lien faible avec la base. De fait, même si leur participation a été forte, ils ne pouvaient véritablement représenter le mouvement paysan et les intérêts de l'ensemble des paysans (notamment les plus pauvres). Par ailleurs, ces acteurs ne semblent pas avoir été suffisamment appuyés dans l'exécution de cette tâche nouvelle pour leur permettre de construire une réelle proposition de programme cohérent et articulé de renforcement des OP à l'échelle du pays.

Durant la seconde phase, réalisée lors d'une mission d'expertise, la participation des OP est bien plus faible en ce sens que, bien que plus d'OP à la base aient été consultées, elles n'étaient pas parties prenantes du pilotage du processus de définition. Elles semblent de plus avoir été consultées rapidement, sans véritablement avoir les moyens d'interagir sur la durée avec les équipes chargées de l'instruction du projet, ni de faire de réelles propositions.

5.1.2. La participation des OP dans le processus de mise en œuvre de l'AgSSIP

La participation des acteurs à la définition des modes de mise en oeuvre du projet s'est produite à l'occasion de la définition des manuels de procédure. Globalement, il s'agit de consultations pour amendement de documents écrits par les services de l'Etat. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la participation de ces acteurs à ces ateliers de consultation a véritablement conduit à la prise en compte des intérêts des producteurs. Sur la base de témoignages de participants, on peut considérer que les conditions n'étaient pas favorables à une préparation de propositions par les OP: les documents sur lesquels ils étaient amenés à réagir ne leur étaient présentés que lors des ateliers, les participants conviés aux ateliers n'étaient que peu ou pas informés du contenu et des enjeux des discussions et donnaient leur point de vue «à chaud» ce qui a largement limité leur capacité de réaction et la représentativité de leur position. Par ailleurs, les documents présentés étaient généralement des documents techniques dont la lecture n'était pas toujours aisée.

5.1.3. La place et le rôle des OP dans l'exécution de l'AgSSIP

Le programme a contribué à mettre en place de nombreuses structures au sein desquelles les agriculteurs ou des représentants d'OP sont représentés. Cela conduit indéniablement à donner une voix aux agriculteurs dans la définition des axes de recherche, dans les orientations des thèmes de vulgarisation et dans la gestion des fonds qui leur sont dédiés. Cette participation semble être appréciée et reconnue par les autres acteurs étatiques de la recherche et de la vulgarisation et conduit à quelques résultats concrets (cas de la recherche cf. supra § 4.1.1.)

Néanmoins, **les agriculteurs et OP restent toujours minoritaires dans toutes ces structures mises en place**. Ainsi, même au niveau local pour la gestion des fonds qui leur sont dédiés (FBO F), leur représentation reste faible comparativement aux autres études de cas (Sénégal, Burkina Faso, et Ouganda) puisqu'au Ghana, ils ne représentent que 3 membres sur 7 alors que dans les autres programmes ou projets ces comités sont exclusivement constitués de représentants d'OP. Il convient néanmoins de signaler que les OP de base interrogées sur cette (faible) représentation se déclarent satisfaites, d'une part, car cette participation représente une avancée par rapport aux systèmes précédents, d'autre part, car ils considèrent que la présence d'agents de l'Etat est un moyen de modérer les luttes d'intérêts entre les groupements de base.

Par ailleurs, **les représentants des agriculteurs au sein de ces structures n'ont pas de légitimité fondée sur le mouvement paysan**. En effet, dans ces structures (Board national du FBO F, comités de pilotage de district du FBO F,...), le choix des représentants a été réalisé par le MOFA à travers son département de vulgarisation agricole.

5.2. Enseignements préliminaires

L'analyse du processus de définition et de mise en oeuvre du programme AgSSIP permet de tirer quelques enseignements préliminaires pour la réalisation de projets d'appui aux OP

5.2.1. L'insertion d'une composante d'appui aux OP est une innovation dans les projet d'appuis aux services agricoles

⇒ **L'insertion d'une composante d'appui aux OP au sein des projets d'appui aux services agricoles constitue une innovation qui ouvre le débat sur le rôle des OP, fait évoluer la perception des autres acteurs institutionnels sur le rôle de ces acteurs collectifs et crée de nouvelles opportunités pour les OP de bases.**

Si aucune activité d'appui aux OP prévue dans le cadre du programme n'a encore été mise en œuvre, plusieurs acquis peuvent être relevés à ce stade d'avancement du projet :

★ Un principe novateur largement apprécié par les acteurs institutionnels du développement

Le thème de l'appui aux OP dans le cadre de ce programme sectoriel d'appui aux services agricoles est **un thème novateur qui semble susciter l'intérêt des autres acteurs institutionnels** du développement (services de l'Etat – recherche et vulgarisation, banques agricoles, bailleurs, ...). L'insertion de ce thème dans le cadre d'un projet d'appui aux services agricole a permis de mettre en débat le rôle des OP dans la définition des thèmes de recherche, dans la définition des axes de vulgarisation et plus largement dans le processus de développement agricole du pays. Les enquêtes réalisées montrent par ailleurs que les différents acteurs sont de plus en plus sensibilisés à l'intérêt que peut avoir une structuration du milieu paysan et à l'émergence de nouvelles formes d'organisations paysannes.

★ Un début de modification des comportements des agents de terrain

Le début de mise en œuvre du projet a renforcé les liens entre les agents de terrain du DOC et du DAES dans la prise en compte des mouvements d'organisations paysannes. Si ces agents se plaignent du manque (souvent réel) de moyens, d'une incompréhension des directions prises par le projet et ont une connaissance parfois limitée des OP, ils semblent être par ailleurs motivés par la recherche de solutions pour favoriser leur développement. Néanmoins, ils considèrent encore généralement les agriculteurs comme une population à former plutôt que comme de réels partenaires.

★ De nouvelles opportunités pour le renforcement des OP de base

Que ce soit par le FBO fund ou le EDF fund, l'AgSSIP constitue une réelle opportunité pour les OP de bases existantes d'obtenir des moyens nécessaires au renforcement de leur capacité.

Par ailleurs, si les ces deux fonds ont des vocations différentes, le premier visant l'appui aux OP, le second aux fournisseurs privés de services, leur mise en œuvre dans les même districts constitue une expérience intéressante car elle offre une double opportunité pour les OP soit en sollicitant un appui extérieur (contrat financé par le FBO F), soit en renforçant directement leur capacité à rendre des services (financement par le EDF).

Sur ce dernier point, bien qu'il ne soit pas possible de percevoir les effets du principal instrument prévu pour le renforcement des OP, le FBO F, quelques interrogations peuvent être soulevées sur la capacité des OP de base à tirer parti du dispositif et sur la qualité, la pertinence et le niveau d'innovation des projets qui seront proposés par les OP.

En effet, avec les critères d'éligibilité des OP et les exigences de formalisation en terme de montage de projet inscrit dans le manuel de procédure du FBO F, on peut s'interroger sur le nombre d'OP de bases qui auront la réelle capacité de soumettre des projets conformes aux exigences. Comme dans le cas du projet VIP, les difficultés de montage de projet peuvent conduire à un faible nombre de propositions finales et aboutir, dans des conditions de volonté forte de décaissement, à accepter les projets sur les seuls critères d'éligibilité que sur leur réel intérêt pour les OP.

Par ailleurs, s'il convient de ne pas remettre en cause le principe de base selon lequel le FBO F doit répondre à des demandes exprimées par les OP, on peut également s'interroger sur la capacité des OP à faire un diagnostic de leur situation et à trouver des solutions pertinentes et créatives à leurs problèmes. Les entretiens réalisés lors de la mission montrent que les OP de base n'ont souvent pas une vision claire de la stratégie à adopter et des solutions possibles à mettre en place par manque d'informations, ou bien qu'elles sont tentées de reproduire sans analyse préalable des modèles préconçus sans en réfléchir les conditions d'application à leur situation et/ou l'ensemble de leurs implications ou bien encore qu'elles sont tentées de proposer de ce qu'il pensent être recevable eu égard aux autres projets qu'elles ont connus plutôt que d'exprimer leur réel besoin. Il y a ainsi un risque de mettre en œuvre des projets définis sans vision prospective, peu innovants et/ou peu adaptés et ne permettant pas de résoudre durablement les problèmes des agriculteurs. Ce risque apparaît d'autant plus fort qu'au stade actuel les OP informées de la mise en œuvre prochaine d'un fond leur étant dédié n'ont souvent d'autres relations que les DOC et les DAES qui, bien que témoignant d'une réelle volonté de remplir leur fonction de facilitateurs dans l'émergence de projet, semblent proposer généralement des solutions relativement stéréotypées en terme de type de renforcement (audit, comptabilité,...) et de modalité d'intervention (formation).

Afin de réduire ces risques, une attention particulière devra être portée à **l'appui à ces OP dans la définition de leur projet** (formation, élaboration d'un projet stratégique), aux approches d'accompagnement utilisés par les facilitateurs ainsi qu'à la mise en place d'espace d'échange d'information permettant de mieux les informer sur les activités des autres institutions, leur fonctionnement, leur agendas et d'échanger avec d'autres organisations.

Par ailleurs, hormis les risques perçus dans la mise en œuvre du fond, plusieurs pistes d'amélioration du dispositif d'appui aux OP par le FBO F semble à développer.

D'une part, il conviendrait de **renforcer la coordination de la composante d'appui aux OP avec les projets de financement rural et de développement d'infrastructures**. En effet, comme il a pu être observé lors des visites de terrain, nombre d'OP de base et nombre de leurs membres rencontrent des problèmes d'accès à des financements à court terme et pâtissent d'un manque d'infrastructures locales (moyens de communication, aménagement,...). Il conviendrait de mieux coordonner les projets d'appui aux services financiers ruraux (RFSP) et d'appui au développement d'infrastructures (VIP) avec la composante d'appui aux OP (procédure, calendrier, zone d'appui) afin de fournir une offre globale et coordonnées de

services d'appui aux OP et d'éviter par ailleurs la multiplication de groupements ad hoc se créant à la faveur des opportunités de financement offertes par les différents projets et nuisant à la construction d'OP solides.

Par ailleurs, si les procédures définies pour la gestion et la mise en place du FBOF visent spécifiquement à renforcer les OP de bases, il conviendrait néanmoins d'**adapter le dispositif d'appui à des OP ayant des niveaux de structuration intermédiaires**. En effet, si les OP de bases constituent une « cible » pertinente, il existe également de nombreuses organisations ayant développées des niveaux des structurations intermédiaires – régional ou national. Ces organisations, généralement organisées autour de filière, tels que le Cotton Growers Association, Citrus grower association,... jouent un rôle important pour l'amélioration des conditions de production de leurs membres et peuvent jouer un rôle important dans une structuration des mouvements des OP au Ghana. Or, si l'on peut croire (ou espérer) que ces organisations pourront tirer partie du EDF pour renforcer leur capacité à rendre des services à leur adhérents, ces organisations ont des besoins spécifiques en terme de renforcement de leur capacité (animation de réseau, investissement plus importants,...) et de leur structuration qu'il conviendrait de pouvoir soutenir.

5.2.2. L'importance d'un processus de concertation et de négociation abouti pendant la phase de préparation de projet

⇒ **L'absence d'une concertation aboutie et d'un consensus sur les rôles des différents acteurs impliqués au moment de la phase de préparation du programme entraîne des retards dans la phase de mise en œuvre, un manque de responsabilisation et d'« ownership » des acteurs impliqués.**

Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP est un processus de conciliation long et difficile entre des visions différentes sur les objectifs et surtout les moyens pour parvenir à fournir un appui aux OP. La qualité du consensus atteint au moment de la définition du projet entre les différentes parties sur les prérogatives, le rôle et les activités à mener par chacun au moment de la définition du projet est un facteur clé pour la réussite de la mise en œuvre du projet.

★ L'absence d'une structuration des OP solides et indépendantes reconnues par l'Etat et les bailleurs pouvant négocier un programme de cette ampleur et la difficulté de créer un consensus

L'absence d'une organisation faîtière structurée, représentante de sa base, et ayant des capacités de proposition et une stratégie constitue une réelle difficulté au Ghana pour la mise en place d'une réelle concertation entre les OP, les services publiques et les bailleurs dans la définition et la mise en œuvre du programme. Ce « faible » niveau de structuration initiale met en exergue la difficulté de faire des choix stratégiques : qui soutenir ? comment le faire ? En effet, cet état de fait a exacerbé les fortes divergences de points de vue entre les deux principales parties prenantes de la négociation autour de la définition du projet, le gouvernement et ses agences d'une part et la Banque d'autres part, concernant le type d'approche à adopter (soutien ciblés aux organisations existantes ou soutien large aux OP de

base pour initier un nouveaux mouvement), le type d'acteurs à soutenir (le GNAFF fortement contrôlé par le gouvernement et politisé ou le GCC apparaissant comme ayant un ancrage de base « plus » solide), le type d'acteurs pour mettre en place la composante (acteur privé : Focal Institution ou agence de l'état : DAES),... Dans un tel cadre, la définition d'un programme nécessite un long processus de négociations pour aboutir à un compromis.

★ Une difficile conciliation entre le calendrier des bailleurs et les délais nécessaires à la concertation, les risques d'une répliation non négociée de projet d'appui aux OP

Si la multiplicité des OP, leur absence de coordination préalable et de savoir faire en terme de participation à l'élaboration de projet rend plus difficile l'instauration d'un réel processus de négociation dans le cadre de la définition des projets qui leurs sont dédiés, les impératifs de calendrier du cycle de projet des bailleurs constituent également une difficulté ou pour le moins un facteur limitant pour promouvoir une réelle co-construction du programme avec les OP. En effet, la volonté d'accélérer le processus partagé par les bailleurs et les Etats dans la mise en place du programme a conduit à court-circuiter le temps de la réflexion et de la négociation et a conduit aux nombreuses ruptures observées dans le processus de définition. En définitive, la volonté d'accélérer le processus a conduit *in fine* semble-t-il les équipes en charge du montage final de l'AgSSIP à s'inspirer fortement de la composante d'appui aux OP élaborée dans d'autres projets (notamment celui du PSAOP du Sénégal) définis dans d'autres contextes institutionnels. Or si l'utilisation de référence pour aider à la réflexion sur la définition d'un programme d'appui au OP semble utile, un processus d'adaptation, de consultation, de négociation visant à l'élaboration d'un consensus ou pour le moins d'un compromis situés dans le contexte national semble indispensable.

L'absence d'une telle phase avant le démarrage du projet a conduit à de fortes incompréhensions (d'autant plus forte qu'un processus, certes perfectible, de participation avait été initié avec des OP et des institutions publiques). Par ailleurs, l'absence de consensus initial et de clarification des rôles de chacun des acteurs a conduit à une absence de responsabilisation : les différentes acteurs (PPMED, DAES, DOC, GCC, CC,...) se reportant mutuellement la responsabilité de la mise en œuvre du projet. Ce manque de sentiment d'ownership conduit à aux lenteurs voire aux blocages observés dans l'exécution.

Il convient donc de souligner l'importance de **prendre le temps nécessaire et suffisant pour négocier et définir les rôles de chacun avant la mise en oeuvre et d'éviter les ruptures dans les processus de définition des projets**. En effet, la mise en œuvre d'une réelle concertation avec les OP est un processus d'apprentissage qui nécessite du temps et un engagement clair dans la durée. Il convient donc de prendre le temps de cette concertation avant le démarrage du projet. Par ailleurs, si les enseignements et les principes de projet d'appui aux OP réalisés dans d'autres pays (comme le projet PSAOP du Sénégal qui a servit de référence à l'élaboration de la composante d'appui aux OP de l'AgSSIP) peuvent servir d'appui à la réflexion, l'adaptation des principes et des modalités d'action doit être négocié localement entre les partenaires.

Dans ce cadre, il paraît intéressant de **concevoir des programmes préparatoires de plus petites ampleurs pour les OP**, pour le moins dans la phase préparatoire de grand projet comme celui de l'AgSSIP. En effet, face aux difficultés rencontrées qui sont notamment liées à la multiplicité des OP et à leur absence de structuration, il conviendrait de mettre en œuvre des projets ciblés préalables et spécifiques pour les OP. Pour ce faire, plusieurs pistes opérationnelles sont envisageables. D'une part, comme dans le cas de l'AgSSIP, la première phase de l'APL aurait pu être consacré au test de l'approche. En définitive, c'est ce vers quoi le projet actuellement tend 2 ans après son lancement. En effet, après avoir voulu mettre en place un dispositif sur l'ensemble du pays, le projet s'est finalement concentré sur quelques districts pilotes (12 sur l'ensemble du pays). Néanmoins, il aurait été préférable de le prévoir dès le départ afin d'éviter les annonces contradictoires qui accroissent les frustrations et entraînent une lassitude des agents locaux chargés d'informer les populations locales. D'autres part, d'autres types de financement de la Banque Mondiale tel que les LIC (Learning Innovation Credit), dont les montants sont plus faibles et les modalités d'instruction sont plus réduites, pourrait être mobilisés pour tester une approche d'appui aux OP, d'en tester les outils et les effets, en amont et indépendamment de la définition d'un grand programme sectoriel. Enfin, la collaboration avec d'autres bailleurs (coopérations bilatérales), dotés d'outils de financement plus souples (possibilité de subvention, modalités d'instructions allégées,...), pourrait être sollicitée pour mettre en œuvre des programmes-tests ou des programmes préparatoires visant à soutenir l'émergence d'une structuration préalable des organisations du pays ou, pour le moins, initier une réflexion pour définir une vision partagée des organisations paysannes existantes du pays sur le type et les modalités d'appui nécessaires à leur renforcement.

Par ailleurs, quelque soit la formule préparatoire retenue, il convient, avant d'engager un processus de définition d'un projet d'appui aux OP, de réaliser **une étude complète de la situation initiale des OP** visant à mieux apprécier leur projet stratégique, leurs difficultés et de coupler cette analyse à une analyse institutionnelle de l'ensemble des acteurs concernés (leurs attentes et leurs volontés d'action). Cette étude devrait en outre s'attacher, dans la perspective d'une réelle participation de ces OP aux processus de définition du projet d'appui les concernant, à vérifier les capacités et la volonté de ces OP à participer activement à cette instruction.

Enfin, quand un processus de concertation initiale est conduit et que des OP y sont associés, il conviendrait également d'améliorer le soutien aux acteurs privés et aux OP aux cours de la phase de préparation et de négociation pour la conception des projets. En effet, l'instruction d'un projet et sa négociation avec des bailleurs et d'autres acteurs institutionnel nécessitant des compétences spécifiques, il conviendrait **d'appuyer spécifiquement les OP parties prenantes dans la définition du projet** pour les aider à définir des propositions et produire une réflexion stratégique avec leur base. Pour ce faire, le recours à des appuis fournis par d'autres bailleurs, dont les outils de financement et les modalités d'intervention (assistance technique) sont plus adaptés, semble nécessaire.

Enfin, face aux difficultés rencontrées dans la définition et la mise en œuvre du projet du fait de l'absence d'une organisation faîtière, il convient de s'interroger sur la nécessité de

favoriser **l'émergence d'une nouvelle organisation faîtière** ? En effet, si le GCC semble avoir été choisi *in fine* par le projet comme structure faîtière à renforcer en raison de son ancrage résiduel aux mouvements des coopératives de bases, le GCC semble une structure non connue des OP de base, compte finalement très peu d'adhérents, ne représente pas de façon organique les organisations non coopératives qui pourtant constituent l'essentiel des OP actuellement et dispose de surcroît d'une image négative vis-à-vis de ces OP. Il pourrait être en effet plus efficace d'animer une réflexion entre les OP existantes sur la constitution de nouveaux apex et/ou d'une plateforme de représentation représentant les différents types de FBO existantes (et non les seules Coopératives).

5.2.3. L'importance des échanges d'informations et de la coordination entre les maîtres d'ouvrages

⇒ **L'échange d'informations et la coordination entre les différents maîtres d'ouvrage est crucial pour la responsabilisation et la mise en œuvre effective d'un projet d'appui aux OP. La mise en œuvre du projet (réalisation de manuels de procédures, mise en place de structure de gouvernance) est un processus permettant d'instaurer un début de dialogue entre OP et services de l'Etat.**

Outre les ruptures dans le processus d'instruction et l'absence d'une définition mutuellement acceptée de la répartition des tâches et des responsabilités de chacun préalablement à la mise en œuvre du projet, l'exécution du projet a pâti **d'un manque de communication entre les acteurs et d'informations sur le rôle attendu de chacun dans le cadre du projet depuis le début de la phase de mise en œuvre**. En effet, les principaux maîtres d'œuvre (GCC, CC, DAES, DOC) de la composante dénoncent le manque d'information depuis le démarrage du projet sur leur rôle effectif qu'ils sont appelés à jouer et les activités qui leur incombent. Ainsi, ils parviennent mal à définir leur projet : le CC et le GCC ont ainsi défini dans chacun de leur projet d'activités respectifs des éléments identiques. Outre ces problèmes de redondance, l'absence de réunions régulières sur l'avancé du projet¹⁵ et les attendus réduisent le sentiment de responsabilités et d'appartenance de ces acteurs au processus.

Bien que le projet ait pâti d'une insuffisante consultation et négociation au cours de sa phase de définition du programme, **la réalisation de manuels de procédures a permis d'instaurer un début de dialogue entre OP et services de l'Etat**. Ainsi, la définition du manuel de procédure pour la mise en place du FBO F a été l'occasion, à travers les séances de travail et les consultations, d'une part de poursuivre les négociations sur les objectifs et de l'approche à privilégier qui n'avait pas été réalisé préalablement (type d'OP à soutenir, type de gouvernance, rôle des institutions d'appui,...) et d'ouvrir le débat avec de nouvelles OP, non impliqués dans la phase de consultation initiale réalisée lors de la définition du projet.

Néanmoins, si un début de dialogue peut être rétabli autour d'aspect concret de mise en œuvre, il conviendrait de **résoudre le problème de clarification des responsabilités pour permettre une meilleure d'appropriation (« ownership ») de la composante d'appui aux**

¹⁵ Il convient notamment de souligner que le comité de pilotage de l'AgSSIP, le « National Program Advisory Committee », ne s'est jamais réuni depuis le début du lancement du projet.

OP. En effet, si la mise en œuvre de la composante d'appui aux OP souffre depuis le démarrage du projet d'un manque de répartition claire et consensuel des responsabilités entre les différentes parties prenantes (PPMED, DAES, DOC et le GCC), il semble que la confusion sur les responsabilités de ces différentes institutions pour la mise en œuvre du projet aient été accrue avec la désignation d'un « FBO desk officer » au niveau du PPMED chargé de mettre en œuvre le FBO F. Une consultation spécifique sur ce point, réalisée par un agent coopté par les différents partenaires afin d'organiser une médiation semble nécessaire. Elle devrait viser à élaborer une décision concertée, qui devra être validée *in fine* par le coordinateur général du projet.

En outre, il conviendrait de résoudre au stade actuel le **problème de coordination, de mieux informer les différentes parties prenantes et favoriser les échanges d'information entre eux**. En effet, bien qu'en marge du présent exercice de capitalisation sur les programmes d'appui aux OP, les problèmes de coordination des activités et d'information ont été largement évoqués par les parties prenantes du programme, notamment ceux impliqués dans la composante d'appui aux OP, lors des entretiens effectués durant la mission. Ce problème, qui a été souligné lors de la réunion de restitution finale en fin de mission, appelle à une réaction rapide de la part de la cellule de coordination du projet, les participants proposant la tenue plus régulière de réunions d'informations entre le PPMED, cellule de pilotage du projet, et les différents maîtres d'ouvrage.

Enfin, il conviendrait de **doter les représentants paysans dans les structures mises en place par le projet de moyens pour informer directement les autres membres du mouvement paysan**. Afin de renforcer le rôle des agriculteurs commis dans les différentes instances de pilotage du FBO F, il conviendrait de les doter de moyens et d'un appui leur permettant d'informer et de consulter les représentants d'autres organisations paysannes. Cela permettrait à la fois de garantir la qualité et la représentativité de leur intervention, et pourrait contribuer à renforcer (initier un début de) un sentiment d'appropriation de cette composante par les OP.

5.2.4. La complexité et l'ampleur du projet et les difficultés d'appropriation par les acteurs

⇒ **La complexité et l'ampleur des projets programmes de type ASIP n'est pas favorable à une réalisation rapide et une forte appropriation par les acteurs**

Il apparaît clairement aux yeux des parties prenantes du projet que la taille du projet rend difficile le sentiment d'appartenance au programme de la part des OP. Par ailleurs, le rattachement de la composante OP dans un tel programme si l'on peut reconnaître l'intérêt de proposer une vision globale est également source de lenteurs. Dans sa définition et sa mise en œuvre, la composante OP est tributaire du rythme global de définition et de mise en œuvre du projet dans son ensemble. En effet, alors que le programme allait être mis en œuvre, le changement de gouvernement en janvier 2001 et l'engagement du Ghana dans le programme « Pays Pauvre Très Endetté » (High Indebted Poor Country) qui a donné lieu à l'élaboration de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté et l'élaboration du FASDEP (Food and Agriculture Sector Development Program) a entraîné un retard dans l'exécution (retard de signature de la convention de crédit, gel du programme pendant la phase de révision des cadres de stratégie

par le nouveau gouvernement). Ces délais montrent la difficulté de conduire des projets ciblés sur l'appui aux OP dans le cadre de projets de grande taille où de multiples enjeux peuvent venir ralentir la mise en œuvre d'activités ciblées. Par ailleurs, le nombre de composantes pour lesquels les mêmes acteurs sont impliqués dans le cadre d'un tel projet (comme par exemple le DAES impliqué dans la réforme institutionnelle, la composante OP, la restructuration du DAES, la mise en place de FBO F et du EDF) rend plus complexe la compréhension des activités et attendus spécifiques de la composante d'appui aux OP. En définitive, le recours à des projets ciblés sur le renforcement des OP coordonnés avec des projets de restructuration des services agricoles permettrait de conserver l'intérêt d'approche globales tout en s'affranchissant de la complexité et de la difficultés inhérentes à la construction et à la mise en œuvre de projet de grande taille.

5.2.5. L'intérêt d'une implication de multiples bailleurs

⇒ **L'implication de plusieurs bailleurs différents permet d'améliorer la participation des OP aux processus de définition et de mise en œuvre des programmes d'appui les concernant**

Par la pluralité des angles d'approche et leurs complémentarités en terme de mode de financement et d'outils, l'implication de plusieurs bailleurs dans le cadre de programmes d'appui aux OP est un facteur favorable à une meilleure participation des OP aux processus et à la mise en œuvre des projets d'appui aux OP. En effet, ils peuvent contribuer à renforcer le processus de participation des OP (cas des consultations financés par le DFID pour favoriser le débat autour des manuels de procédure du FBO), contribuer à des appuis méthodologiques (cas de la GTZ pour la tenue d'atelier), apporter un conseil et un rôle de modérateur (rôle du CIDA dans le Board of Trustee du FBO F), ou venir en complément en appui de certains acteurs (cas du Clusa et de l'USAID avec le GCC et le CC).

L'émergence de plateforme de concertation entre bailleurs autour de la réflexion sur l'appui aux OP serait une piste permettant de renforcer les synergies possibles.

Bibliographie

- AgSSIP (2002) - Operating manual the FBO Development Fund (last version). August 2002
- Anamor, K., A. Denkabe, et al. (1993). Ghana. Country review. Non-governmental Organizations and the State in Africa. Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development. Routledge. London, Routledge: 183-201.
- Anon. (1999). Sub-committee E Draft Background Paper - enhancing Human resource and institutional capacity for effective delivery of service under AAGS 1997 – 2007.
- Armstrong, R. P. (1996). Ghana Country Assistance Review. A study in Development Effectiveness. Washington D.C., World Bank.
- Bruce P.A. (1998) . Pre Appraisal of AgSSIP, TOR, module 1. October 1998
- CSIR, MOFA (2002). Ghana National Agricultural Research and Extension System - Research Extension Farmer Linkages Manual. April 2002
- DOC (1998). AGSSIP - Project Proposal for Service delivery enhancement for Agricultural Co-operatives, December 1998
- DOC (2001a). Operating manual the FBO Development Fund (first draft). Kofi Kutame
- DOC (2001b). Annual report 1999-2000. May 2001
- DOC, DFID (2001a). TOR for a consultancy on operating manual for FBO Fund.
- DOC, DFID (2001b). Report on one day review workshop on draft operating manual for FBO Fund under AgSSIP. July 200, mimeo 21 p.
- FCC (1999). Assistance to the Department of Cooperatives and the Directorate of Extension Services to Prepare a program for Promoting the development of FBOs in Ghana of AgSSIP - Consultancy Mission report - Final Report. November 1999
- Inter-Réseaux / CTA (2002). Mission Ghana. Paris, Inter-Réseaux / CTA: 16.
- MESW (1999). National Cooperative Development Policy Framework (Draft). February 1999
- MOFA (1999). AGSSIP - Main report (draft). Vol. I and Vol. II, April 1999
- MOFA (2001). Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy in support to Ghana Vision 2020.
- MOFA, DAES (2003). Guideline for implementing the EDF fund (edited version). march 2003
- MOFA, DOC, DFID (2002). Consultancy on operating manual for FBO Fund - final report. Kwaku Owusu Baah, January 2002
- Porvali H. (1993). The development of cooperative. Washington, World Bank (technical department Africa Region): 78.
- Technoserve, GTZ (2003). Study of Forms of Farmer Organizations in Ghana and Their Business Implications.

- Ministry of Local Government and Rural Development (1999). Comprehensive Development Framework. Decentralization: 18.
- Ministry of Local Government and Rural Development (1999). Comprehensive Development Framework. Agriculture: 17.
- Tsikata, Y. M. (2001). Ghana. Aid and Reform in Africa. S. Devarajan, D. R. Dollar and T. Holmgren. Washington D.C., World Bank: 45-100.
- World Bank (2000a). Project appraisal document on a proposed adaptable program credit in the amount of SDR 50.9 million (US\$ 67 million equivalent) to the Republic of Ghana in support of the first phase for an agricultural services sub sector investment project. Washington, World Bank: 124.
- World Bank (Operations Evaluation Department-OED) (2000b). The role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana. Proceedings of a Workshop, Accra, Ghana, World Bank.
- World Bank (Sector and Thematic Studies Groups - Operation Evaluation Department) (2001). Performance audit reports and sectoral overview Ghana. Washington, World Bank: 78.
- World Bank (2002). Aide Memoire of the Implementation Assistance Mission May 13-24 2002
- World Bank (2003). Aide Memoire of the Implementation Assistance Mission February 3-14, 2003.