

**Participation des OP aux politiques publiques :
enseignements et recommandations
des capitalisations « Réseau Paar »**

Document de synthèse présenté lors de l'atelier

« Participation des OP aux politiques publiques :
tirer les leçons des expériences pour mieux agir »

Ouagadougou 24 & 25 janvier 2012

Atelier réalisé dans le cadre du projet Réseau Paar financé par l'AFD

Document réalisé par Inter-réseaux, www.inter-reseaux.org
Rédaction : Vital Pelon, vitalpelon@inter-reseaux.org
Comité de lecture : Roppa, Inter-réseaux
Janvier 2012

Inter-réseaux

Paris :

32 rue Le Peletier
75009 Paris France
Tel : 33 (0)1 42 46 57 13
Email : inter-reseaux@inter-reseaux.org

Ouagadougou :

09 BP 108 Ouagadougou 09 - Burkina Faso
Tel : (226) 50 41 23 35 / 79 18 36 27
Email: ir-ouaga@inter-reseaux.org

Liste des sigles

AF	Agriculture familiale
AFD	Agence française de développement
AFDI	Agriculteurs français et développement international
AGTER	Association pour l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
AOPP	Association des organisations professionnelles paysannes
APE	Accords de partenariat économique
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger
AVI	Afrique verte international
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CPF	Confédération paysanne du Faso
ECOWAP	Politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest
EF	Exploitations familiales
FERT	Formation pour l'épanouissement et le renouveau de la Terre
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
FUPRO	Fédération des unions de producteurs du Bénin
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
GRAF	Groupe de recherche et d'action sur le foncier
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
IR	Inter-réseaux Développement rural
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
LOA	Loi d'orientation agricole
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo pastorale
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation de producteurs
PDDA	Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique
PNIA	Programme national d'investissement agricole
RESEAU PAAR	Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
TEC	Tarif Extérieur Commun
VSF	Vétérinaires sans frontières

Résumé

INTRODUCTION	4
ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE	5
L'expérience de l'engagement du Roppa dans le dossier Ecowap, montre que :	5
• les OP ont bien joué leur rôle de défense des intérêts des producteurs familiaux et ont obtenu de réelles avancées sur ce dossier	5
• les OP doivent beaucoup à des leaders charismatiques, une administration régionale qui leur était favorable et à un réseau de complicités	5
• mais les arguments sont restés génériques	5
• or nous entrons actuellement dans une phase qui devient de plus en plus opérationnelle, ce qui augmente la technicité des débats	6
L'expérience de l'engagement du Roppa dans le dossier Tec et APE montre que :	6
• Les OP ont également bien joué leur rôle de défense générale des intérêts des producteurs et ont obtenu de réelles avancées	6
• elles doivent beaucoup à une conjonction de facteurs exogènes	6
• la complexité des sujets risque de mettre les OP en difficulté	6
• Le mode de concertation a pénalisé les OP	6
L'expérience de l'engagement des OP sénégalaises dans la politique foncière montre que :	7
• Les OP sénégalaises ont été pionnières et exemplaires dans l'animation d'un débat national sur un sujet aussi complexe que le foncier	7
• Pourtant l'Etat sénégalais mène une politique parallèle	7
• Les bailleurs de fonds et les experts ont parfois perturbé le dialogue social	7
• Les argumentaires des OP doivent être affinés, notamment la dualité agrobusiness – agriculture familiale, considérée comme inopérante	7
L'expérience de la Fongs montre que :	7
• Les OP sénégalaises ont pris acte de la nécessité de s'armer en termes de connaissance des EF pour formuler un argumentaire de défense lucide et convaincant	7
• La démarche proposée constitue une option possible pour collecter des données de la base	8
Les expériences de la CPF et de la Fupro montrent que :	8
• Les Etats et les bailleurs de fonds incitent les OP à se spécialiser par filière alors que les OP généralistes remplissent des fonctions indispensables. Les deux modèles d'organisation ne sont pas opposés mais complémentaires	8
• Il faut permettre aux OP de concilier approche filière et transversale	8
RECOMMANDATIONS	8
Améliorer la capacité de proposition des OP	8
• Pourquoi ?	8
Pour accroître leur pouvoir de conviction	8
Pour des nécessités d'indépendance d'analyse	9
Parce que la technicité des sujets va s'accroître au gré de la mise en œuvre des politiques	9
Parce que le potentiel de proposition des OP est considérable	9

• Comment ?	9
Investir davantage dans la préparation des représentants : information, formation, communication	9
Mettre en place un dispositif de capitalisation collective au sein des OP	9
Animer un large débat dans les OP, à plusieurs niveaux	10
Affronter les sujets brûlants	10
Inciter les Etats à tenir leurs engagements	10
• Pourquoi ?	10
Parce que les politiques affichées ne sont pas toujours les politiques effectives	10
Pour des raisons de paix sociale	11
Pour des raisons d'efficacité et de cohérence des politiques	11
• Comment ?	11
Elargir les alliances « externes » (hors des autorités publiques)	11
Entretenir un réseau d'influence	11
Développer une capacité de mobilisation collective	11
Nouer des complicités au sein des appareils d'Etat : élus & fonctionnaires	12
Améliorer les cadres et les modes de concertation	12
• Pourquoi ?	12
Parce que les modes de concertation déterminent l'influence réelle des OP sur les processus	12
Parce que la relation entre OP et autorités publiques demeure très asymétriques	12
Parce qu'on constate une grande confusion institutionnelle : on ne sait plus qui décide...	12
... notamment à cause du rôle ambivalent des partenaires techniques et financiers	13
• Comment ?	13
Négocier les règles du jeu au démarrage des processus de concertation	13
Optimiser le rôle des partenaires	13

Introduction

Le travail de capitalisation mené dans le cadre du projet Réseau Paar

Dans le cadre du projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar)¹, arrivant aujourd'hui à son terme, huit partenaires d'Inter-réseaux Développement rural (IR) ont réalisé des capitalisations d'expériences sur des sujets variés, en partenariat étroit avec des OP de la région. Ces travaux sont aujourd'hui en ligne sur le site d'IR (<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/dernieres-capitalisations-menees/>). Les conclusions qui s'en dégagent sont riches d'enseignements, aussi bien pour les OP, mais également pour les partenaires d'OP (techniques et financiers) et les décideurs politiques africains.

Parmi ces 8 études réalisées, 4 se rapportent au thème de la participation des OP aux politiques publiques. Il s'agit de :

- [une analyse générale de la participation des OP ouest-africaines aux politiques agricoles et commerciales, mettant l'accent sur le niveau régional](#), (Issala, Lares, Jade, Roppa)
- [un travail de collecte et d'analyse de données sur les exploitations familiales au Sénégal mené par la Fongs](#)
- [une analyse de la participation des OP sur deux dossiers au Sénégal : les politiques foncières et la négociation des Accords de Partenariat Economiques](#), (Ipar, Cirad, CNCR)
- [une analyse de la complémentarité nécessaire des OP filières et des OP généralistes concentrée sur les cas du Burkina-Faso et du Bénin](#) (Afdi, Iram, CPF, Fupro)

4 autres travaux portent sur des sujets plus spécifiques :

- [Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger](#), Agter, E-Sud, Aren, LandNet, West Africa Graf,
- [Filière Lait Local en Afrique de l'Ouest : rôle des OPR, des petits et moyens éleveurs](#), AVSF, AOPP, ICD, VSF B
- [Evolution du prix des céréales locales au Burkina, Mali et Niger durant la période 2001-2010... et ses incidences sur le warrantage au Niger](#), AVI
- [La formation des futurs responsables agricoles : capitalisation des acquis de Formagri \(Madagascar\), Fert, Afdi, Formagri](#)

Cette synthèse se propose de tirer des enseignements transversaux à ces travaux sur la question de la participation des OP aux politiques publiques, qui forme un fil conducteur. Elle propose une lecture transversale et ne rend pas compte de façon exhaustive de toutes les analyses et propositions. L'idée étant de mettre en exergue certains enseignements que les OP peuvent en tirer et d'inviter au débat, quitte à forcer un peu le trait dans certaines formulations.

Opportunités et menaces de la période actuelle pour la participation des OP

- Durant la dernière décennie, les OP ouest-africaines ont connu des succès majeurs et jusque là inégalés sur le plan de la négociation des politiques publiques, notamment à l'échelon régional. L'élaboration d'une politique agricole régionale commune aux Etats de la CEDEAO reprenant les revendications paysannes en matière de souveraineté alimentaire et de soutien aux exploitations familiales en est la plus claire illustration.
- Mais les OP se sont heurtées également à des obstacles, qui pourraient remettre en cause ou affaiblir leur influence sur les politiques et les programmes publics au moment où « le plus dur reste à faire » : participer à la mise en œuvre de ces grandes orientations et prouver qu'elles sont les plus judicieuses pour répondre aux attentes des paysans et aux enjeux des sociétés dans leur ensemble.
- La crise de 2008 et les inquiétudes quant à la flambée des prix des produits agricoles sur le plan global ont provoqué un réveil des autorités et de nouvelles formes de volontarisme politique. Celles-ci sont porteuses d'opportunité, tant les regards des gouvernements et des bailleurs de fonds se concentrent sur les questions alimentaires, et de menaces : on le voit avec la ruée vers les terres. La tentation n'a jamais été aussi grande de laisser de côté les exploitations familiales jugées insuffisamment productives et d'investir massivement dans une agriculture industrielle qui se passerait de paysans. Il est par conséquent important de développer l'argumentaire sur le

¹ Projet financé par l'Agence française de Développement

poids économique de l'agriculture familiale.

- Ces éléments convergent pour donner aujourd'hui une certaine gravité à la question de la participation des OP aux politiques publiques. Il est urgent de trouver des modalités de concertation efficaces et légitimes, il est urgent de se donner les moyens d'un dialogue tourné vers l'action et les résultats.

Les travaux de capitalisation menés dans le cadre du projet Réseau Paar tirent des expériences analysées trois enseignements principaux pour que dans les années à venir, les OP accentuent leur poids sur l'orientation des politiques et la cohérence de leur mise en œuvre avec les options retenues:

- les OP vont devoir améliorer leurs capacités de proposition
- il faudra que les Etats soient incités à tenir leurs engagements
- les modalités de concertation devront être plus efficaces et légitimes

Les éléments suivants sont tirés des capitalisations Réseau Paar. Ils en constituent une lecture sélective. Des notes de bas de pages renvoient aux documents d'où ils sont tirés.

Enseignements de l'expérience

L'expérience de l'engagement du Roppa dans le dossier Ecowap, montre que² :

- **les OP ont bien joué leur rôle de défense des intérêts des producteurs familiaux et ont obtenu de réelles avancées sur ce dossier**
 - Plusieurs principes déterminants défendus par les producteurs ont finalement pu être avalisés : en particulier la reconnaissance de l'exploitation familiale, la promotion de la souveraineté alimentaire, la préférence régionale, la protection différenciée.
- **les OP doivent beaucoup à des leaders charismatiques, une administration régionale qui leur était favorable et à un réseau de complicités**
 - La réussite indéniable du Roppa sur ce dossier ne doit pas faire oublier un contexte qui était particulièrement favorable : une intégration régionale en pleine relance, une administration bienveillante à l'égard des OP, des conseillers acquis à la cause paysanne. Le Roppa a su tirer parti de ce contexte et entretenir des complicités parmi les décideurs.
- **mais les arguments sont restés génériques**
 - On peut regretter un manque de parti pris dans le texte final, ouvrant la porte à des interprétations diverse, aussi bien concernant les contours de l'exploitation familiale que le contenu de la souveraineté alimentaire.
 - En effet ce concept d'exploitations familiales recouvre en réalité une gamme très large de structures de production, qui connaissent des dynamiques d'évolution très contrastées : depuis des exploitations de très faible dimensions, sans moyens de production autres que le travail, pluriactives, faiblement insérées dans le marché, jusqu'à des exploitations de dimensions conséquentes, fortement insérées dans le marché, disposant de capacités productives importantes et recourant à la main d'œuvre extérieure ; des exploitations en insécurité et en situation de survie, d'autres assez bien sécurisées et en capacité vendre pour satisfaire les besoins des villes, ou au contraire des exploitations en capacité de se développer et d'accroître la production de richesse nationale.
 - De même le concept de souveraineté alimentaire est souvent mal compris par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. « Pour les premiers le concept véhicule des ambiguïtés et l'assimilent fréquemment au concept d'autosuffisance alimentaire. En effet le concept ne précise pas le taux d'auto approvisionnement minimal, par produit ou par groupe de produits, qui permettrait de garantir cette souveraineté ou une indépendance suffisante à l'égard des approvisionnements extérieurs. Est-ce qu'il inclut ou non la dépendance des systèmes de production vis-à-vis des importations d'intrants ? La souveraineté est-elle envisagée et réalisable à l'échelle nationale ou régionale ? Quelle conséquence induit-elle sur la dépendance à l'égard des progrès génétiques (OGM) ? Pour les partenaires techniques et

² Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa

financiers, le concept véhicule une connotation protectionniste, contraire aux engagements internationaux sur le commerce. »

- Finalement le choix du modèle d'agriculture promu n'est pas réellement tranché. De même la préférence pour les produits locaux fut battue en brèche par les Etats à la première crise alimentaire (2008).
- **or nous entrons actuellement dans une phase qui devient de plus en plus opérationnelle, ce qui augmente la technicité des débats**

Si la politique agricole commune est actée dans ses grandes lignes, la question de la mise en œuvre reste posée, impliquant un investissement supplémentaire des OP sur des éléments de détails. Le grand défi des OP sera d'aller au-delà du rôle de « co-concepteurs » pour également jouer un rôle de « co-réalisateurs » de l'Ecowap. Ce rôle imposera que les OP formulent des propositions très concrètes en particulier en termes de choix des instruments et de ciblage catégoriel des politiques, arbitrages entre subvention et crédit, localisation des interventions, etc.

L'expérience de l'engagement du Roppa dans les dossiers Tec et APE montre que³ :

- **Les OP ont également bien joué leur rôle de défense générale des intérêts des producteurs et ont obtenu de réelles avancées**
 - Concernant le Tec : Le Roppa s'est tôt fait le garant d'une cohérence entre les politiques agricoles et les politiques commerciales, ces deux outils devant contribuer ensemble à soutenir les agricultures familiales. Considérant que l'ouverture des marchés aux importations agricoles pénalise l'agriculture locale, et prenant acte d'une institution régionale compétente en matière commerciale, les OP ont milité, via le Roppa, pour un relèvement des droits de douane dans le cadre de la CEDEAO. Elles ont ainsi contribué à la création d'une bande tarifaire supplémentaire surtaxant certains produits jugés sensibles (5^{ème} bande). Elles auraient cependant aimé obtenir davantage (50% plutôt que les 35% obtenus).
 - Concernant les APE : Pour des raisons équivalentes, le Roppa s'est investi sur le front des APE. Ces accords de libéralisation des échanges entre la zone CEDEAO et son premier partenaire commercial, étaient perçus comme une menace pour les producteurs. De nombreuses campagnes, manifestations et attermolements ont concouru à la mise en veille de ces accords aujourd'hui, alors que les Accords de Cotonou, qui régissaient auparavant le commerce entre les deux régions, devenaient caducs fin 2007.
- **elles doivent beaucoup à une conjonction de facteurs exogènes**
 - Concernant le Tec : les OP ont bénéficié de la position de l'Etat du Nigéria, « géant » régional, favorable à une protection accrue.
Concernant les APE : Le Roppa a rejoint sur ce terrain un ample mouvement de la société civile, ainsi que certains Etats PMA hostile à ces accords.
- **la complexité des sujets risque de mettre les OP en difficulté**
 - Concernant le Tec : la politique commerciale de la région pose de multiples problèmes de cohérence, que ce soit entre les niveaux de gouvernance ou entre les secteurs d'activité : le défi du Roppa étant de parvenir à mobiliser les compétences adéquates pour travailler sur ce chantier à haute technicité.
 - Concernant les APE : le Roppa a subi des influences de la part d'ONG et d'experts dans cette négociation et a peiné à affirmer sa spécificité. Il défendait notamment une position plus nuancée que les ONG, qui étaient fermement opposées à tout accord. Mais sa voix a finalement été peu entendue.
- **Le mode de concertation a pénalisé les OP**
 - En particulier le calendrier des négociations : étalement des discussions dans le temps, accélération subites puis ralentissement, invitations de dernière minute...
 - La longueur des négociations et la simultanéité de plusieurs chantiers de négociations ont rendu difficile un investissement satisfaisant des OP. Les modalités de concertation n'ont pas permis aux OP de s'organiser pour jouer leur rôle.

³ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Ipar Cirad, CNCR

L'expérience de l'engagement des OP sénégalaises dans la politique foncière montre que⁴ :

- **Les OP sénégalaises ont été pionnières et exemplaires dans l'animation d'un débat national sur un sujet aussi complexe que le foncier**
 - La démarche entreprise, typiquement ascendante, présente une méthode pour construire une expertise collective et paysanne. Elle se fonde sur l'animation de nombreux ateliers à la base, et la formation en amont d'animateurs paysans. Une pédagogie a été testée puis standardisée pour faciliter la mise en commun des résultats (grille d'analyse, compte rendus types) au niveau des régions puis au niveau national.
 - Cette démarche prouve que l'on peut animer une réflexion d'ampleur sur un sujet complexe, à condition qu'il touche au vécu des paysans. Elle montre aussi que la consultation des membres de la base présente deux vertus principales : apporter des propositions fines, issues d'une expertise paysanne mais aussi mobiliser les membres et doter ainsi l'OP qui l'organise d'un « capital politique ». En effet ces débats ont été l'occasion pour les OP de construire une capacité de mobilisation qui sera ensuite utilisée à un moment de blocage des négociations avec l'Etat.
 - Cette démarche sera reprise lors du processus ayant mené au vote de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) au Sénégal. Elle inspirera des initiatives dans d'autres des pays de la région (Mali, Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Burkina Faso).
- **Pourtant l'Etat sénégalais mène une politique parallèle**
 - L'exemplarité de ce processus de réflexion participative sur les questions foncières n'a pas permis de convaincre durablement l'Etat au Sénégal. On sait le caractère stratégique de ce facteur de production, aussi bien pour l'État que pour les producteurs. Lors de la réflexion sur la Loasp, alors que la discussion avançait sur l'ensemble des autres sujets, elle achoppa sur la question foncière. Pour sauver la négociation, les OP et les autorités s'entendirent pour retrancher la question du cadre de la loi et en reporter le débat. Au final, il apparaît que l'exécutif a créé en coulisses une commission de travail occulte sur la réforme foncière, de laquelle les organisations de la société civile ont été écartées.
 - De même concernant les lois d'orientation agricole, les résultats sont actuellement très en deçà des espoirs qu'elles ont suscités. Durant les trois années qui suivirent sa promulgation, très peu de décrets d'application de la Loasp ont été publiés. Le cadre national de concertation institué par la loi ne s'est pas encore réuni à ce jour. Nécessitant des investissements massifs et dans la durée, l'application de cette loi semble manquer à la fois des moyens et de la volonté politique nécessaires.
- **Les bailleurs de fonds et les experts ont parfois perturbé le dialogue social**
 - En cause ici l'obligation faite aux Etats de rentrer dans certains cadres de références imposés par leurs partenaires (méthodes, agendas) et le recours à une expertise extérieure, qui ne facilite pas toujours le renforcement de capacité des cadres et institutions publiques en charge des dossiers ni le dialogue et la concertation avec le monde rural. L'exemple de la méthodologie de formulation des PNIA est donné comme illustrative d'un décalage avec les priorités observées dans les filières.
- **Les argumentaires des OP doivent être affinés, notamment la dualité agrobusiness – agriculture familiale, considérée comme inopérante**

L'expérience de la Fongs montre que⁵ :

- **Les OP sénégalaises ont pris acte de la nécessité de s'armer en termes de connaissance des EF pour formuler un argumentaire de défense lucide et convaincant**
 - Ce travail de longue haleine mené par des organisations paysannes constitue une démonstration documentée des capacités des exploitations familiales sénégalaises à produire la nourriture nécessaire au Sénégalais et des mesures nécessaires pour que leur performance soit augmentée.
 - Une typologie des EF selon leur niveau de sécurité (bien sécurisé (10%), assez bien sécurisé

⁴ Cf. Ipar, Cirad, CNCR

⁵ Cf. Fongs

(70%), en insécurité (20%)) est proposée, accompagnée d'une typologie des espaces selon la pression qui s'exerce sur les ressources naturelles, ainsi qu'une typologie des économies rurales selon l'importance de l'agriculture et des autres secteurs d'activité. La sécurité est appréciée de manière globale selon (i) la performance et la productivité des EF (les EF en sécurité, capable de se développer, 2. Les EF en assez bonne sécurité, avec marge de progression possible, 3. Les EF en insécurité, dont la survie est compromise) ; (ii) la maîtrise de l'espace (1. Les EF qui n'ont pas de problème de terre, 2. Les EF qui dispose d'espace mais ne peuvent pas totalement l'exploiter, 3. Les EF bloquées par le foncier) ; (iii) l'économie familiale (1. Les économies basées sur l'agriculture, 2. Les économies instables, 3. Les nouvelles économies, basées sur les revenus de l'émigration, le non agricole, etc.).

- **La démarche proposée constitue une option possible pour collecter des données de la base**
 - La démarche suivie pour conduire ce travail est partie d'une analyse des exploitations familiales conduite par les associations membres de la FONGS. Les caractéristiques et résultats d'un échantillon de 711 exploitations dans les différentes régions du Sénégal ont ainsi été décrits et discutés entre paysans (38 ateliers d'associations organisés entre mars et mai 2009). Une analyse comparative de ces résultats par zone agro-écologique a été ensuite réalisée. Ce travail constitue une étape dans un processus qui se poursuit aujourd'hui au Sénégal et s'étend à plusieurs autres pays (observatoire des exploitations familiales).

Les expériences de la CPF et de la Fupro montrent que⁶ :

- **Les Etats et les bailleurs de fonds incitent les OP à se spécialiser par filière alors que les OP généralistes remplissent des fonctions indispensables. Les deux modèles d'organisation ne sont pas opposés mais complémentaires**
 - Intérêt de la structuration par filière : services économiques mieux ciblés et plus efficaces ; mise en marché correspondant à des problématiques que rencontrent effectivement les producteurs ; facteur de professionnalisation ; hiérarchisation des actions et organisation du travail
 - Limites de cette approche : plus difficile de prendre en compte la complexité de l'AF et risque de spécialisation des exploitations ; émiettement des ressources et mise en concurrence des OP. Le choix des filières à appuyer est parfois discutable. Marginalisation des OP dans le dialogue politique, affaiblissement de la portée du discours paysan, risque de dilution/division politique des mouvements paysans. Les questions telles que foncier, financement, formation, conseil etc. ne sont pas bien appréhendées.
 - Autant de problèmes auxquels répond l'approche globale.
- **Il faut permettre aux OP de concilier approche filière et transversale**
 - Par le renforcement des capacités des OP et de leurs ressources humaines.
 - Par la promotion d'une vision globale de l'agriculture élaborée en concertation entre les OP et les autres acteurs du développement agricole.
 - Par un cadre législatif et politique favorable.

Recommandations

Améliorer la capacité de proposition des OP

- **Pourquoi ?**
 - Pour accroître leur pouvoir de conviction*
 - Les OP doivent prouver que les résultats des politiques concertées sont meilleurs que ceux des politiques qui ne sont pas discutées. C'est la meilleure garantie pour que les pouvoirs publics continuent à mettre à contribution les OP.
 - Aujourd'hui, le déséquilibre en défaveur des producteurs dans les négociations tient fréquemment au déficit d'expertise interne aux OP. Pour des sujets à haute technicité telles

⁶ Cf. Iram, Afdi, CPF, Fupro

que les politiques agricoles et commerciales au niveau des États ou des institutions sous-régionales, celui qui détient l'expertise détient bien souvent un avantage politique.

Pour des nécessités d'indépendance d'analyse

- Les OP, faute d'expertise interne suffisante, ont souvent recours aux services de consultants ou d'ONG pour étayer leurs argumentaires. Ce recours, aussi déterminant et utile soit-il, pose la question de l'autonomie d'analyse des OP. Il est arrivé qu'une OP impliquée dans une forme de plaidoyer envers l'administration subisse elle-même l'influence d'acteurs extérieurs au point de dévier quelque peu de ses objectifs.

Parce que la technicité des sujets va s'accroître au gré de la mise en œuvre des politiques

- La capacité de proposition devient d'autant plus importante lors de la phase de mise en œuvre des politiques, et en particulier de l'Ecowap, qui impose aux parties prenantes d'entrer davantage dans le détail des dossiers, de proposer des outils, et de tirer parti des expériences de terrain. L'Ecowap entame aujourd'hui progressivement sa mise en œuvre. Le fonds régional est créé, et doté des premières ressources allouées sur le budget de la CEDEAO. Des *task force* devraient être lancées pour concevoir les outils de mise en œuvre sur une série de chantiers jugés prioritaires. C'est à ce stade que les orientations générales vont imprégner, ou non, les programmes concrets. Nous sommes à l'épreuve de vérité de cette politique : il est dans l'intérêt aussi bien des États que des paysans eux mêmes que les OP ne manquent pas ce moment décisif. Ce processus devrait s'inscrire dans la durée (au delà de quelques mois). De telles discussions nécessitent une grande préparation des OP.

Parce que le potentiel de proposition des OP est considérable

- Il est nécessaire que les OP puissent pleinement tirer parti des expériences qu'elles mènent sur le terrain. Il existe des innovations et des modes d'organisations paysannes qui devraient inspirer la mise en œuvre de la politique régionale. Si les OP sont capables d'attirer l'attention des décideurs sur des pratiques et des innovations locales ayant fait leurs preuves alors elles seront pleinement dans leur rôle. L'Ecowap constitue enfin une occasion pour les expérimentations réussies localement de changer d'échelle et de s'étendre.
- En particulier les expériences et réussites économiques et des OP filières sont souvent cités comme pouvant influencer de manière convaincante les pouvoirs publics : les cas de la pomme de terre en Guinée, du warrantage au Niger, de la transformation du lait sont des exemples parmi tant d'autres. Les capitalisations de ces expériences peuvent donner des idées concrètes de mesure à mettre en place dans lesquelles les OP s'imposeront comme des partenaires indispensables.

• Comment ?

Investir davantage dans la préparation des représentants : information, formation, communication

- La préparation des OP aux discussions, en particulier des élus, est unanimement décrite comme fondamentale. Cette préparation peut passer par la formation, le débat, la collecte de données de la base, la capitalisation interne.
- Elle passe aussi par l'appropriation des études et capitalisations existantes.
- Le rôle clef de l'information et de la communication dans les négociations politiques est souvent avancé. Ce rôle se décline à tous niveaux. Lorsque l'OP ne parvient pas à obtenir des informations de première main et suffisamment à temps sur les processus en cours, elle se retrouve inévitablement distancée. De même lorsque les cadres d'une OP ne parviennent pas à bien faire circuler l'information au sein de l'organisation, à faire remonter des éléments de la base, ils perdent rapidement en pertinence et en faculté de proposition.
- La capacité des OP à proposer renvoie à la question des ressources des OP, aussi bien humaines que financières. Celles-ci apparaissent en général sous-dimensionnées au regard de la complexité et de la quantité des enjeux, ce qui implique une pression sur les agendas des leaders et des salariés et parfois une dispersion dommageable aux stratégies employées.

Mettre en place un dispositif de capitalisation collective au sein des OP⁷

- Il semble que l'expertise interne des OP puisse être développée aussi bien via le recrutement de cadres spécialisés, la formation des leaders, mais aussi l'organisation formelle d'une

⁷ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa

capitalisation du savoir collectif et des expériences des membres des OP. Il est proposé notamment aux plates formes et au Roppa de mettre en place :

- ✓ des cellules techniques dédiées à ce travail ;
- ✓ une responsabilisation de certains leaders sur ce chantier ;
- ✓ la mise en place de groupes de travail, commissions et réseaux thématiques.

Animer un large débat dans les OP, à plusieurs niveaux⁸

- Il est important pour les OP de décentraliser au maximum les débats, de manière à ce qu'un maximum d'expériences soient discutées et socialisées, et un maximum de leaders formés et informés.
- La question de l'articulation entre les niveaux des OP (base, région, nation, sous-région) apparaît centrale. Cette transmission verticale et horizontale est insuffisante aujourd'hui et pénalise les OP.
- Il importe aussi d'intensifier le dialogue entre les OP généralistes et les OP filières. L'expression de « mouvement paysan », si elle traduit bien la mobilisation de nombreuses OP et leur marche vers l'unité, ne doit pas cependant voiler les grandes disparités qui existent encore selon les pays, les filières, ni les « forces centrifuges » qui entretiennent une forme de morcellement. Nombreux sont les projets, programmes, gouvernements et bailleurs de fonds qui considèrent les OP comme des instruments de développement plutôt que comme des mouvements sociaux. En témoigne la tendance actuelle à inciter la structuration des OP par filières et à délaissier les OP « généralistes » au nom d'une vision du développement centrée sur les seuls enjeux économiques et la spécialisation des exploitations. cela peut induire une limitation du pouvoir politique des OP, en restreignant leur champ d'action à la fourniture de services de type économique.

Affronter les sujets brûlants⁹

- Il y a certains sujets que l'on a du mal à aborder en Afrique de l'Ouest aussi bien du côté des autorités que des producteurs : les questions notamment du nombre de producteurs, de la taille économique des EF, du statut du foncier, de l'efficacité des systèmes de financement. De la capacité d'affronter ces sujets délicats dépendra en partie l'unité future du mouvement paysan et sa capacité à formuler des propositions innovantes et claires sur des sujets stratégiques.

Les réflexions gagneraient en particulier à être approfondies dans deux directions, sur lesquelles les OP risquent d'être interrogées à court ou moyen terme :

- ✓ le devenir des exploitations familiales : clarifier le concept, caractériser la viabilité, rendre compte des différents types, des trajectoires d'évolution, les perspectives pour chacun des types ;
- ✓ les instruments de politiques : appui à la production (comment et qui appuyer ?), régulation des marchés (stockage, maîtrise des prix, etc.), filets de sécurité...

Inciter les Etats à tenir leurs engagements

- Pourquoi ?

Parce que les politiques affichées ne sont pas toujours les politiques effectives

- C'est d'abord une question de démocratie. Au fil du temps, on constate une plus grande ouverture des autorités au dialogue social. Il n'est pas rare que les OP soient invitées à siéger dans des instances de décision à de multiples niveaux de gouvernance, y compris les plus élevés. Mais, comme on l'a vu dans les exemples précités, cette ouverture peut parfois cacher des intentions moins démocratiques. Pour désigner ce phénomène de double jeu de la part des autorités, certains auteurs parlent de « politique affichée » et de « politique effective ». Les raisons qui poussent les décideurs à se montrer à l'écoute des OP peuvent couvrir un large éventail : depuis le souci d'efficacité au calcul électoral (les responsables paysans maliens ont profité des présidentielles pour demander un débat sur une loi d'orientation agricole), en passant par la volonté de faire bonne figure auprès des partenaires financiers. Ces « doubles jeux » peuvent expliquer en partie certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques, et des contradictions entre les textes et les faits.

⁸ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Iram, Afdi, CPF, Fupro/ Fongs / Ipar, Cirad, CNCR

⁹ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa

Pour des raisons de paix sociale

- C'est aussi une question de paix sociale. Dans des contextes où les recours juridiques sont parfois défailants, les différends politiques peuvent facilement aboutir à des conflits physiques.

Pour des raisons d'efficacité et de cohérence des politiques

- C'est enfin une question d'efficacité et de cohérence des politiques publiques. Le cas des initiatives que les gouvernements ont pris suite à la crise de 2008 en dehors de tout processus concerté est parlant. En témoigne la Goana (Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance), initiative du gouvernement sénégalais, dont il est difficile de voir l'articulation avec la Loasp. La cohérence intersectorielle, interministérielle, la cohérence des politiques entre niveaux de gouvernance pose également question. Il existe un continuum théorique entre les orientations continentales (dans le cadre du Nepad), les orientations régionales, puis les politiques nationales et enfin locales. Dans la réalité il semble que bien souvent des contradictions fortes puissent être relevées d'un niveau à l'autre. Au Mali, il existe désormais deux « pôles d'élaboration » de la politique agricole : le secrétariat exécutif de la LOA et le ministère de l'Agriculture qui a la responsabilité de définir le PNISA dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ecowap/PDDAA.

• Comment ?

Elargir les alliances « externes » (hors des autorités publiques)¹⁰

- Un facteur unanimement décrit comme déterminant pour la réussite des stratégies d'influence menées par les OP est leur capacité à générer des alliances, à fédérer un grand nombre d'acteurs du monde agricole et hors du monde agricole autour de leurs revendications.
- Les alliances entre OP font figures d'alliances « naturelles » mais nécessitent continuellement d'être approfondies, au sein même des pays, entre pays d'une même région, mais aussi au niveau continental et international (alliances Sud-Sud, mais aussi Sud-Nord, etc.). En particulier les alliances entre OP filières et OP généralistes.
- Les partenariats entre OP et ONG sont bien connus : il en existe plusieurs qui sont spécialisées dans le renforcement des OP, y compris en terme de plaidoyer.
- Les alliances avec les autres acteurs des filières : il semble qu'un défi pour les OP soit de parvenir à réaliser des alliances avec des acteurs moins « naturels », tels que les acteurs des filières. Sur les questions de politiques commerciales comme le Tarif extérieur commun de la CEDEAO, de telles alliances auraient sans doute renforcé avantageusement les positions des producteurs. Dans la négociation APE, on a vu au Sénégal l'association des industriels produire un lobbying qui allait dans le sens des positions paysannes. Les transformateurs, les consommateurs sont également cités.
- Les alliances avec la société civile ont montré leur efficacité et sont un excellent moyen de renforcer la « redevabilité » des Etats.

Entretenir un réseau d'influence

- Des complicités avec les médias sont également nécessaires : journalistes et autres leaders d'opinion doivent impérativement figurer dans le réseau des OP.

Développer une capacité de mobilisation collective¹¹

- Plus généralement, il apparaît que les Etats doivent ressentir la force des mouvements sociaux pour respecter les engagements qu'ils prennent. Les OP du Sénégal ont manifestement réussi à acquérir un poids politique significatif, qui a montré son efficacité durant la négociation de la Loasp. Pourtant, l'expérience du Sénégal montre que cela n'est pas une condition suffisante.
- Certains auteurs insistent sur l'importance pour les OP de détenir un certain « capital politique ». Celui-ci peut se fonder en partie sur le charisme des leaders, leur forte légitimité auprès de la base, leur autorité naturelle auprès des interlocuteurs externes. Mais ce capital se construit également collectivement et dans le temps. La crédibilité d'une OP se juge à sa capacité à mobiliser sa base, à mettre en œuvre des actions collectives. Chaque opération

¹⁰ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Ipar, Cirad, CNCR

¹¹ Cf. Ipar, Cirad, CNCR

réussie, qu'elle soit syndicale ou économique, au niveau local ou national, si elle sait se rendre visible, participe au renforcement du capital politique de l'organisation dans son ensemble.

Nouer des complicités au sein des appareils d'Etat : élus & fonctionnaires¹²

- Enfin plusieurs auteurs s'accordent sur le fait que, pour pouvoir être entendues, les OP doivent nécessairement développer des complicités dans les appareils d'Etat eux-mêmes. La complicité du Roppa avec les autorités régionales a été tout à fait déterminante dans ses succès en termes de plaidoyer. Cette complicité devra être entretenue et développée. Mais autant les capitalisations soulignent ces réussites, autant elles rappellent que les actions des OP de la région ne sauraient se cantonner à un simple plaidoyer régional. Si l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest prend de l'ampleur et offre des opportunités que savent saisir les OP, plusieurs auteurs rappellent que l'échelon dominant reste encore l'État, et que les politiques décidées au niveau CEDEAO apparaissent aujourd'hui comme peu contraignantes pour ceux-ci, d'autant plus qu'elles ne traitent que des dimensions régionales et pas de l'ensemble des prérogatives d'une politique agricole (principe de subsidiarité).
- Il importe donc de nouer des complicités aux niveaux nationaux. Bien souvent, les OP n'ont d'autres choix que de collaborer et risquent la marginalisation par le pouvoir si elles se montrent trop contestataires. Cet exemple témoigne d'une OP qui, ayant su se concilier le pouvoir, a pu peser dans les décisions, mais qui se trouve en difficulté dès lors que ses revendications ne cadrent plus avec les orientations gouvernementales.
- Les élus (parlementaires, élus locaux) ne doivent pas être oubliés.

Améliorer les cadres et les modes de concertation

• Pourquoi ?

Parce que les modes de concertation déterminent l'influence réelle des OP sur les processus

- Un grand apport de ces analyses est l'importance du mode de concertation, c'est à dire de la manière dont se déroule la concertation : les personnes et structures qui sont invitées, le moment auquel on est convié, qui décide de l'ordre du jour, quel est le rythme des rencontres etc.
- Bien souvent, le mode de consultation des OP détermine la sincérité de l'ouverture des autorités et donc leur influence possible sur le cours des choses : la participation des OP varie du tout au tout selon qu'elles soient invitées en dernière minute à un « atelier de validation » pour servir de caution participative, ou qu'elles soient associées aux premiers stades d'une réflexion, ayant une prise sur l'agenda et pouvant s'organiser matériellement pour être véritablement force de proposition et consulter leur base.

Parce que la relation entre OP et autorités publiques demeure très asymétriques

- Si les États africains acceptent plus ou moins volontiers la parole paysanne dans un registre technique, ils ont plus de peine à l'accepter comme une contestation sur le registre politique. Cet état de fait est lié au manque de reconnaissance des OP comme des véritables partenaires sociaux, c'est à dire des partenaires nécessaires à la réalisation de politiques issues de compromis durables. On peut attendre que des règles formalisent le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile, en particulier les OP, de manière à ce que les options idéologiques et politiques des gouvernants ne perturbent pas l'existence même du dialogue. C'est dans cet esprit que la Loasp prévoit l'institutionnalisation d'un dialogue avec les OP sur les questions qui les concerne par la création d'instances de concertation. Cette idée devrait être généralisée et appliquée.

Parce qu'on constate une grande confusion institutionnelle : on ne sait plus qui décide...

- Comme le signalent plusieurs auteurs, la situation institutionnelle des États ouest-africains se caractérise par une multiplication et une segmentation des arènes de négociations des politiques publiques : au niveau supranational, les organisations régionales et continentales ont ouvert de nouveaux espaces de négociations ; au niveau local, un mouvement de décentralisation est en cours depuis plusieurs années ; à de multiples niveaux, les bailleurs de fonds et intervenants extérieurs, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ont pris une importance croissante. Cette grande confusion institutionnelle pénalise les OP et l'ensemble

¹² Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Ipar, Cirad, CNCR

de la société : on ne sait plus qui décide, on saupoudre les territoires de programmes sans liens les uns aux autres, on ne sait plus à quelle instance s'adresser pour produire des changements. Il faudrait pouvoir entrer en discussion avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds pour clarifier le rôle de chacun et les processus de décision

... notamment à cause du rôle ambivalent des partenaires techniques et financiers

- Le rôle ambivalent des partenaires techniques et financiers : de multiples projets et programmes complètent et se superposent aux mesures prises directement par les autorités nationales, contribuant à opacifier les processus d'élaboration des politiques. La présence des bailleurs de fonds dans les négociations de politiques est excessive, ce qui empêche la naissance d'un véritable dialogue social et altère la notion de compromis social au sein des sociétés. En cause, la responsabilité des intervenants internationaux et étrangers (bailleurs de fonds, ONG) qui peinent à appliquer les principes de la déclaration de Paris. Cette déclaration, approuvée en 2005 et engageant la plupart des donateurs et de leurs partenaires, comportait des engagements pour améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement. Parmi ceux-ci, l'alignement des donateurs sur les politiques définies par les pays et l'harmonisation de leurs interventions figurent comme deux aveux des mauvaises routes empruntées jusqu'alors. Cependant aujourd'hui rien ne semble indiquer que ces manques de coordination avec les autorités centrales et entre les partenaires techniques et financiers appartiennent au passé.
- En même temps, il est indéniable que l'aide renforce les OP et leur offre de nouvelles opportunités. Certains bailleurs de fonds tendent à les associer à l'élaboration de leurs cadres d'intervention sectoriels (Banque Mondiale, Fida), du moins formellement. D'autres peinent à rendre effectif le caractère participatif qu'ils promeuvent par ailleurs : c'est le cas de l'Union européenne par exemple, qui offrait dans le cadre des accords de Cotonou une place de choix à la société civile, et qui a fait l'objet de critiques de la part des OP lors de l'évaluation à mi-parcours du 10ème Fonds Européen de Développement. En définitive, au carrefour entre plusieurs sphères de décision, les OP elles-mêmes ont sans doute un rôle à jouer pour réformer les pratiques d'aide.

- **Comment ?**

Négocier les règles du jeu au démarrage des processus de concertation¹³

- Formaliser les cadres de concertation : il importe de préciser le cadre réglementaire des OP et de permettre des recours juridiques, de définir des critères de représentativité pour affermir la légitimité des OP, d'assurer un minimum de contrôle (et non d'ingérence) pour garantir légitimité et éligibilité à des fonds publics, etc.
- Plusieurs Etats comme le Mali ont ainsi formalisé des cadres de concertation et ainsi « sécurisé » et pérennisé le dialogue de politique avec les OP.
- Cette formalisation présente aussi des risques, certains Etats pouvant profiter de cette opportunité pour marginaliser des OP « dérangeantes » et établir des critères discriminants.
- Négocier l'agenda : plusieurs expériences soulignent l'importance cruciale de la maîtrise de l'agenda sur une négociation. Une OP ne peut raisonnablement se préparer si elle est conviée à la dernière minute. Il est nécessaire que les pouvoirs publics s'engagent sur des calendriers à l'avance et s'y tiennent. Mais l'agenda concerne également l'ordre du jour : il faut que les OP soient associées au choix des sujets qui seront discutés.

Optimiser le rôle des partenaires¹⁴

Il s'agit ici de renégocier le rôle des partenaires au développement dans deux sens :

- Maximiser leur influence vertueuse sur les processus politiques : les bailleurs de fonds doivent se limiter à leur rôle d'accompagnateurs des Etats et de la société civile pour le développement, que ce soit en termes de transferts monétaires ou de savoirs et dans le respect de la déclaration de Paris. Ils peuvent aussi jouer un rôle de relais pour les OP et des garants du respect de certains engagements publics.
- Minimiser leur influence négative : les bailleurs de fonds peuvent entraîner les OP dans des logiques de dispersion et perturber le dialogue avec les pouvoirs publics. Les capitalisations proposent de travailler à une charte de partenariat.

¹³ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Ipar, Cirad, CNCR

¹⁴ Cf. Issala, Lares, Jade, Roppa / Ipar, Cirad, CNCR / Iram, Afdi, CPF, Fupro