

Rapport sur le développement dans le monde 2008 :
« Agriculture pour le Développement »

Les organisations paysannes et rurales pour un développement durable en faveur des pauvres

Atelier de Paris - 30 et 31 octobre 2006

Thème n°5

OPR et politiques publiques

Note introductive – Version courte

Denis Pesche – CIRAD
denis.pesche@cirad.fr



Introduction

Depuis une quinzaine d'année, et dans beaucoup de pays du Sud, les organisations paysannes et rurales (OPR) ont accru leur influence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques concernant le secteur agricole et rural. Ces évolutions sont surtout observables au sein des espaces politiques nationaux et, depuis peu, au niveau des espaces supranationaux. La question de l'influence que les OPR exercent réellement sur les centres de décision est cependant posée.

1. Des regroupements d'OPR pour influencer les politiques

La multiplication des groupements à la base et leur progressive articulation dans des ensembles plus larges (unions, fédérations,...) constituent les deux caractéristiques principales des dynamiques récentes d'organisation en milieu rural¹. Les regroupements qui s'opèrent dans les espaces politiques nationaux ou internationaux sont de différentes natures (fédérations ou confédérations, réseaux) et peuvent, dans beaucoup de situation, être analysés comme des mouvements sociaux qui cherchent à influencer l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre².

Quand les organisations sont plus spécialisées, les articulations entre organisations plus « économiques » et « politiques » sont importantes en particulier dans les situations clé, comme les moments de négociation/pression pour influencer les politiques³. Quand les organisations sont plus spécialisées, par exemple dans le domaine économique, elles sont néanmoins obligées de s'assurer d'un environnement favorable à leur activité : elles assurent donc aussi des fonctions représentation de leurs intérêts.

Dans de nombreuses situations où les OPR sont moins spécialisées et assurent plusieurs fonctions, les regroupements d'OPR engagés dans l'élaboration des politiques publiques combinent, souvent au sein des mêmes organisations, une logique de type « fourniture de services à leurs membres (et parfois non membres) » avec une logique de représentation supposant l'engagement dans la défense de causes dépassant les stricts intérêts des membres et intégrant une analyse de la place de l'agriculture dans l'économie et la société⁴.

Il paraît donc peu opportun de maintenir une distinction trop rigide entre, d'un côté, des organisations qui rendent des services à leurs membres (économiques, techniques) et d'un autre, d'autres organisations qui assurent la défense des intérêts et seraient plus « politiques ».

¹ Mercoiret M-R, 2006, "Les organisations paysannes et les politiques agricoles", in *Afrique Contemporaine (AFD - De Boeck)* Vol.2006-1 n°217, pp 135-57.

² Webster N, 2004, *Understanding The Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization*, UNRISD - Civil Society and Social Movements - paper n°7 57 pp.

³ Bebbington A, J, Carroll T, F, 2000, *Induced Social Capital and Federations of The Rural Poor*, World Bank (Social Capital Initiative, Working Paper n°19), Washington.

⁴ Mercoiret M-R, 2001, *Rôle des organisations paysannes faitières dans les politiques nationales et régionales de développement agricole et rural dans les pays africains au Sud du Sahara*, Douala, CTA, 27 p. Voir aussi Pesche D. 2006. Dynamique d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique subsaharienne. In *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, ed. Delorme H, Boussard J.M., pp. 158-68. Paris: Karthala.

Prendre en compte ces articulations entre logiques économiques et politiques, analyser les coalitions d'OPR comme des mouvements sociaux permet de ne pas considérer les OPR comme des acteurs isolés dont la réussite dépendrait uniquement de leurs capacités internes. Les évolutions des espaces politiques nationaux mais aussi les transformations institutionnelles plus générales liées à la globalisation sont importantes à prendre en compte pour comprendre l'impact réel, et potentiel, des OPR sur les décisions publiques.

2. L'échelle nationale reste déterminante

Depuis les années 80, les Etats se sont transformés sous l'influence combinée des politiques économiques et institutionnelles qui leur ont été largement imposées par la « communauté internationale »¹. Les politiques d'ajustement structurel, et plus largement les politiques d'inspiration néo-libérale, ont contribué à affaiblir les Etats et ont encouragé l'implication des acteurs non étatiques dans les décisions publiques : secteur privé marchand et société civile (voir annexe n°1). Depuis les années 90, après la période des ajustements, le rôle de l'Etat est de nouveau reconnu comme important pour initier et accompagner les réformes dans le secteur agricole².

Dans de nombreuses régions, on constate aussi un double mouvement de décentralisation politique au sein des pays (voir séance thématique n°4) et de construction d'ensembles régionaux regroupant plusieurs pays voisins (UEMOA, CEDEAO, SADEC,... en Afrique ; Mercosur en Amérique latine). De nombreux enjeux supposent de prendre en compte la dimension internationale : commerce, environnement, conflits,... La multiplication des niveaux de gouvernance tend à complexifier les processus de décision politique et à multiplier les acteurs qui y sont impliqués. Néanmoins, le niveau national reste encore déterminant dans la construction des intérêts des ruraux et leur capacité à peser sur les décisions³. En effet :

- Si beaucoup de pays ont amorcé un processus de décentralisation, rares sont les collectivités locales qui jouissent d'une autonomie politique et financière suffisante pour pouvoir influencer des choix encore largement déterminés par les décisions nationales.
- L'importance croissante des échelons supranationaux ne doit pas faire oublier que ce sont les interactions/négociations entre les Etats qui régissent la grande majorité des institutions et accord internationaux.

L'influence des OPR se fait sentir sur trois grands types de politiques nationales :

- Les politiques sous sectorielles, autour de filières de produits agricoles ou d'élevage. Les exemples sont nombreux d'organisations qui ont pu faire entendre avec un relatif succès leurs points de vue (Coton au Mali et au Bénin, Pomme de terre en Guinée, Café en Colombie⁴...)
- Les politiques transversales concernant un aspect particulier du monde rural : foncier, services agricoles, financement rural,... Là aussi, des OPR fortes peuvent jouer un rôle dans la définition des choix et leur mise en œuvre (la réforme des

¹ On utilisera ces termes génériques pour regrouper les agences d'aides bi et multilatérales.

² Morrison J, Murphy S, 2004, *Agricultural Trade and Poverty Reduction: Opportunity or Threat?*, DFID (Agriculture and Natural resources Team), Why College, IATP, London, page 3.

³ De Janvry A, Sadoulet E, 2003, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie - Berkeley, Banque Mondiale, Washington, 81 pp 7.

⁴ Voir l'exemple de la fédération des planteurs de cafés de Colombie en étude de cas n°3

services agricoles dans plusieurs pays africains¹, positions du CNCR sur le foncier au Sénégal,...)

- Les politiques agricoles et rurales plus globales qui tracent les orientations générales et les grands choix pour l'avenir. C'est le cas par exemple des lois d'orientation agricoles élaborées récemment au Sénégal et au Mali : dans les deux cas, les OPR ont joué un rôle déterminant grâce à un processus de concertation approfondi (voir étude de cas en annexe n°2).

On peut identifier plusieurs points clé qui méritent une attention particulière pour l'analyse du rôle des OPR dans les décisions publiques :

- Les formes institutionnelles de représentations des intérêts des ruraux à l'échelle nationale peuvent être différentes selon le niveau d'articulation des institutions avec les pouvoirs publics : plus ou moins d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, plus ou moins grande décentralisation dans le fonctionnement². La nature de régime politique et le mode de fonctionnement de l'Etat a aussi une influence sur la façon dont vont s'organiser les ruraux pour défendre leurs intérêts.
- L'importance d'une autonomie politique et financière : la première est plus souvent atteinte que la seconde. Dans ce domaine, la diversification des partenariats est un gage d'autonomie pour les OPR engagées dans le champ politique.
- L'importance des alliances à la fois au sein du monde rural (exemple du CNCR) mais aussi avec d'autres acteurs de la société civile ou du secteur privé marchand (exemple du coton à Cancun).
- L'importance de pouvoir utiliser les ressorts des processus de démocratisation : rôle des médias pour soutenir la cause des ruraux, des parlementaires,...
- L'importance de maîtriser les contraintes logistiques et de communication qui sont encore très fortes dans beaucoup de situation : une coalition d'OPR engagée dans un travail d'influence sur la décision publique doit pouvoir communiquer rapidement avec ses membres (Bingen, 2004, p 21). Dans ce domaine, le rapide développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (internet, cellulaire) est un atout important même si ces outils ne peuvent pas remplacer les concertations de face-à-face nécessaire à la vie d'un mouvement.
- L'importance du leadership solide qui assure un rôle central dans la construction d'un projet stratégique pour les OPR et veille à (1) s'assurer de la construction et de la solidité des alliances, (2) s'assurer de la prise en compte des intérêts nécessairement diversifiés des ruraux et (3) améliorer les conditions du dialogue politique (cadres de concertation, agendas,...). Ce dernier point pose la question délicate des relations entre le mouvement paysan et le champ politique : il existe dans ce domaine des situations contrastées selon les pays et les continents.

3. La nécessité pour les OPR d'intervenir à l'échelle supranationale

On distingue deux échelles :

- L'échelle régionale où se développent des politiques agricoles qui ont une importance croissante sur les changements (UEMOA, CEDEAO, Mercosur,...)

¹ Voir en particulier les enseignements tirés de quatre projets de réforme des services agricoles soutenus par la Banque Mondiale : Diaz J, Le Coq J-F, Mercoiret M-R, Pesche D, 2004, *Le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales : enseignements de l'expérience de la Banque Mondiale*, Banque Mondiale, CIRAD-TERA 40 pp.

² Voir en annexe n° quelques éléments sur différents types de logique de représentation des intérêts.

- L'échelle internationale qui est le lieu des négociations commerciales, des accords sur les aspects environnementaux, etc.

Dans tous les cas, l'implication récente de réseaux d'OPR à ces échelles a connu des succès indéniables. Ils ont été permis par leur capacité à relier et mobiliser des OPR de différents pays autour de thèmes fédérateurs et par leur capacité à construire des coalitions larges incluant d'autres acteurs de la société civile¹.

Comme cela s'est fait en Europe avec la mise en place du marché commun agricole, il faut souligner l'importance de nouvelles alliances entre les plates-formes nationales d'OPR et leurs Etats (cas de la négociation du coton à Cancun²). Pour les OPR, la multiplication des niveaux de gouvernance se traduit concrètement par la multiplication des espaces de décision/pression : la fragmentation des espaces de décision publique rend complexe le travail d'influence³ et nécessite de nouvelles alliances. L'implication des OPR dans des négociations internationales peut renforcer leur poids au niveau national⁴.

Constats, interrogations et pistes d'avenir

Deux axes de discussion nous paraissent déterminants :

1. Les conditions d'un dialogue et de négociations équilibrés sont rarement réunies. Comment améliorer les conditions de ce dialogue pour éviter des situations de désengagement ou de conflits ? Comment réduire les asymétries entre acteurs censés participer à la décision publique ?

- Le discours généralement tenu tend à accorder de l'importance aux processus de dialogue, à la participation (voir en annexe n°1). Force est pourtant de reconnaître que les OPR s'expriment de plus en plus mais ne sont pas forcément pour autant entendues.
- L'évolution des relations internationales modifie les relations entre les acteurs au niveau national. En Amérique latine, la mise en place des accords de libre échange avec les USA (ALCA) conduit à un rapprochement entre certains gouvernements et leur société civile, dont les mouvements sociaux ruraux⁵.
- La forte technicité des débats de politiques, en particulier au niveau international, tend à accorder une place prépondérante aux spécialistes (juristes,...)⁶, occultant ainsi les dimensions politiques des questions traitées. Paradoxalement, l'abondance d'information s'accompagne parfois d'une opacité croissante des processus de décision.

¹ Comme c'est le cas avec le ROPPA qui a progressivement construit ses positions autour des notions clés d'exploitation familiale et de souveraineté alimentaire et qui a pu susciter une coalition large à l'occasion des négociations de l'OMC à Cancun. Voir le site du ROPPA <http://www.roppa.info/>.

² Pesche D, Nubukpo K, 2004, "L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation", in *Politique Africaine* n°95, pp 158-68.

³ Ce constat est aussi valable pour d'autres acteurs non étatiques cherchant à influencer sur les décisions publiques (Brock K, McGee R, 2004, *Mapping trade policy: understanding the challenges of civil society participation*, IDS Working Paper n°225, Brighton,

⁴ Ce que certains appellent l'effet boomerang : voir Newell P, Tussie D, Eds, 2006, *Civil Society Participation In Trade Policy-making in Latin America: Reflections and Lessons*, IDS, Working paper n°267, Brighton, 88 pp

⁵ Ibid..

⁶ Brock et McGee, 2004, p 52 et 53.

- En dehors des processus formels de débat public, des acteurs puissants agissent de façon cachée pour peser sur les décisions (acteurs du secteur privé marché, acteurs religieux,...). Il paraît donc important, pour limiter ces pratiques, que puisse se mettre en place des mécanismes d'institutionnalisation du dialogue selon des modalités négociées avec les principaux acteurs, dont les OPR.
- Il est aussi important de renforcer les capacités des administrations à organiser la concertation mais aussi à se sentir engagées envers les décisions prises et assurer le suivi de leur mise en œuvre.

2. De grandes quantités d'information circulent rapidement grâce aux nouvelles technologies. Comment **faciliter le traitement de cette information abondante, la transformer en connaissances intelligibles et utiles pour les acteurs** engagés dans les processus d'élaboration des politiques ?

- Importance pour les OPR de produire leurs propres informations et connaissances ; de mieux utiliser les informations : recours à une expertise qualifiée et indépendante (voir l'étude de cas n°1 qui illustre l'importance de l'expertise dans les processus d'élaboration de politiques agricoles), mise en place d'observatoires indépendants,...
- Importance de recherches indépendantes en particulier sur l'impact des politiques agricoles et rurales développées depuis 15 ans. Comment peut-on imaginer faire des choix de politique sans avoir une base de référence indépendante et argumentée sur les impacts des politiques passées ?¹
- Importance de l'éducation formelle (impact de long terme) et des formations professionnelles et continues, adaptées, maîtrisées par les OPR : comprendre l'environnement, s'appuyer sur son expérience,... (impact de court et moyen terme).

En conclusion, on insistera sur le fait que la participation effective des ruraux dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques qui les concerne entraîne une plus grande pertinence et efficacité de ces politiques, une plus grande appropriation. On peut considérer que la représentation des intérêts des ruraux est donc un bien « quasi public »². On peut aussi considérer que l'existence de cadres de dialogue et de négociations plus équilibrées entre acteurs sont des facteurs importants de paix sociale. Ces deux arguments militent en faveur de la mise en place de mécanismes de financement durables des OPR qui leur permettraient de bénéficier de soutiens publics dans la durée (nationaux comme internationaux) tout en préservant leur autonomie politique.

¹ Cette revendication centrale du ROPPA et de beaucoup d'organisations de la société civile n'a pourtant jamais été suivie d'effets.

² De Janvry A, Sadoulet E, 2003, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie - Berkeley, Banque Mondiale, Washington, 81 pp. 6.

Références bibliographiques

- Bebbington A, J, Carroll T, F, 2000, *Induced Social Capital and Federations of The Rural Poor*, World Bank (Social Capital Initiative, Working Paper n°19), Washington,
- Bebbington A, J, Thompson J, 2004, *Use of civil society organisations to raise the voice of the poor in agricultural policy*, DFID (Agriculture and Natural Resources Team), Manchester University, IIED, London, 35 pp
- Bernard A, Helmich H, Lehning P, dir, 1997, *La société civile et le développement international* Paris: OCDE, 157 pp.
- Bosc P-M, al., 2002, *The Role of Rural Producers Organisations (RPOs) in the World Bank Rural Development Strategy*, CIRAD TERA, ODI, MAE, DFID 157 pp
- Brock K, McGee R, 2004, *Mapping trade policy: understanding the challenges of civil society participation*, IDS Working Paper n°225, Brighton,
- De Janvry A, Sadoulet E, 2003, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie - Berkeley, Banque Mondiale, Washington, 81 pp
- DGCID, Otayek René, Dir., 2004, *Les sociétés civiles du Sud : un état des lieux dans trois pays de la ZSP, Cameroun, Ghana et Maroc*, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 163 pp
- Diaz J, Le Coq J-F, Mercoiret M-R, Pesche D, 2004, *Le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales : enseignements de l'expérience de la Banque Mondiale*, Banque Mondiale, CIRAD-TERA 40 pp
- Mercoiret M-R, 2001, *Rôle des organisations paysannes faitières dans les politiques nationales et régionales de développement agricole et rural dans les pays africains au Sud du Sahara*, 27 p., papier présenté à la conférence "Stratégies de gestion de l'information et de la communication au sein des organisations paysannes faitières", Douala, CTA.
- Mercoiret M-R, 2006, "Les organisations paysannes et les politiques agricoles", in *Afrique Contemporaine (AFD - De Boeck)* Vol.2006-1 n°217, pp 135-57.
- Morrison J, Murphy S, 2004, *Agricultural Trad and Poverty Reduction: Opportunity or Threat?*, DFID (Agriculture and Natural resources Team), Why College, IATP, London,
- Newell P, Tussie D, Eds, 2006, *Civil Society Participation In Trade Policy-making in Latin America: Reflections and Lessons*, IDS, Working paper n°267, Brighton, 88 pp
- Offerlé M, Dir., 2003, *La société civile en question*, Paris: La documentation Française (Problèmes politiques et sociaux), 124 pp.
- Pesche D. 2006. Dynamique d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique subsaharienne. In *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, ed. Delorme H, Boussard J.M., pp. 158-68. Paris: Karthala
- Pesche D, Nubukpo K, 2004, "L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation", in *Politique Africaine* n°95, pp 158-68.
- ROPPA, 2005, *Bilan d'étape du parcours du ROPPA 2000-2005*, Ouagadougou, 92 pp
- Webster N, 2004, *Understanding The Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization*, UNRISD - Civil Society and Social Movements - paper n°7 57 pp
- World Bank. 2001. World Bank-Civil Society Collaboration : progress report for fiscal year 2000- 2001. In *La société civile en question*, pp. 106-7. Paris: La documentation française