

## Deuxième partie :

# Les organisations paysannes et leur environnement

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

## Les OP attendent mieux de l'État



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## OP et chambres d'agriculture : une entente progressive

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

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

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

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

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

## OP et secteur privé marchand, des avancées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



## OP et collectivités locales

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

## Éléments de synthèse issus de l'atelier

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

### TÉMOIGNAGE DE PRODUCTEURS COTONNIERS BÉNINOIS...

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

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

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

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

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

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

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