

AU MENU :

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

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

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

l'appui aux organisations paysannes en question

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRINCIPALES ORGANISATIONS PAYSANNES REPRÉSENTÉES

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



Les programmes d'appui aux organisations paysannes

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

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

Les programmes de professionnalisation de la coopération française.

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

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

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

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

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

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

Des facteurs de diversité des formes d'appui.

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

LA DÉMARCHÉ DE CAPITALISATION DU MAE

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

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

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

Des appuis appréciés... mais qui posent question

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

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

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

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

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

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

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

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

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

