

Première partie :

Quelle organisation appuyer et pourquoi ?

FAUT-IL appuyer les organisations paysannes de base, les intermédiaires, les faitières ? Commencer par appuyer les activités économiques avec une approche filière ou bien accompagner en premier lieu des fonctions de représentation ? Pour répondre à ces questions, il importe de mieux comprendre les histoires et modes de fonctionnement de ces organisations. Les témoignages de la Fongs au Sénégal, de la Fenop au Burkina Faso, de l'AOPP au Mali et de la Fuprocam au Cameroun prouvent qu'il n'existe pas de recette miracle de l'appui aux OP...

UNE
CONSTRUCTION
DEPUIS
LA BASE,
L'EXPÉRIENCE
DE LA FONGS

1973-1984, naissance : des organisations d'initiative endogène. De petits groupements commencent à se mettre en association en dehors du système étatique d'encadrement du monde rural : Foyer des jeunes de Ronkh (devenu Asescaw) dans la vallée du fleuve, Ajac en Casamance, Bamba Thialène au Sénégal oriental, etc. Puis en 1976, 9 associations se regroupent pour former la Fongs. L'ambition est alors de construire les bases d'un mouvement paysan autonome, un *credo* : l'auto-promotion.

1984-1989, croissance et crise de croissance. À partir de 1985, la Fongs s'investit dans la revalorisation de l'identité paysanne. C'est aussi la période du désengagement de l'État, de la libération des initiatives privées et de la « régulation » par le marché (1984, nouvelle politique agricole). Malgré les mauvais résultats de cette politique, l'État refuse toute politique de relance de l'agriculture. Les organisations de producteurs autonomes tentent alors de suppléer le vide : de nouvelles associations rejoignent la Fongs qui s'implique directement dans des activités nouvelles de formation, communication, promotion de la femme et surtout épargne-crédit et approvisionnement en intrants. Mais cette expérience est peu proban-

te : plusieurs associations ne peuvent rembourser leurs dettes et la crédibilité de la fédération est entamée. Suite à ce « grippage », la Fongs entreprend en 1989 un vaste mouvement d'auto-évaluation. Au terme de ce processus, qui dure deux ans, deux conclusions pointent : (i) la nécessité d'inscrire le développement rural dans la durée, mais avec et par les populations ; (ii) la nécessité de favoriser la recomposition des OP au sein d'un même mouvement paysan, au-delà des diverses formes d'organisation existantes (d'origine endogène, suscitées par l'État ou ONG plus ou moins durables).

1990-2002, vers un mouvement responsable. Une nouvelle dynamique naît alors et une dizaine d'associations rejoignent la Fongs. En 1991, une table ronde organisée à Thiès marque un tournant décisif : sept défis majeurs sont identifiés. Pour les relever, la Fongs s'engage dans une démarche programme avec un consortium de partenaires. Trois programmes s'étaleront sur une décennie : programme d'abord axé sur les échanges-formation-appui entre associations (1991-1994), puis sur le renforcement de la capacité d'auto-programmation des associations (1995-1997) ; et enfin (1998-2002), programme dépassant la logique formation pour entrer dans une

logique d'appui aux activités économiques à la base, à travers l'exploitation familiale.

Une nouvelle vision de l'avenir du monde rural. En 2002 la Fongs élabore une nouvelle stratégie, dans la continuité la précédente. La nouveauté tient à ce que les orientations sont désormais guidées par une vision politique et économique paysanne précise des types de transformations à opérer et du rôle spécifique des organisations paysannes dans la construction future du monde rural sénégalais. Se mettent alors en place deux programmes, « un bras politique » et « un bras économique », qui doivent simultanément permettre aux membres de la Fongs aux niveaux local, régional et national d'agir selon trois priorités : créer et promouvoir des initiatives économiques ; influencer les politiques et défendre les intérêts des paysans ; innover par un développement organisationnel permettant le renforcement du rôle des OP dans les transformations du monde rural. Ω

Foire internationale de l'agriculture (Fiara) © D. Diagne, Fongs, 2004



**STRATÉGIE ET
APPROCHE
DÉVELOPPÉES
PAR LA FENOP*
AU BURKINA
FASO**

Comment est née la Fenop ? Différents éléments ont concouru à la création de la Fenop. D'abord, un diagnostic du mouvement paysan impliquant particulièrement les paysans, suivi d'un vaste processus de restitution aux OP. Ensuite, un contexte où les OP devaient prendre de nouvelles responsabilités dans le cadre du désengagement de l'État, de la libéralisation des filières, et de la dévaluation du FCFA. Enfin, les structures paysannes ont pris conscience qu'elles n'arrivaient plus individuellement à affronter les défis. Il y avait une soif de se retrouver entre paysans, d'échanger, de chercher les voies efficaces pour s'assumer entièrement. C'est alors qu'a eu lieu, en 1994, la rencontre nationale de Dedougou, véritable début d'une concertation autour d'intérêts concrets où 101 OP se sont retrouvées. Cette initiative a été suivie 2 ans durant de réflexions décentralisées impliquant fortement la base et aboutissant, en 1996, à une deuxième rencontre nationale et à la création de la Fenop. Le mandat de la Fenop a été défini autour de la représentation et la défense des intérêts des paysans, l'information et la communication, la formation des leaders paysans, les échanges d'expériences, l'intermédiation, l'expérimentation. Un axe central est le renforcement des compétences paysannes.

Principes d'intervention et fonctions de la Fenop. La fonction politique concerne la représentation et la défense des intérêts des paysans dans une vision de promotion de l'exploitation familiale, *via* par exemple la diffusion d'information de proximité, l'organisation de forums et réflexions sur les politiques agricoles. Les missions politiques ont permis à nombre d'organisations paysannes de prendre conscience des sujets sur lesquels elles ont le droit de donner

* La Fenop comptait, en 2000, 250 OP réparties sur les 45 provinces du Burkina Faso.

leur vision et de s'impliquer dans la gestion des décisions : dans certaines localités, un dialogue pacifique et franc a ainsi permis une bonne collaboration entre OP et administration. Elles ont eu aussi des répercussions moins heureuses sur l'implication des partenaires : certaines coopérations privilégiant l'approche économique se sont retirées ; la coopération française (qui avait pourtant soutenu la rencontre de Dedougou) a suspendu son appui dès les premières prises de position de la Fenop sur le coton.

La fonction économique s'est développée au travers d'actions destinées à favoriser les activités productives des OP membres (formations, mise en relation avec les partenaires, facilitation de l'accès au crédit, etc.). Certaines opérations commerciales, où la Fenop jouait un rôle de relais entre producteurs et acheteurs, ont connu des problèmes (organisation de collecte, défection d'acheteurs). Par ailleurs, la capacité réduite de l'équipe technique ne lui a pas permis de faire face à toutes les demandes d'appui des membres. Fonctions politiques et économiques ont souvent été liées. Les réflexions sur des questions économiques des filières ont engendré des actions syndicales : après avoir étudié leurs comptes de résultat, les riziculteurs ont sollicité l'appui de la Fenop pour négocier des prix rémunérateurs avec leur partenaire commercial. Inversement, dans la filière coton, des unions exclues des systèmes d'approvisionnement en intrants de la société cotonnière du fait de leur position syndicale ont été accompagnées par la Fenop pour trouver des alternatives.

Approches développées par la Fenop. Dès la première rencontre en 1994, les paysans ont organisé des échanges dans les différentes filières. Cette approche filière a permis de développer une maîtrise technique de la production à travers les échanges paysans, une prise de conscience sur le degré

de rentabilité des filières agricoles au niveau paysan, et une capacité de dialogue, négociation et lobbying avec les partenaires commerciaux dans les filières, avec des résultats significatifs pour certaines d'entre elles : coton, riz, élevage, haricot vert.

Cependant, cette approche présente des risques : elle peut aller à l'encontre d'une approche globale de l'exploitation familiale et on risque de fragiliser le choix et les décisions raisonnées de la famille en termes de diversification, de sécurité foncière et alimentaire. En outre, elle peut fragiliser la solidarité entre OP : comment la Fenop peut-elle encourager ces filières à acquérir suffisamment d'autonomie, sans pour autant se désolidariser de la structure centrale ? Une autre difficulté réside dans le risque de récupération de la dynamique paysanne créée et du détournement entier ou partiel de ses véritables objectifs par des partenaires externes.

La Fenop s'est constituée sur la base d'OP existantes dont la majorité avait une approche géographique. Le territoire est un élément de base de sa représentativité. Il lui a permis d'aborder légitimement et avec beaucoup d'expérience des questions transversales telles que l'exploitation familiale, le crédit, le foncier, etc. et de développer une visibilité auprès des autres acteurs, en particulier l'administration locale. Cette prise en compte du territoire a également favorisé la forte implication des OP de plusieurs provinces et la responsabilisation de nombreux leaders d'OP de base engagés dans les actions menées.

Néanmoins, la grande diversité des membres induit des contradictions internes qui fragilisent l'approche territoriale. Faiblement ancrée sur une filière spécifique, la Fenop a manqué de ressources propres pour le fonctionnement des organes à la base. Ω

COMMENT
APPUYER LES OP :
RÉFLEXIONS
D'OP
MALIENNES ET
DE L'AOPP *

Quel type de fonction des OP faut-il appuyer ? Les OP maliennes se sont regroupées au sein de l'AOPP pour défendre les intérêts des agriculteurs dans leur diversité. Ce choix reflète le caractère familial et non spécialisé de l'exploitation agricole malienne qui doit pouvoir faire face à des risques climatiques et économiques importants.

De nombreux exemples tirés de notre histoire montrent l'intérêt du choix pour une organisation « généraliste ». D'abord cette entrée donne une certaine légitimité pour traiter des questions de politique agricole, comme la gestion du foncier, l'accès au crédit et à l'information, la sécurité alimentaire, la construction d'une vision du monde rural, etc. Ensuite l'organisation généraliste peut prendre plus facilement en compte les dimensions socioculturelles de l'agriculture, et elle a une capacité plus large de mobilisation en faisant fonctionner la solidarité entre producteurs pour défendre la cause d'une filière (par exemple la défense des producteurs de coton lors de la crise cotonnière). Enfin l'OP généraliste a une capacité à intervenir dans le règlement des conflits entre organisations de producteurs (ex. : entre riziculteurs et éleveurs de la zone Office du Niger). Cette forme d'organisation n'empêche pas de s'intéresser aux problématiques des filières : l'AOPP a aussi en son sein des commissions de travail par filière (coton, céréales, fruits et légumes, élevage).

Quels niveaux de structuration et quels appuis privilégier ? Pour les OP

* L'AOPP, organisation faïtière, est constituée d'environ 130 OP structurées aux niveaux régional puis national.

FUPROCAM* :
« IL N'EXISTE
PAS UN NIVEAU
IDÉAL
D'ORGANISATION
À RENFORCER »

LA STRUCTURATION de la Fédération des unions de producteurs de cacao de Mbam au Cameroun (Fuprocama) fait apparaître trois niveaux d'organisation qui diffèrent par leurs missions. Au niveau de base (des Groupes d'initiatives communes, GIC), on se préoccupe des questions liées aux techniques de production, organisation du travail etc. et à la dynamique sociale du milieu (solidarité, soutien financier et moral sur les questions diverses). Au niveau

* La Fuprocama est constituée de 92 groupes d'initiatives communes (GIC) regroupés en 15 unions de GIC.

du Mali, tous les niveaux doivent être appuyés simultanément, en respectant 3 grands principes. D'abord la cohérence : le niveau national assure un rôle de coordination, comme par exemple pour l'élaboration concertée d'un plan de développement, mais avec souplesse pour que chaque niveau puisse l'adapter à ses réalités et à son territoire. Ensuite la subsidiarité : si le niveau national peut permettre de définir des orientations générales, le niveau le plus adapté doit ensuite être responsabilisé dans le pilotage et la mise en œuvre des activités. Et enfin l'autonomie : dans la mesure où elle respecte ses engagements vis-à-vis de la faïtière, chaque OP conserve la liberté de mener d'autres activités et négocier d'autres appuis.

Il y a un besoin simultané d'un appui institutionnel (renforcement du leadership, des capacités organisationnelles et de structuration des OP), et d'appuis productifs. En effet, les investissements productifs (aménagement de bas-fonds,

recherche, mécanisation, conseils technico-économiques), sont nécessaires pour améliorer la productivité et donc le revenu des paysans. Mais la gestion efficace de ces améliorations techniques et de ces aménagements repose sur des producteurs organisés, qui se sont fixés des règles internes et des objectifs propres. Après avoir surtout favorisé les investissements productifs, aujourd'hui au Mali les bailleurs de fonds privilégient les appuis institutionnels. L'équilibre nécessaire aux OP n'est pas encore trouvé. Ω



des unions de GIC, les actions menées concernent la collecte d'informations et des besoins des GIC en vue des approvisionnements, l'organisation de la lutte phytosanitaire, l'approvisionnement en intrants et l'organisation des ventes groupées. Au niveau fédération, il est surtout question de la représentation, de la négociation commerciale et de la défense des intérêts globaux.

Ce qui est important, c'est d'être à l'écoute des problèmes des membres à la base et d'apprécier la pertinence des différents niveaux d'organisation par rapport à leur contribution à la résolution de leurs problèmes. Si l'on focalise

l'attention à la base en oubliant les niveaux supérieurs, on risque de passer à côté de certaines opportunités. En ce qui concerne les formes d'organisation, la structuration par filière ne veut pas forcément dire que l'organisation mise en place ne s'occupe que d'un produit particulier. L'exemple de la Fuprocama, qui, pour répondre aux préoccupations diverses de ses membres, a adhéré à d'autres organisations, montre qu'elle gère des problèmes multiples au bénéfice de chacun d'entre eux. Ω

Éléments de synthèse issus de l'atelier

L'approche sectorielle par filière et les fonctions économiques sont plébiscitées. Cette approche présente plusieurs avantages : facilité à mobiliser les producteurs sur une accroche concrète liée à une production ; facilité à concentrer des efforts sur un objectif commun circonscrit, à identifier les principales contraintes, et à trouver des réponses immédiates rendant service aux membres ; impacts visibles : maîtrise des coûts de production et amélioration des revenus. La crédibilité de l'organisation paysanne vis-à-vis de ses membres s'en trouve renforcée. La base financière de l'OP disposant de ressources propres est plus solide et permet d'avoir davantage de poids économique et politique dans les négociations.

Cependant l'approche filière présente des limites non négligeables... L'OP gère désormais de nouveaux risques économiques du fait des montants en jeu et de la non-maîtrise des prix. Les limites concernent aussi la réduction de la fonction de l'OP à la dimension « produit » : l'approche filière, centrée sur le produit et non le producteur, manque de cohérence avec les réalités de l'exploitation familiale. Cette vision restreinte semble moins adaptée pour les réflexions sur les grands enjeux des politiques agricoles et ne permet pas de lever l'ensemble des contraintes (foncier, financement, formation et conseil, gestion des ressources naturelles, politiques agricoles, négociation internationale) qui limitent les investissements productifs.

Autre limite et non des moindres : le développement des OP axées sur les filières et essentiellement orienté vers des résultats économiques laisse entrevoir une dynamique de compétition entre les producteurs et de perte de l'esprit coopératif, avec en corollaire, l'exclusion d'une partie d'entre eux.

... D'où la nécessaire combinaison avec d'autres approches et fonctions.

L'approche géographique territoriale présente l'avantage d'être plus cohérente avec la réalité de l'exploitation familiale (diversité des problèmes et activités), avec les réalités socio-économiques (gestion des ressources, décentralisation, etc.) et elle permet d'avoir une approche plus globale du développement. Les fonctions de représentation et de défense des intérêts des OP font consensus : « C'est indispensable pour acquérir de la crédibilité extérieure et améliorer le sort des OP et de leurs membres ! ». Les activités de représentation des OP favorisent la construction d'une vision commune plus large et à plus long terme du développement. Elles participent à faire reconnaître le métier d'agriculteur, à accroître le poids de l'OP vis-à-vis des partenaires extérieurs et à rendre l'OP incontournable dans les débats sur les enjeux nationaux. L'identité du mouvement s'en trouve renforcée.

Mais, pour l'approche territoriale comme pour les fonctions de représentation il y a encore des problèmes de maturation institutionnelle et technique sur les thèmes de portée générale. L'approche territoriale a les défauts et limites de ses avantages : elle est plus difficile à mener du fait de l'hétérogénéité et de la dispersion des activités ; la faible visibilité et l'identité confuse

créent des problèmes de représentation et des conflits de leadership ; la faible efficacité économique des activités (petites et nombreuses), va de pair avec le faible pouvoir de négociation. Les fonctions de représentations rencontrent quant à elles des réticences, en interne et en externe : en interne, il est difficile de mobiliser les membres sur des fonctions aux objectifs lointains ne répondant pas au problème de court terme, et les coûts engendrés entraînent des risques de dépendance et de récupération politique ; en externe, quand l'OP est plus claire et plus lisible sur son identité, elle peut déplaire aux partenaires et être privée de ses sources de financement...

À réalités multiples, formes d'appuis diverses. Si certains en doutaient, les différentes approches et fonctions développées par les OP sont complémentaires et doivent être menées, parfois simultanément, parfois successivement. Toutes sont nécessaires, à différents niveaux. Il n'existe pas d'OP type à appuyer, ni fonction type, ni approche unique : le paysage est heureusement diversifié pour faire face aux nombreux défis et enjeux. Pas de trajectoire type à suivre non plus : les OP ne suivent pas une succession d'étapes pré-définies. L'appui doit ainsi être modulable, une caractéristique qui ne correspond pas forcément aux souhaits de bailleurs soucieux d'avoir des programmes clairs, faciles à gérer et à transposer d'un pays à l'autre. Mais la diversité des dispositifs d'appui est indispensable, si l'on veut travailler en prise sur la réalité. Ω

