

Troisième partie :

Comment appuyer les OP sans les instrumentaliser ?

Instrumentaliser, faire de quelque chose un instrument, l'utiliser, parfois à ses dépens... C'est de cela qu'il s'agit. Dans le domaine de l'appui aux organisations paysannes, l'instrumentalisation est une question cruciale, c'est l'une des dérives les plus courantes de l'appui. Ainsi projet, ONG, bailleurs de fonds, utilisent-ils parfois une OP pour atteindre leurs propres objectifs ou tout simplement pour réaliser les activités prévues dans leurs programmes sans tenir compte de la vision, des priorités des membres et des orientations que ces organisations ont définies.

LE RISQUE d'instrumentaliser les OP est lié à leur situation qui se caractérise par la faiblesse institutionnelle et une grande dépendance financière. Ce constat est mis en avant par les OP sénégalaises. Mais le risque provient également des relations qui existent entre les OP et leurs partenaires, c'est-à-dire du contenu du partenariat. Manque de respect de l'autre, incohérences entre les discours et la réalité des appuis, négociations inégales, « effets de modes », rigidité des procédures, durée trop courte des appuis financiers sont ainsi dénoncés par les OP... L'Association nationale des organisations paysannes

de Côte d'Ivoire (Anopaci) s'est penchée sur ce qu'elle estime être les limites des dispositifs d'appui. La Confédération paysanne du Faso propose quant à elle une « charte d'engagements réciproques » qui pourrait définir les bases des relations avec ses partenaires.

Si une large place est donnée à l'expression des avis et attentes des OP, il est également intéressant de connaître les modes d'intervention d'une structure d'appui. Projet ayant pour mission le renforcement des capacités des OP au Bénin, le PPAB présente les principes sur lesquels repose sa démarche d'accompagnement de celles-ci.

Enfin, l'ensemble des participants à l'atelier a voulu réfléchir et faire des propositions sur la question « comment construire un partenariat ? ». **Ω**

L'EXPÉRIENCE DES OP SÉNÉGALAISES : UNE MAÎTRISE INSTITUTIONNELLE QUI LIMITE LES RISQUES D'INSTRUMENTALISATION

DEUX APPROCHES sont possibles pour aborder les questions de l'instrumentalisation : on peut partir de l'analyse des types d'appui déployés par les bailleurs de fonds ou de l'analyse du vécu des OP et des stratégies qu'elles mettent en œuvre pour éviter une instrumentalisation. C'est cette seconde approche que quatre organisations sénégalaises ont privilégiée¹.

Ces structures sont diverses, en termes d'implantation, d'ancienneté, d'échelle d'intervention (niveaux local, régional, national), de types d'activités (ancrage dans une filière, fédération généraliste, etc.) et de statuts (fédération d'OP, association interprofessionnelle de formation). Malgré ces différences, elles présentent des points communs quant à l'appui qu'elles reçoivent de leurs partenaires et aux services qu'elles offrent à leurs membres.

1. Les quatre organisations sénégalaises concernées sont : le Centre interprofessionnel pour la formation aux métiers de l'agriculture (Cifa), le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (Fongs) et la Fédération nationale des producteurs de coton (FNPC).

Ces services et cet appui se caractérisent par :

- la nécessité de s'adapter à un contexte qui évolue en permanence (programmes d'ajustement structurel, privatisation, libéralisation, responsabilisation des OP, etc.), donc d'adapter et d'innover dans la manière d'apporter un appui à leurs membres ;
- la définition progressive de principes : une direction politique assurée par les responsables paysans, un public ou membership (mode d'appartenance) bien défini, des axes d'interventions bien ciblés, une bonne définition de la notion de « partenaires » ;
- la mise en place de stratégies : diversification des sources de financement, négociation de la disponibilité de ressources financières sur plusieurs années, développement d'une équipe technique interne travaillant sous la responsabilité des paysans, construction en interne de capacités d'analyse prospective, d'anticipation, de proposition et de négociation, pratiques de bilans stratégiques.

L'expérience de ces OP permet de tirer quelques enseignements sur la manière d'éviter l'instrumentalisation :

- les OP doivent elles-mêmes affirmer leur identité, avoir des principes et développer des stratégies leur permettant de maîtriser leur évolution ;

- leurs capacités institutionnelles doivent être en permanence renforcées : « une activité n'est en progrès que quand l'organisation qui la porte est elle-même en progrès » ;
- les partenaires financiers doivent accepter de réellement jouer le jeu du renforcement institutionnel dans le respect de l'identité et de la vision de l'OP.

En somme, à travers la volonté d'un renforcement institutionnel, les OP souhaitent maîtriser leur devenir et celui de leurs membres, ce qui passe par une nécessaire évolution des appuis des partenaires. **Ω**

LES LIMITES
DU DISPOSITIF
D'APPUI
INSTITUTIONNEL
DE LA
COOPÉRATION
FRANÇAISE
POUR
L'ASSOCIATION
NATIONALE DES
ORGANISATIONS
PAYSANNES
DE CÔTE
D'IVOIRE *

EN CÔTE D'IVOIRE, le programme d'appui à la professionnalisation agricole (POPA) financé par la coopération française a accompagné 17 OP inégales à la fois par leur niveau de structuration et par leur taille. Il a réussi à mettre autour de la même table à la fois les éleveurs, les producteurs d'hévéas, d'ananas, de banane, de palmier, de produits vivriers et de café et cacao — véritable gageure pour un pays dont le développement agricole était basé sur l'approche filière. Un diagnostic d'une dizaine de structures susceptibles de constituer un noyau de départ d'une association nationale de type transversal, des moyens pour former, informer et structurer le mouvement professionnel agricole naissant... et en dépit de sa jeunesse et des faiblesses liées au contexte socio-politique, l'Anopaci s'est très rapidement imposée comme l'interlocutrice écoutée des pouvoirs publics pour toutes les questions agricoles (elle a également milité pour la mise en place d'un cadre de concertation pouvoirs publics – profession agricole). Elle a aussi été reconnue peu après sa création par les bailleurs de fonds (Union européenne, Agence française de développement, Banque mondiale, etc.).

* L'Anopaci comprend aujourd'hui 11 OP et la société financière décentralisée.

LA CONFÉDÉRATION
PAYSANNE DU
BURKINA FASO
(CPF) : UNE
CHARTRE
D'ENGAGEMENTS
RÉCIPROQUES ENTRE LA
CONFÉDÉRATION
ET SES PARTENAIRES

LA CPF a analysé les pratiques d'appui et d'accompagnement des partenaires des OP et réalisé une autocritique des pratiques et des comportements de ces organisations. Une proposition de « charte des engagements réciproques » est issue de cette réflexion.

Pour satisfaire aux engagements pris en signant cette charte, l'organisation paysanne doit en particulier :

- se débarrasser du complexe d'infériorité par rapport aux partenaires techniques et financiers ;
- accepter que les partenaires reçoivent de l'OP et reconnaître que les partenaires ont besoin d'elles ;
- refuser l'aide qu'elle ne veut pas, et être déterminée sur ce qu'elle veut ;
- demander à ce que le droit à l'erreur lui soit reconnu ;
- être vigilante, refuser le gaspillage, et tirer les leçons de l'expérience ;
- développer la cohésion, la solidarité interne et travailler à ce que ses mem-

Aujourd'hui, l'Anopaci s'ouvre à de nouvelles organisations paysannes (producteurs de canne à sucre, fédération de coopératives de café cacao, coopératives de produits vivriers) et soutient la création d'une plateforme des femmes et des jeunes. Tout en se consolidant au niveau national, elle développe ses partenariats avec des organisations sous-régionales et mondiales (Roppa¹, Fipa², Afdi³, UPADI⁴, etc.). Le plaidoyer des OPA est mieux construit, le discours plus crédible et confirme le renforcement de leurs capacités.

Mais des limites liées au dispositif d'appui français existent. Les financements de court terme des projets (trois ans au plus) ne permettent pas aux actions initiées de s'inscrire dans la durée et donc de porter leurs fruits. Si un nouveau projet est accepté, il manque une dynamique entre les différents projets (notamment absence de tuilage entre assistants techniques). Le délai entre la signature d'un financement et la mise à

1. Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest.
2. Fédération internationale des producteurs agricoles.
3. Agriculteurs français et développement international.
4. Union des producteurs agricoles et développement international (Québec).

bres soient soudés ;

- accepter la clairvoyance de ses leaders ;
- s'engager à faire respecter ses statuts et règlement intérieur et ceux de ses membres ;
- cultiver la transparence (aspects financiers et vie démocratique de l'OP).

De leur côté, les partenaires s'engagent à :

- ne pas imposer de visions, d'orientations, de modalités, de concepts ;
- ne pas utiliser de démarches descendantes ;
- sortir des « modes » et ne pas lancer de « messes et autres cantiques » à reprendre en refrain ;
- renoncer à toute ingérence, refuser les pratiques qui affaiblissent les OP et qui favorisent la division ;
- refuser le gaspillage ;
- sortir du principe néfaste lié au décaissement et éviter les lourdeurs

disposition effective des ressources aux bénéficiaires est trop long. L'appui est orienté vers la structuration professionnelle et le renforcement des capacités mais les fonctions économiques sont négligées. Le renforcement d'une OP entraîne une montée en puissance des demandes et des activités. Les moyens humains et financiers dégagés sont insuffisants pour permettre de mener à bien l'ensemble des attentes exprimées et affichées lors de la création de l'Anopaci. Enfin, les projets et programmes dépendent trop des contingences socio-politiques des pays et il faudrait pouvoir envisager un fonctionnement minimal des projets en cours en cas de crise et non leur fermeture. Ω

administratives ;

- chercher en permanence la cohérence entre moyens, méthodes et objectifs et donc refuser d'utiliser des méthodes et moyens qui soient contradictoires avec la finalité et les objectifs ;
- renoncer aux démarches qui ne prennent pas en compte les paysans (avis, compétences, savoir-faire) ;
- traiter avec l'OP en tant que personne morale responsable et lui laisser le droit à l'erreur ;
- s'engager à être transparents notamment dans la gestion et l'affectation des fonds ;
- s'engager pour que « la main qui donne ne soit pas au-dessus de celle qui reçoit ». Ω

**LA DÉMARCHE
D'INTERVENTION
DU PROGRAMME
DE PROFESSION-
NALISATION DE
L'AGRICULTURE
DU BÉNIN
(PPAB)**

LE PPAB a pour objectif d'accompagner les organisations paysannes dans la préparation de leurs projets professionnels, de manière progressive et adaptée. Les interventions sont centrées sur un renforcement des capacités des organisations en matière d'analyse, de diagnostic, de choix, de proposition et de mise en oeuvre des actions.

Cet accompagnement prend la forme d'un appui aux responsables d'OP dans l'acquisition des références nécessaires à la construction d'un projet professionnel ou de partenariats avec les institutions présentes dans leur environnement (institutions de crédit, projets de développement, opérateurs privés, services de l'État).

Les actions concernent une amélioration de l'accès à l'information, des travaux de réflexion, des visites et des diagnostics collectifs, des analyses et des restitutions, la préparation de protocoles d'enquête, la préparation de documents (plan d'action, cadre logique, budget).

Il convient de rappeler quelques lignes directrices et principes, même si l'accompagnement proposé varie en fonctions des organisations paysannes et des spéculations.

Inscrire l'accompagnement dans les dynamiques paysannes :

- l'accompagnement des OP doit être directement lié à leurs préoccupations, orientations ou objectifs ; les thèmes retenus doivent donc être inscrits dans les différents programmes de travail des organisations paysannes ;
- il est important d'intervenir en accompagnement d'organisations de différents niveaux. Ceci permet de renforcer le mouvement paysan dans son ensemble en essayant de développer les complémentarités et synergies au sein d'un réseau. Il sera alors possible de réfléchir sur les fonctions que les différents niveaux de structuration doivent assumer et de raisonner l'ensemble des activités ;
- un appui-conseil régulier permet par

ailleurs de conforter les initiatives des OP et de travailler la re-formulation des programmes d'action.

Adapter les méthodes de travail aux OP :

- l'accompagnement des OP doit se faire au rythme des responsables paysans : les séances de travail doivent être suffisamment espacées afin qu'ils puissent assimiler les apports d'informations et assumer de front leurs responsabilités professionnelles et la gestion de leur exploitation agricole ;
- les spécificités du fonctionnement coopératif ou associatif des OP vont également influencer sur les méthodes de travail : les interlocuteurs réguliers d'une équipe d'appui (adhérents ayant reçu, sur un thème spécifique, un mandat de l'OP par exemple) n'auront pas pouvoir de décision. Apports d'informations et appui dans l'analyse sont alors à dissocier des processus de prise de décision (organes décisionnels de l'OP).

L'information, pierre angulaire de l'accompagnement :

- l'accès à l'information (sur des initiatives d'autres OP, sur les institutions présentes dans l'environnement, etc.) n'est pas suffisant. Il convient de donner les clés aux OP (analyses collectives, explications de documents, animation lors de visites d'échanges) afin qu'elles puissent assimiler ces apports d'information parfois très éloignées de leur vécu (augmentation de leur référentiel). L'utilisation de ces nouvelles informations est alors un sujet majeur de l'accompagnement ;
- les élus et salariés des OP doivent être associés dès les premières phases de conception d'actions initiées par d'autres intervenants et avoir accès aux informations relatives à ces initiatives ;
- une partie importante du travail d'accompagnement des OP est consacrée

à la valorisation de leurs expériences (facilitation des phases de rédaction). L'accompagnement doit ainsi porter sur le renforcement des capacités des OP à produire elles-mêmes de l'information ;

- le PPAB a également favorisé la circulation de l'information au sein des réseaux d'OP (pas assez spontanée). Les expériences des uns et des autres peuvent faire évoluer la réflexion de chacun. Les initiatives des unions de base doivent, de plus, nourrir les réflexions stratégiques des faïtières.

La mise en relation avec les acteurs de l'environnement des OP :

- l'accompagnement des OP doit être orienté vers une meilleure maîtrise de l'environnement et des institutions qui y sont présentes. Le paysage du monde rural béninois est relativement cloisonné et il est fréquent d'avoir l'impression d'être confronté à différents mondes qui s'ignorent quelque peu ;
- une fois l'environnement immédiat des OP mieux connu, il convient de proposer un appui dans la préparation des rencontres avec les différents acteurs de la place. Ces phases préparatoires sont également nécessaires avant les rencontres avec les partenaires des OP : Comment aborder une discussion avec un « partenaire potentiel » ? Comment valoriser les expériences des OP aux yeux d'un intervenant extérieur ? ;
- les capacités des OP d'utilisation des acteurs présents dans leur environnement et d'élaboration de partenariats n'en seront que renforcées ;
- le PPAB a favorisé la contractualisation entre les OP et des intervenants d'appui en intégrant dans ses soutiens financiers aux OP des rubriques spécifiques. Au cours de phases d'études, les OP ont pu ainsi faire appel à des compétences supplémentaires. Ω

Comment construire un partenariat ?

ÉVITER l'instrumentalisation, que ce soit du côté des OP ou des structures d'appui, c'est mettre en place de véritables partenariats. Telle est l'une des principales conclusions des travaux menés sur la question.

Cadres de concertation, comités de sélection, fonds compétitifs formalisent des relations rassurantes pour les bailleurs comme pour les bénéficiaires de l'aide, mais qui ne constituent en rien des partenariats. La réciprocité est un pré-requis indispensable. Ensuite, les partenaires n'en sont véritablement que s'ils partagent un minimum de préoccupations communes pour cheminer ensemble. Confiance, respect des engagements et transparence sont des principes essentiels au bon fonctionnement d'un partenariat.

Les OP ont évolué au cours des années. On n'a plus à faire aujourd'hui à des structures naissantes en quête d'identité, d'où une nécessaire révision des modes d'intervention. Il semble indispensable d'associer les OP à l'élaboration des programmes et à la négociation. Le rythme des phases de préparation et de négociation doit être adapté aux structures (bâtir des positions collectives, rendre compte, soumettre les décisions prend du temps). Ces dernières doivent avant tout avoir des moyens (financiers et humains) et être outillées pour ces négociations. Quant aux projets, il leur faut prendre en compte l'existant : s'appuyer sur les objectifs, les plans d'actions ou les programmes des OP.

Il n'existe pas une forme de partenariat gravée dans la pierre, mais des partenariats multiples et évolutifs. Par exemple, une participation financière des bénéficiaires ne se justifie pas toujours. Dans certains cas, elle peut s'avérer néfaste. Pour s'inscrire dans la durée, le partenariat exige souplesse, rigueur et réalisme : rigueur dans le sens du respect des engagements mutuels ; réalisme en évitant au maximum les intermédiaires inutiles et les réunions surdimensionnées ; souplesse enfin dans

le sens où il est parfois nécessaire de mettre en place des mécanismes variables et adaptables (par exemple des fonds non affectés), en stimulant les facultés d'adaptation des uns et des autres on multiplie les chances de réussite d'un partenariat. Les partenaires financiers doivent adapter leurs financements aux programmes des organisations paysannes, d'où un souhait fortement exprimé : que les bailleurs de fonds apprennent à développer des partenariats... entre eux. Ω



Le mot du ministère français des Affaires étrangères

DANS la très grande majorité des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, de nombreux paysans se sont dotés d'organisations structurées en réseau, engagées dans des fonctions économiques, techniques et de défense de leurs intérêts. Toutes n'ont pas la même histoire, n'ont pas connu les mêmes succès ou rencontré les mêmes difficultés. Mais un enseignement très clair ressort de l'atelier. Il est indispensable que les OP établissent par elles-mêmes un plan stratégique qui leur soit propre, chacune à son niveau, et en cohérence avec son réseau. Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ? Quels sont leurs objectifs et leurs priorités ? De quels moyens disposent-elles, et quels partenaires doivent-elles rechercher pour étendre ces moyens financiers, techniques et humains ? Il est évident que la définition de tels plans stratégiques ne se fait pas en un jour. Elle repose d'abord sur des concertations internes, enrichies d'échanges avec l'extérieur, et notamment avec d'autres OP. Des crises de croissance peuvent se faire ressentir. L'histoire de la Fongs ou celle du CNCR, au Sénégal, n'ont pas été linéaires.

Mais aujourd'hui ces organisations sont en mesure de défendre leurs projets et la position des producteurs, tant vis-à-vis de leur État que de partenaires comme la Banque mondiale. Bien que les OP soient sollicitées sur de nombreux enjeux (stratégie de réduction de la pauvreté, négociations commerciales, politique agricole, etc.), les autres acteurs ne les attendront pas. Elles sont amenées à s'engager résolument dans les négociations et les combats qui les concernent aux niveaux local, national et international.

Les bailleurs de fonds sont particulièrement intéressés par les OP. Leurs projets sont en effet trop longtemps restés éloignés des préoccupations et des attentes des paysans. Pour autant, le partenariat avec les OP n'est pas des plus faciles : ces organisations sont le théâtre de rivalités et de luttes de pouvoir. Derrière le vocable d'OP se cache une très grande diversité d'organisations et de leaders. L'émergence de contre-pouvoir autonome fait parfois peur. Il est donc « délicat » pour un bailleur de s'engager pour une coopération plus ou moins exclusive dans la durée.

Il revient aux OP de faire valoir leurs projets, leur plan stratégique. Il revient aux bailleurs de savoir prendre des risques (ils en prennent avec les États), et de favoriser les conditions pour que les acteurs du développement agricoles travaillent ensemble. L'atelier de Ouagadougou aura été très riche. La qualité des interventions et des présentations a été au rendez-vous, nous pouvons en remercier les participants. À nous tous aujourd'hui d'œuvrer pour faire profiter le plus grand nombre de l'expérience acquise.

Gilles Martin, chargé de programme à la direction de la coopération technique, bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire (DCT-EPS), MAE