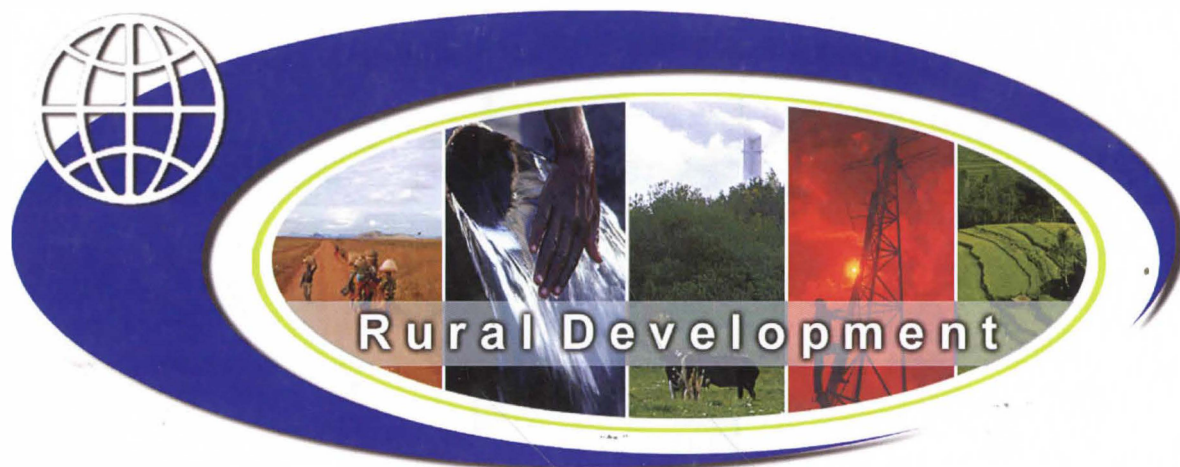




Stratégie de développement rural - Document de Base 8

Le Rôle des Organisations Paysannes et Rurales (OPR)

*dans la stratégie de développement
rural de la Banque Mondiale*

Pierre-Marie Bosc
Didier Eychenne
Karim Hussein
Bruno Losch
Mari-Rose Mercoiret
Pierre Rondot
Sadie Mackintosh-Walker



Le rôle des Organisations Paysannes et Rurales (OPR)

*dans la stratégie de
développement rural de la
Banque mondiale*

Rapport de synthèse

Pierre-Marie Bosc

Didier Eychenne

Karim Hussein

Bruno Losch

Marie-Rose Mercoiret

Pierre Rondot

Sadie Macintosh-Walker

First printing: April 2003
©The International Bank for Reconstruction and Development
Agriculture & Rural Development Department
1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433

Cette étude entre dans la lignée des précédentes, préparées lors la mise à jour de la stratégie de développement rural de la Banque mondiale pour l'année 2002. Cette série de rapports a été réalisé pour diffuser les résultats des travaux en cours, ainsi que pour encourager l'échange d'idées au sein du personnel de la Banque et parmi les autres personnes intéressées par le sujet du développement rural. La présente étude porte le nom de son auteur et devrait donc être utilisée et citée de manière appropriée. Les résultats, interprétations, ainsi que les conclusions de cette même étude sont la propriété de l'auteur et ne devraient donc pas être attribuées à la Banque mondiale, son Conseil d'Administration, sa gestion ou à aucun de ses Etats-membres.

Cette étude a été soumise en vue de publication au Comité éditorial des études & rapports de la stratégie de développement rural : Robert Thompson (President), Jock Anderson, Shawki Barghouti, Csaba Csaki, Cees de Haan, Gershon Feder, Sushma Ganguly, and Kees Van Der Meer.

Sommaire

Acronymes	v
Remerciements	vii
Résumé	ix
Préface.....	xi
1. Introduction.....	1
2. La Mondialisation et ses défis pour les organisations et paysannes et rurales.....	9
3. Principaux résultats et recommandations	13
4. Etudes de cas de projets de renforcement des capacités des organisations paysannes soutenues par l'aide française.....	35
5. Etudes de cas dans des pays non-francophones coordonnées par l'ODI	101
Annexe 1. Grille d'analyse pour les études de cas.....	139
Annexe 2. Liste des experts de la Banque mondiale rencontrés à Washington	145
Annexe 3. L'Université Paysanne Africaine (UPAFA): Cycle International De Formation Par Alternance.....	147
Bibliographie	153
 Tableau 1 Liste des études de cas analysées par le CIRAD	5
Tableau 2 Liste des études de cas analysées par l'ODI.....	6
Tableau 3 Les différents types de biens	15
Tableau 4 Rôle des OPR dans le développement rural.....	18
Tableau 5. Illustration des principales fonctions des différents types d'OPR.....	19
Tableau 6 Résultats obtenus au regard des différents enjeux grâce à la fonction de coordination des OPR.....	27
Tableau 7 Evolution de la production de sésame de 1994 à 1998.	114
 Figure 1 Echelle des opérations des OPR et liaisons verticales/horizontales	16
Figure 2 Axe d'intervention et évolution des OPR.....	17

Acronymes

ACSA	Appui à la Concertation Sectorielle Agricole
AFD	Agence Française de Développement
AFDI	Association des agriculteurs Français pour le Développement International
ANADER	Agence Nationale de Développement Rural (Côte d'Ivoire)
ANAPROCI	Association Nationale des Producteurs de Café-Cacao de Côte d'Ivoire
AOPP	Association des Organisations Paysannes et Professionnelles (Mali)
ANOPACI	Association Nationale des Organisations Professionnelles Agricoles de Côte d'Ivoire
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agricultures du Mali
APL	Adaptative Programme Lending
APM	Agriculture Paysanne et Modernisation
ASSPA	Assistance aux Stratégies des Producteurs et à la Professionalisation de l'Agriculture (Cameroun)
AV	Association Villageoise
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole
CADEF	Comité d'Action pour le Développement du Fogny (Sénégal)
CAMOPA	Cellule d'Appui à la Mise en Oeuvre du Plan d'Action (Mali)
CDF	Comprehensive Development Framework
CDD	Community Driven Development
CFUG	Community Forest User Groups (Népal)
CIEPAC	Centre International pour l'Education Permanente de l'Aménagement Concerté (France)
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (France)
CNC	Coordinadora Nacional Campesina (Equateur)
CNCR	Comité National de Concertation des Ruraux (Sénégal)
CNFR	Comision National de Fomento Rural (Uruguay)
CONAIE	Confederacion de Nacionalidades Indigenas del Ecuador
CONFEUNASSC	Confederation Unica Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (Equateur)
CPCC	Comité des Producteurs de Coton du Cameroun
CRG	Crédit Rural de Guinée
CROS	Comité Régional d'Orientation et de Suivi (Madagascar)
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)
DFID	Department For International Development (Grande-Bretagne)
DPGT	Développement Paysannal et Gestion des Terroirs (Cameroun)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel (Bénin)
FENOCIN	Federacion Nacional de Organizaciones Campesinas, Indigenas y Negras (Equateur)
FENOP	Fédération Nationale des Organisations Paysannes (Burkina Faso)
FIPA	Fédération Internationale des Producteurs Agricoles
FNDA	Fond National de Développement Agricole (Côte d'Ivoire)
FONGS	Fédération des Organisations Non-Gouvernementales du Sénégal
FNPC	Fédération Nationale des Producteurs de Coton (Sénégal)
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (France)
PPFD	Fédération des Paysans du Fouta Djallon (Guinée)
FPH	Fondation Charles Léopold Meyer pour le Progrès de l'Homme
FRAO	Fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest
FUGN	Fédération des Unions de Groupements Naam (Burkina Faso)
FUPRO-Bénin	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin

GIC	Groupe d'Intérêt Collectif (Common Interest Group)
GIE	Groupe d'Intérêt Economique (Economic Interest Group)
GTDR	Groupe de Travail pour le Développement Rural (Madagascar)
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (German aid)
IRAM	Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement (France)
MAE	Ministère des Affaires Etrangères (France)
MDP	Maison Des Paysans (Madagascar)
MINAGRA	Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (Côte d'Ivoire)
MPZS	Mouvement Paysan de la Zone Soudanienne (Tchad)
MSA	Mutualité Sociale Agricole (France)
NACOBTA	Namibia Community-Based Tourism Association (Namibia)
NIA	National Irrigation Administration (Philippines)
NFU	National Farmers Union (Grande-Bretagne)
ODI	Overseas Development Institute
OFISOM	Observatoire des Filières du Sud Ouest Malgache
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPCC	Organisation des Producteurs de Coton du Cameroun
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural (Madagascar)
PAOPA	Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles
PCPS	Projet Centre de Prestation de Services (Mali)
PGR	Projet Gestion Rurale (Mali)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POP	Promotion et Organisation Paysanne
ROPFA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SODECOTON	Société pour le Développement de la Culture Cotonnière au Cameroun
SDD	Social Development Department (World Bank)
SOLAGRAL	Solidarité Agro-Alimentaire (France)
SYCOV	Syndicat des Cotonniers et Vivriers (Mali)
T & V	Training and Visit
UACI	Union des Aviculteurs de Côte d'Ivoire
UCOOPAG-SCI	Union des Coopératives Agricoles de la Zone des Savane de Côte d'Ivoire
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNPCB	Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina (Burkina Faso)
URECOS-CI	Union Régionale des Entreprises Coopératives de la zone de Savanes de Cote d'Ivoire
USAID	United States Agency for International Development (Etats-Unis)
ZFU	Zimbabwe Farmers Union (Zimbabwe)

Remerciements

Cette étude a été préparée par une équipe CIRAD-ODI dans le cadre de la révision de la stratégie de développement rural de la Banque mondiale *"From Vision to Action"* et articulée autour du thème: *"Reaching the rural poor"*.

Cette équipe était composée:

- pour le CIRAD, de Pierre-Marie Bosc, Bruno Losch et Marie-Rose Mercoiret, chercheurs du Programme agricultures familiales, avec l'assistance de Didier Eychenne, chercheur associé et de Pierre Rondot (RDV – CIRAD);
- pour l'ODI, de Karim Hussein, chercheur, Rpeg, avec l'assistance de Sadie Mackintosh-Walker, chercheur associé.

Des commentaires utiles ont été formulés par Marie-Hélène Collion (Banque mondiale), Felicity Proctor (Banque mondiale), Permesh Sha (SDV) and Pierre Rondot (RDV – CIRAD). Pour le CIRAD, Henri Hocdé et Jacques Marzin ont fourni des éléments concernant des études de cas particuliers.

La mise en forme de la version anglaise et de celle-ci a été réalisée par Chantal Mazzela-Second.

Cette étude a été financée par le Ministère français des Affaires Etrangères (MAE) avec une contribution du DFID (Royaume-Uni).

Résumé

Cette synthèse est une contribution à la révision du document de stratégie de développement rural de la Banque mondiale intitulé «*Reaching the Rural Poor*». Elle met l'accent sur le rôle des Organisations de Producteurs Ruraux (OPR), dans le contexte actuel de mondialisation.

Cette étude se base sur un matériau empirique constitué de neuf études de cas de programmes d'appui à des organisations de producteurs ruraux. Ces études ont été analysées à l'aide d'une grille commune qui a été adapté à chaque situation. Ces neuf études de cas proposent une analyse détaillée et dix autres cas sont présentés de manière plus succincte pour apporter des éclairages complémentaires. Chaque ensemble d'études de cas, réalisé respectivement par le CIRAD et par l'ODI, permet à ces instituts de dégager des enseignements et des recommandations utiles aux bailleurs de fonds.

La synthèse globale présente une vision actualisée:

- ❑ de la nature des organisations de producteurs ruraux qui font clairement partie du secteur privé mais ont des caractéristiques spécifiques et remplissent des fonctions diversifiées;
- ❑ de la diversité des fonctions assurées par les organisations de producteurs ruraux et une typologie des programmes d'appui qui leur sont destinés;
- ❑ des principaux acquis significatifs obtenus à travers le développement et le renforcement des capacités de ces organisations dans les pays en développement durant les vingt dernières années;
- ❑ des recommandations opérationnelles pour les bailleurs de fonds et plus particulièrement pour la Banque mondiale afin que les organisations de producteurs ruraux soient réellement des acteurs des processus de développement.

Mots clés: organisations de producteurs ruraux, mondialisation, développement agricole, développement rural, institutions et politiques publiques, Banque mondiale.

Préface

Bruno Vindel

*Chef du bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire
Ministère des affaires étrangères*

Dans la logique de la collaboration, qui s'est développée depuis plusieurs années entre la Coopération française et la Banque mondiale, le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) a répondu avec intérêt aux sollicitations du département du développement rural (RDV) de la Banque pour contribuer à la révision de la stratégie « *From vision to action* ». Il convient en effet que l'ensemble des donateurs se concerte aujourd'hui afin de définir des stratégies communes d'intervention sur le terrain, partager leurs réflexions, leurs analyses et leurs expériences. La réflexion stratégique de la Banque s'est révélée propice à d'intéressants échanges entre institutions pour l'élaboration d'un cadre d'action; il servira probablement de référence à la communauté des bailleurs de fonds pour les années à venir.

C'est donc dans ce contexte que, en collaboration avec le Département britannique pour le développement international (DFID), le Ministère des affaires étrangères a demandé au CIRAD et à ODI de conduire une étude sur la structuration de l'Organisation de producteurs ruraux. Il s'agissait de montrer que cette même organisation constitue un élément clé du développement agricole et, plus précisément, comment elle contribue à l'accroissement du revenu paysan, à la gestion durable des ressources naturelles, à la création d'emploi et, par là même, à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

A travers l'analyse de plusieurs dizaines de cas, l'étude s'attache à montrer la nature des Organisations de producteurs ruraux, leur diversité, mais également leurs spécificités comme acteurs à part entière du secteur privé. Elle montre les différents rôles que ces organisations peuvent jouer dans le développement rural, et ce dans de nombreux pays, comme opérateurs économiques en amont et en aval de la production, ou comme canaux d'expression des revendications des producteurs. Au plan national, elles prennent part à l'élaboration des politiques agricoles, tout en renforçant leur rôle dans l'identification et la mise en œuvre d'actions à divers niveaux territoriaux, et en portant un intérêt croissant à la gestion des ressources naturelles. Les organisations de producteurs ruraux constituent aujourd'hui de véritables acteurs économiques et sociaux dans la lutte contre la pauvreté.

Dépassant le cadre analytique, l'étude débouche sur une série de recommandations opérationnelles à l'attention des intervenants en milieu rural, des bailleurs de fonds en particulier. Plus spécifiquement à l'adresse de la Banque mondiale, des propositions sont développées afin de l'aider à mieux prendre en compte les Organisations de producteurs ruraux dans ses interventions et à favoriser leur émergence.

L'enjeu est bien de replacer les principaux acteurs du développement rural, que sont les agriculteurs, au cœur de la réflexion et de l'action. Leurs organisations, qu'elles soient à vocation économique ou représentative, leur permettent de mieux faire entendre leur voix, tout en les aidant à devenir autonomes et responsables dans la conduite et la pérennisation d'actions de développement.

Le renforcement des capacités de ces organisations constitue par conséquent un élément essentiel de toute stratégie de réduction durable de la pauvreté.

1. Introduction

Objectifs

Ce document est une contribution à l'actualisation de la stratégie de développement rural de la Banque mondiale, intitulé dans sa dernière version « *From Vision to Action* » et est articulé maintenant autour du thème: "*Reaching the rural poor*". Le développement rural passe nécessairement par des investissements sectoriels – pour accroître la productivité agricole, améliorer les infrastructures, promouvoir la santé, l'éducation, etc. Cependant, les acquis durables sont le résultat des stratégies mises en œuvre par les acteurs ruraux. Ces acteurs poursuivent des objectifs de nature diverse – économiques, politiques et institutionnels – dont il faut tenir compte. Il est donc clair que les acteurs se situent au centre de toute politique de développement rural. Ils doivent être au cœur du processus de définition et d'application des politiques et des stratégies, ce qui est en accord avec les orientations actuellement suivies dans la formulation de Cadres de développement intégré¹ et de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Parmi ces acteurs, les organisations créées par les ruraux ont un rôle fondamental à jouer dans le développement et la lutte contre la pauvreté, comme le souligne une étude récente de la Banque mondiale, « *Voices of the Poor* ».

Le présent document envisage le rôle des Organisations de Producteurs Ruraux (OPR), thème transversal qui revient, à des degrés divers, dans plusieurs des études thématiques, sectorielles et régionales réalisées dans le cadre du processus d'actualisation du document de stratégie « *From Vision to Action* ». Il a essentiellement trois objectifs.

- ☐ Expliciter la nature spécifique des OPR et le rôle qui leur revient dans le développement rural.
- ☐ Mettre en lumière les résultats atteints par ces organisations dans le domaine du développement rural.
- ☐ Aider le groupe de travail chargé de réviser le document de stratégie:
- ☐ à identifier les moyens d'intégration des OPR dans la nouvelle stratégie de développement rural de la Banque mondiale et, plus fondamentalement, de structuration de cette nouvelle stratégie autour des acteurs ruraux;
- ☐ formuler des recommandations pratiques pour que la Banque mondiale associe les OPR aux interventions qu'elle finance, en se servant à cet effet des instruments existants et d'instruments nouveaux.

Méthodologie

La recherche conduite pour l'élaboration de ce document s'est déroulée en plusieurs étapes qui ont conduit les équipes de l'ODI et du CIRAD à combiner simultanément plusieurs approches

1. Comprehensive development framework.

complémentaires en établissant un dialogue avec les équipes de la Banque mondiale en charge des autres contributions thématiques.

Dans une première étape, l'analyse du contexte de mondialisation dans lequel opèrent les organisations de producteurs a permis d'identifier les principales contraintes et les opportunités nouvelles offertes aux producteurs ruraux. Cette analyse a donné lieu à un document² discuté en mars 2001 par l'équipe CIRAD - ODI avec plusieurs interlocuteurs travaillant à la révision de la stratégie de développement rural (annexe 2) au sein de la Banque mondiale. Ces discussions avaient comme objectif d'appréhender la place attribuée aux organisations de producteurs par les principaux rédacteurs des contributions thématiques au processus de révision du document de stratégie de développement rural. Elles ont souligné l'intérêt de préciser et de formaliser les connaissances disponibles permettant de caractériser les organisations de producteurs et les fonctions assumées dans le contexte actuel. La caractérisation des organisations et des fonctions assumées dans le nouveau contexte de mondialisation se fonde essentiellement sur des travaux et des observations disponibles au niveau des équipes de recherche de l'ODI et du CIRAD qui disposent chacune sur ces questions d'une expérience reconnue dans la durée et qui ont déjà développé des travaux conjoints sur certains thèmes³ spécifiques.

Parallèlement, et de façon coordonnée, un travail empirique se basant sur des études de cas concrets était engagé à partir de l'élaboration d'une grille d'analyse (annexe 1) commune aux deux équipes de recherche, qui l'ont ensuite appliquée aux cas choisis. Un premier ensemble d'études de cas a été retenu afin de prendre en compte la diversité des situations dans lesquelles opèrent les organisations de producteurs. Neuf études de cas ont donc fait l'objet d'analyses approfondies de la part de chaque équipe de recherche (cas 1 à 5 et cas 12 à 15, respectivement pour le CIRAD et l'ODI). D'autre part, le besoin de préciser certains points a conduit à mentionner de manière plus concise d'autres études de cas (cas 6 à 11 et cas 16 à 19, respectivement pour le CIRAD et l'ODI) apportant des éléments de réflexion complémentaires.

L'ensemble des études de cas choisies (19 au total) correspond au souci de couvrir une grande diversité de contextes au sein desquels les organisations de producteurs ruraux ont à intervenir. On peut citer notamment et sans chercher à être exhaustif:

- ❑ la diversité des contextes politiques, économiques et institutionnels des différents pays, voire des régions qui présentent des spécificités en termes d'histoire des interventions de développement (zones de grande irrigation en Afrique par exemple);
- ❑ la diversité des formes d'appui par grands thèmes (recherche - vulgarisation, crédit, information - formation, concertation entre acteurs au sein d'une filière, etc.);
- ❑ la diversité des démarches avec notamment une plus ou moins forte implication des producteurs dans la définition et la mise en œuvre des appuis;
- ❑ la diversité des niveaux de structuration des organisations;

2. The role of producer organisation in the context of globalisation, Cirad- ODI, January 2001, Position paper for discussion.

3. Voir les travaux réalisés dans le cadre de l'Initiative franco-britannique (Hussein, Pesche et Staymaker, 2001) qui ont notamment porté sur les relations entre les systèmes de recherche, les organisations de producteurs et la vulgarisation (Bosc et al., 1999).

- ❑ la diversité des fonctions exercées par les organisations: gestion d'une infrastructure agricole, implication à différentes étapes d'une filière, gestion du crédit, gestion des ressources naturelles, etc.;
- ❑ la diversité des agences d'aide et de leurs modalités d'intervention en appui aux organisations de producteurs;
- ❑ la diversité des opérateurs d'appui (services de l'Etat, structures de type « projet », opérateurs privés type bureau d'études ou ONG...).

L'étude s'attache notamment à analyser:

- ❑ les fonctions exercées par les organisations paysannes et les difficultés qu'elles rencontrent;
- ❑ les appuis qu'elles reçoivent à travers un passage en revue d'un échantillon raisonné de projets: projets spécifiques d'appui aux organisations paysannes ou projets thématiques (fertilité, développement régional ou filière) comportant un volet significatif sur le renforcement des capacités;
- ❑ les capacités que les organisations paysannes devraient acquérir pour faire face à leurs nouvelles fonctions dans le nouveau contexte;
- ❑ la manière dont il conviendrait de les appuyer et le rôle que pourrait jouer, notamment, la Banque mondiale à cet égard.

Un tableau synthétise le matériau disponible sur les différentes études de cas et permet une comparaison des expériences retenues.

Un document de synthèse⁴ a été présenté et discuté durant la *Rural Week* à Washington les 23 et 24 avril lors de la session intitulée "*Creating the economic and policy environment for the private sector to flourish*".

Par ailleurs, un travail de recensement de la bibliographie mobilisée pour réaliser cette étude a été entrepris par les deux équipes. Ces références sont présentées, chaque fois que cela était possible, avec une courte note ou un résumé lorsque ceux-ci étaient disponibles.

Structure du document

Le document se présente donc de la manière suivante :

- ❑ La première partie est constituée de la présente introduction.
- ❑ Une seconde partie présente les enjeux de la période liés à la mondialisation et fait ressortir les défis correspondant pour les organisations de producteurs ruraux.
- ❑ La troisième partie constitue la synthèse des acquis en matière de caractérisation des organisations de producteurs ainsi que les enseignements tirés des expériences étudiées et les recommandations qui en découlent pour les bailleurs de fonds et notamment pour la Banque mondiale.

4. The role of Rural Producers Organisations (RPOs) in the World Bank Rural Development Strategy, Reaching the rural poor, Cirad – ODI, April 2001, 36 p.

- ❑ Les parties 4 et 5 présentent respectivement les études de cas réalisées par chacune des équipes, du CIRAD et de l'ODI.
- ❑ Les études de cas du CIRAD sont précédées d'une analyse de la diversité des fonctions et des programmes d'appui aux organisations.
- ❑ Les études de cas de l'ODI sont introduites par une analyse de l'évolution du contexte au niveau des dispositifs d'aide au développement.
- ❑ Chacune de ces parties se termine par une synthèse des enseignements tirés des études de cas.
- ❑ La partie 6 est constituée par une présentation des références bibliographiques mobilisées pour réaliser cette étude.

Tableau 1 Liste des études de cas analysées par le CIRAD

<i>Nom du projet</i>	<i>Bailleurs de fonds</i>	<i>Localisation</i>	<i>Période</i>	<i>Financement</i>	<i>Brève description du projet</i>
Etude de cas n°1 Projet de Centre de Prestation de Services (PCPS)	AFD	Mali Région de Niono	Deux phases 1995-1999 1999-2002	Phase 1: 896 millions de F CFA Phase 2: 978 millions de F CFA	Amélioration de la situation économique et organisationnelle des organisations de producteurs par la mise au point d'un dispositif pérenne d'appui conseil aux organisations maîtrisées par celles-ci.
Etude de cas n°2 Projet de développement du Sud-Ouest de Madagascar	MAE et gouvernement malgache	Madagascar, Région du Sud Ouest	Deux phases: 1994-1999 1999-2002	Phase 1: 25 millions de F CFA Phase 2: 8 millions de F CFA	Renforcement des capacités techniques, économiques et institutionnelles de l'ensemble des acteurs du monde agricole en vue d'accroître la production, améliorer les revenus et mieux gérer les ressources.
Etude de cas n°3 Projet de développement paysannal et gestion des terroirs au Nord Cameroun	AFD et MAE	Cameroun, Zone cotonnière du nord	Deux phases: 1994-1998 1999-2001	Phase 1: 16,5 millions de FF Phase 2: 7,5 millions de FF	Amélioration des capacités des organisations de producteurs de coton afin d'améliorer leurs relations avec la société cotonnière et permettre la prise en charge de certaines fonctions.
Etude de cas n°4 Projet d'appui aux organisations paysannes en Côte d'Ivoire	MAE	Côte d'Ivoire	Deux phases: 1995-2000 2001-2003	Phase I: 8 millions F CFA Phase II: 10 millions F CFA -	Mise en place et renforcement d'une structure nationale de représentation des intérêts des producteurs agricoles de Côte d'Ivoire.
Etude de cas n°5 Observatoire Coton	APM, CIEPAC, Ue, MAE et Fondation Charles Léopold Mayer	Afrique, pays producteurs de coton	1997-2000	365 144 Euros-	Une aide est apportée aux groupements d'usagers des forêts pour faciliter la gestion des ressources naturelles et contribuer à réduire la pauvreté
Etude de cas n°6 Mouvement coopératif dans les pays développés		Royaume Uni, USA, France Danemark	1880→	n.d.	Prise en charge de fonctions économiques par des producteurs organisés sur une longue période.
Etude de cas n°7 Comité d'action pour le développement du Fogny	AFD	Sénégal, Casamance	1989-1994	700 000 FF sur 5ans	Projet de recherche-développement en appui à une association inter-villageoise de développement local
Etude de cas n°8 Organisations de producteurs	Gouvernement du Costa Rica	Costa Rica	1990→	n.d.	Appui de l'Etat aux organisations de petits producteurs de céréales et

Tableau 1 Liste des études de cas analysées par le CIRAD

Nom du projet	Bailleurs de fonds	Localisation	Période	Financement	Brève description du projet
ruraux au Costa Rica					vivriers
Etude de cas n°9	Banque mondiale et Gouvernements	Mexique Philippines	1980→	n.d.	Projet d'accompagnement du transfert des responsabilités aux associations d'usagers de l'eau dans les grands aménagements
Etude de cas n°10	Gouvernement du Chili	Chili	1990→	170 millions US \$ par an	Appui aux agriculteurs familiaux à travers leurs organisations: modernisation, diversification et développement de produits à forte valeur marchande
Etude de cas n°11	Banque mondiale et Gouvernement indien	Inde	1980→		

Tableau 2 Liste des études de cas analysées par l'ODI.

Nom du projet	Bailleurs de fonds	Localisation	Période	Financement	Brève description du projet
Etude de cas n°12	Life, Wwf - USAID, Sida, DFID, Ue	Namibie	1995-	4,6 millions de dollars namibiens (1995-2000) 14 millions de dollars namibiens engagés pour 2000-2005	Initiative de tourisme communautaire travaillant avec les groupes relativement pauvres et intervenant aux niveaux micro et macro
Etude de cas n°13	Catholic Relief Services - Gambie	Gambie	Années 80-	Total: environ 3 millions de dollars sur une période de 12 ans	Associations de productrices bénéficiant d'un important soutien financier et technique du Crs-Gim

Tableau 2 Liste des études de cas analysées par l'ODI.

Nom du projet	Bailleurs de fonds	Localisation	Période	Financement	Brève description du projet
Etude de cas n°14 Fédération des producteurs de café colombiens	Compte principalement sur ses fonds propres, mais reçoit des subventions de la Ce et du DFID	Colombie	1927-	De 1993 à 1996, 832 714 £	Organisation de producteurs née d'une initiative locale et structurée autour de la filière du café
Etude de cas n°15 Plate-forme nationale des producteurs de Gambie	Aide initiale du CILSS et action de facilitation du Club du Sahel. Petite subvention du Crs-Gm en 1998	Gambie	1994-	-	Organisation de producteurs à base large, née de la dissolution d'un organisme public et couvrant l'ensemble de la Gambie
Etude de cas n°16 groupements d'usagers des forêts	DFID - Gouvernement du Népal	Népal			Une aide est apportée aux groupements d'usagers des forêts pour faciliter la gestion des ressources naturelles et contribuer à réduire la pauvreté
Etude de cas n°17 Association pour la promotion des pêcheurs de Quilon	Cebemo, Bread for The World, Intermediate Technology, SIFFS, Don Bosco	Inde	Années 80-	De 1984 à 1994-95, 169 000 £	Organisme fédéré résultant d'un processus de développement institutionnel essentiellement autochtone
Etude de cas n°18 Associations traditionnelles d'entraide	GTZ	Cambodge	1995-	-	Groupes d'entraide créés dans une situation de crise, ce qui a affecté leur efficacité et leur viabilité
Etude de cas n°19 El Ceibo	Ded, Sdc	Bolivie	1977-		Créée pour coordonner les activités des coopératives de producteurs de cacao et pour améliorer la productivité et les débouchés, cette organisation s'efforce de

2. La Mondialisation et ses défis pour les organisations et paysannes et rurales

Le défi d'adaptation à un environnement plus instable et plus concurrentiel

Les organisations et paysannes et rurales sont confrontées depuis les années 80 aux conséquences du large mouvement de libéralisation que connaît l'économie mondiale. Cette nouvelle phase de libéralisation a pour origine l'essoufflement des modèles de croissance nationaux et le besoin pour les firmes de conquérir des marchés extérieurs. Relayée par les Etats et les organisations internationales, la libéralisation a pour conséquences le désengagement de l'Etat du secteur productif et de nombreux services à l'économie et le recours croissant aux agents économiques privés.

Dans les économies en développement, ce désengagement de l'Etat s'est trouvé renforcé et accéléré par les politiques d'ajustement structurel mises en œuvre par les agences internationales afin de résoudre la crise de la dette. Motivé par la recherche d'efficacité, il a pris la forme des privatisations et de la suppression des politiques de protection (tarifaires et non tarifaires), de contrôle des prix, d'aides et de subventions.

Dans le secteur agricole et rural, les producteurs sont désormais confrontés directement à la compétition internationale. La fin des dispositifs de stabilisation des prix (dépeçage des accords internationaux sur les produits de base et liquidation des offices nationaux de commercialisation), l'ouverture aux importations, la suppression des subventions aux intrants et le démantèlement des dispositifs publics et parapublics d'appui au secteur rural se traduisent par un environnement plus concurrentiel et plus instable.

Dans la plupart des pays, cette libéralisation économique s'est accompagnée d'une libéralisation politique qui offre de nouveaux espaces et de nouvelles opportunités d'action pour les agents économiques aux niveaux local et national (rôles reconnus aux collectivités locales, aux organisations professionnelles, aux organisations non gouvernementales et plus largement à la « société civile »).

Ce changement radical d'environnement économique et institutionnel équivaut pour les producteurs ruraux et leurs organisations à un important défi d'adaptation qui suppose des capacités d'innovation et des moyens d'action renforcés. Ce défi est accru par la concurrence que représentent les grandes firmes mondiales qui interviennent désormais directement dans les économies nationales.

Le besoin de nouvelles règles du jeu et de nouveaux acteurs

Le retrait de l'Etat et le caractère radical des réformes ont entraîné des vides sur les plans institutionnel et organisationnel qui constituent des obstacles au bon fonctionnement du marché. Celui-ci implique un environnement sécurisé par des règles (droit de propriété, libre concurrence) et la correction des défaillances de marché (biens publics, externalités). L'action de l'Etat dans ces deux domaines est indispensable pour assurer l'efficacité de la coordination par le marché. Elle implique souvent un renforcement et une amélioration des conditions de gouvernance.

La rapidité du changement a aussi mis en évidence l'existence de coûts de transaction qui étaient auparavant masqués par la coordination hiérarchique (ou administrée) assurée par l'Etat et les sociétés

publiques. Ces coûts de transaction, qui sont liés à la rationalité limitée des agents et aux risques de comportements opportunistes, peuvent être réduits par la création de contrats et d'organisations.

L'émergence des nouvelles formes de coordination est liée aux caractéristiques des marchés (état de l'offre et de la demande), aux caractéristiques des produits, des services et de leurs processus de production. Elle dépend aussi du nombre et du statut des opérateurs économiques en présence et de la qualité de l'environnement institutionnel.

Dans de nombreuses situations nationales et en particulier en milieu rural, les difficultés de la coordination liées au retrait de l'Etat s'expliquent par le manque d'agents économiques privés et par la faiblesse de leurs moyens d'action. L'appui à l'émergence et au renforcement des organisations apparaît comme un enjeu majeur de la période.

Les asymétries entre acteurs bloquent l'émergence de nouvelles règles

L'établissement de nouvelles règles du jeu et de nouveaux modes de coordination passe par des processus de négociation entre les différents agents économiques. Avec la libéralisation, de multiples «espaces de concertation» entre acteurs voient le jour à différentes échelles géographiques et sur différents thèmes comme la gestion des ressources naturelles, l'organisation des filières, les services ou les politiques agricoles. En tant que garant de l'intérêt général, l'Etat peut apporter son concours, à travers notamment la création de conditions légales favorisant la reconnaissance de ces dynamiques associatives.

Cependant, l'émergence de nouvelles règles est rendue difficile par l'ampleur des asymétries entre des producteurs agricoles faiblement organisés, aux moyens d'action limités, et des opérateurs commerciaux dont le pouvoir s'est trouvé renforcé par les processus de concentration économique de la dernière décennie (fusions et rachats entre firmes à l'occasion des privatisations).

L'asymétrie qui handicape les producteurs agricoles et leurs organisations porte sur l'accès à l'information et son utilisation, sur leur capacité à formuler leurs objectifs et à définir leur domaine d'intervention et sur la faiblesse de leurs ressources pour l'investissement. En conséquence, leur participation aux débats publics issus de la libéralisation économique et politique - qui constitue un résultat tangible des réformes - demeure le plus souvent symbolique et, en pratique, les décisions se prennent généralement sans eux.

Si l'action collective constitue un moyen de pallier les insuffisances des agents individuels (faiblesse ou absence), elle doit faire l'objet de mesures d'encouragement et de soutiens adaptés.

Le besoin de renforcement des capacités des organisations et paysannes et rurales

De plus en plus de partenaires d'appui au développement sont conscients de la nécessité de renforcer les capacités des organisations paysannes. Toutefois, la plupart œuvrent très localement, utilisant les organisations comme de simples instruments au service d'objectifs qui leur sont propres et ont tendance à découper la réalité du monde agricole et rural par des approches thématiques (pauvreté, ressources naturelles, filières, genre...).

Pour que les organisations paysannes puissent réellement jouer un rôle dans les nouvelles coordinations entre acteurs et contribuer réellement à la définition des règles du jeu émergentes, des actions spécifiques doivent les aider à renforcer principalement:

- ❑ leur structuration interne à différents niveaux afin de faciliter les mécanismes de consultation interne et de représentation;
- ❑ leur niveau d'information afin qu'elles puissent exprimer un point de vue raisonné sur les questions qui les concernent et sur lesquelles elles sont sollicitées par l'Etat et les agences d'aide;
- ❑ leur capacité de gestion pour qu'elles soient à même de gérer leurs ressources y compris d'éventuelles aides publiques;
- ❑ enfin, leur capacité de négociation par la constitution d'une réelle force de propositions permettant de fonder de nouveaux rapports contractuels.

Pour y parvenir, un changement de perspective s'avère indispensable pour (i) passer d'une vision instrumentale des organisations paysannes (leurs rôles sont définis à priori de l'extérieur) à une vision concertée de leur développement; (ii) dépasser les approches segmentées et thématiques qui correspondent avant tout aux préoccupations des agences d'aide.

Une telle évolution suppose au préalable de faire une analyse de la situation des organisations paysannes en s'attachant à mettre en évidence leurs activités - mais aussi, ce qu'elles ne font pas ou ce qu'elles font mal -, et les types d'appuis dont elles bénéficient. Elle suppose ensuite d'analyser le champ des possibles de leur action sur la base de critères d'efficacité de l'action collective, afin de proposer des appuis adaptés.

Le renforcement des capacités des organisations paysannes passe par un développement de la formation de leurs membres et par un accès accru à l'information qui permette:

- ❑ d'améliorer leur compréhension des changements et de ses déterminants;
- ❑ de définir un projet stratégique prenant en compte les changements et s'appuyant sur des objectifs clairement définis;
- ❑ de renforcer leurs capacités de négociation vis-à-vis des autres acteurs;
- ❑ de renforcer leurs capacités en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des actions les concernant;
- ❑ enfin, de renforcer leur autonomie financière.

3. Principaux résultats et recommandations

Spécificités et rôles des organisations et paysannes et rurales

Principales caractéristiques des zones rurales

Le développement rural concerne des zones géographiques qui sont le lieu d'une production primaire et où le peuplement est, à des degrés divers, dispersé. Ces zones rurales accueillent aussi des activités de transformation, de commercialisation et de service destinées à desservir des populations rurales et urbaines. Elles comprennent des réseaux de villes de petite ou moyenne dimension. En conséquence, le développement rural englobe une grande diversité d'activités agricoles et non-agricoles ainsi que, par extension, l'agriculture périurbaine.

Les zones rurales présentent deux caractéristiques fondamentales dont il faut tenir compte : (i) universellement, la dispersion géographique des agents; et (ii) dans les pays en développement, le niveau généralement bas des revenus et le manque de capitaux.

Les activités rurales tendent aussi à se caractériser par des défaillances de marché, comme le manque d'information, que vient renforcer la dispersion géographique des agents et la faiblesse des infrastructures et des moyens de communication (quantité insuffisante de biens publics). Cela implique des coûts de transaction importants pour les agents économiques. Le défaut d'action des pouvoirs publics pour fournir davantage de biens publics et les capacités limitées des agents privés constituent des obstacles au développement rural. L'action collective menée par les organisations est l'un des moyens qui s'offre pour lever ces obstacles et réduire les coûts de transaction. Ces caractéristiques ont d'autant plus d'impact que l'Etat se désengage des activités productives et des fonctions économiques alors que le secteur privé est encore peu développé. Dans le contexte de la mondialisation, qui accentue l'instabilité et la concurrence, les acteurs ruraux se trouvent aussi confrontés à la nécessité d'accroître leur compétitivité, leur productivité et leur capacité à miser sur les économies d'échelle; en s'organisant, ils seront mieux à même d'y parvenir. Dans le même temps, les politiques de décentralisation offrent des opportunités pour promouvoir l'initiative locale et améliorer la coordination entre les agents locaux.

Principaux acteurs dans les zones rurales

Le développement rural fait intervenir une multitude d'acteurs qui peuvent varier selon le contexte. Néanmoins, dans la plupart des cas, les principaux acteurs au niveau local sont les suivants:

- ☐ agents économiques privés – producteurs ruraux, entreprises et organisations à vocation économique;
- ☐ organisations communautaires formelles et informelles – par exemple, groupes de parenté, associations culturelles ou religieuses, groupes politiques ou d'assistance sociale;
- ☐ ONG;
- ☐ autorités locales;
- ☐ antennes locales de l'administration et des ministères centraux;

- ❑ bailleurs de fonds (à travers leurs programmes d'aide).

Il existe deux grandes catégories d'agents économiques: les agents publics (dont le rôle va actuellement en décroissant) et les agents privés (dont le rôle va en s'accroissant). On peut distinguer au moins trois sortes d'agents économiques privés: les agriculteurs familiaux et artisans; les entreprises (individuelles, sociétés par action et coopératives) engagées dans des activités de production, de service, de transformation ou de commercialisation; et les Organisations de Producteurs Ruraux (OPR) – dont certaines peuvent avoir le statut de coopérative. Les entreprises et les OPR peuvent intégrer un certain nombre de fonctions verticalement (filières) et horizontalement (fourniture d'intrants ou de services dans divers secteurs).

Caractéristiques des Organisations et Paysannes et Rurales (OPR)

Les OPR font partie du secteur privé. Il s'agit toutefois d'organisations hybrides qui présentent un certain nombre de caractéristiques distinctives: elles ont vu le jour de différentes manières; elles visent à réaliser des profits, mais accomplissent de multiples fonctions (dont certaines à but non lucratif); elles produisent et gèrent différents types de biens; elles peuvent être multisectorielles; elles sont structurées de différentes manières et reconnues à des degrés divers; elles peuvent opérer au niveau micro ou macro; et elles évoluent avec le temps. Toutes ces caractéristiques sont liées à des contextes économique, politique, législatif et social différents, qui résultent de circonstances historiques spécifiques. Le contexte détermine les besoins auxquels peut répondre une action individuelle ou collective.

Elles ont vu le jour de différentes manières. Certaines OPR sont nées de manière autonome en réaction à des chocs externes (dégradation des ressources naturelles, fortes fluctuations de prix, manque de biens publics), à partir de structures communautaires locales ou traditionnelles. D'autres ont été créées par intervention étatique, en fonction des choix politiques, idéologiques et économiques des gouvernements, ou dans le cadre de programmes financés par des ONG et des bailleurs de fonds, selon la voie de développement préconisée par ces derniers à un moment donné. Des programmes financés par les pouvoirs publics, les ONG et les bailleurs de fonds ont mis en place des coopératives, groupes de vulgarisation (système de « formation et visites »), comités de « gestion de terroir », groupements d'approvisionnement en intrants, groupements et institutions de microcrédit, associations villageoises. Il peut arriver que ces entités donnent naissance à des OPR et que celles-ci soient liées aux structures sociales existantes. Certaines de ces organisations deviennent viables et autonomes. D'autres demeurent dépendantes et instrumentales: leur survie dépend entièrement de l'aide extérieure.

Elles ont de multiples fonctions. Les OPR peuvent exercer cinq types de fonctions: fonctions économiques, fonctions sociales, représentation (défense des intérêts et expression de l'opinion des producteurs), partage de l'information-renforcement des capacités et coordination (tableau 4).

- ❑ Fonctions économiques: approvisionnement, production, transformation, commercialisation de biens et de services, gestion des facteurs de production (eau, terre, travail, matériel agricole). Ces fonctions économiques s'exercent dans les domaines suivants: (i) gestion des ressources naturelles; (ii) appui à la production agricole; et (iii) commercialisation.
- ❑ Fonctions sociales au profit de leurs membres et/ou de la communauté locale: activités culturelles, éducation, formation, santé, alimentation en eau potable et assistance mutuelle.
- ❑ Représentation: défense d'intérêts collectifs et sensibilisation au niveau local et parfois aussi aux niveaux régional et national (vis-à-vis de l'Etat, des entreprises, etc.).

- ❑ Partage de l'information, communication interne et avec d'autres acteurs, et renforcement des capacités de manière directe ou par des accords contractuels.
- ❑ Coordination: il s'agit d'une fonction essentielle, les OPR étant en mesure d'établir des liaisons au niveau local aussi bien que global et d'intégrer les fonctions susmentionnées. Etant donné qu'elle résulte de la position stratégique des OPR, cette fonction ne fait pas l'objet d'une rubrique spécifique au tableau 4.

Elles produisent et gèrent différents types de biens. Les OPR offrent des services qui contribuent à fournir des biens privés à leurs membres (en leur permettant d'accroître leur production et leurs revenus grâce à l'accès à des technologies, intrants et services de vulgarisation), des biens collectifs à l'organisation (comme des machines ou des installations de transformation de petite ou moyenne capacité, des structures de stockage, des centres d'information ou de service) et d'autres biens qui ont les caractéristiques de biens publics (soins de santé de base, alphabétisation, formation professionnelle, méthodes améliorées de gestion des ressources naturelles, participation à la définition de politiques publiques appropriées, etc.). Par leurs activités, les OPR produisent aussi des externalités qui peuvent contribuer à fournir des biens publics (par exemple, gestion plus durable de ressources communes) et ont des effets multiplicateurs et de levier.

Tableau 3 Les différents types de biens

<i>Caractéristiques</i>	<i>Usage individuel</i>	<i>Usage commun ou collectif</i>
Accès restreint	Biens privés (entrepôt, tracteur...)	Biens payants (téléphone, électricité...)
Libre accès	Biens collectifs (pâturages, parcours...)	Biens publics (routes, soins de santé de base, éducation, paix, justice, ordre public...)

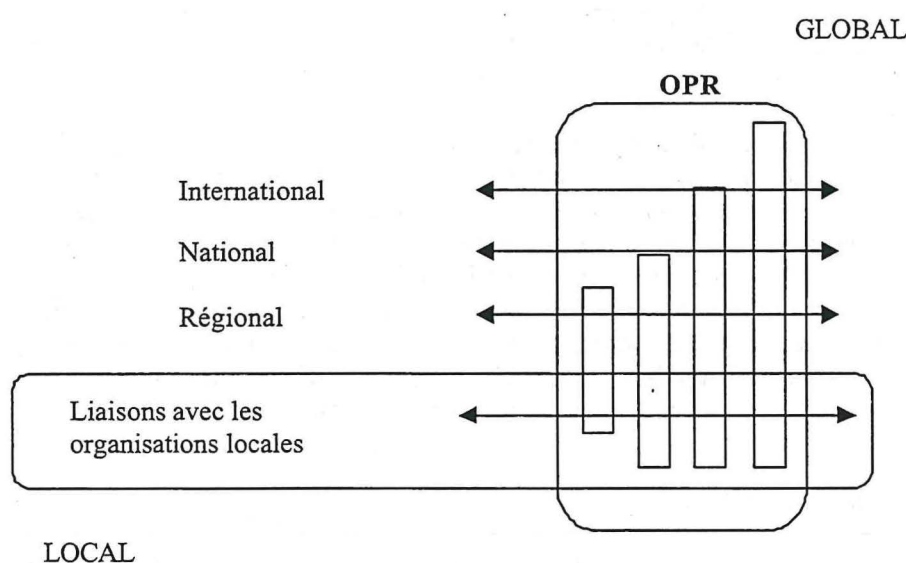
D'après Ostrom et Ostrom (1977).

Elles sont souvent polyvalentes. Si elles peuvent être spécialisées, les OPR interviennent souvent dans plusieurs filières agricoles, en menant des activités économiques allant de la production à la transformation et à la commercialisation, ainsi que dans les secteurs sociaux (santé, éducation) aux côtés d'autres organisations communautaires et des autorités locales. Elles ont une nature multisectorielle qui procède de la complexité des moyens de subsistance de leurs membres.

Elles sont structurées de différentes manières et reconnues à des degrés divers. Les OPR se caractérisent par différents modes d'adhésion, différentes formes de gouvernance (statuts et réglementations); elles sont diversement reconnues par les autres acteurs. Elles ont toutes des modalités acceptées de conduite des groupes et des affaires, mais parfois celles-ci reposent sur des pratiques et sanctions normatives ou coutumières (par exemple, quand un groupement féminin fait du maraîchage sur une parcelle collective attribuée par les autorités coutumières). Dans d'autres cas, les OPR fonctionnent avec des réglementations et sanctions formelles, ont des statuts écrits et sont enregistrées légalement.

Elles peuvent opérer au niveau micro, méso ou macro. Les OPR ont un ancrage local. Mais du fait des activités économiques et des fonctions de représentation qu'elles assument, elles peuvent intégrer différents niveaux géographiques – villageois, local, régional, national et, dans certains cas, international (figure 1). Ces liaisons micro-macro peuvent se faire par l'intégration des activités au sein d'une filière (comme le coton) ou au travers de mécanismes représentatifs (fédérations par exemple). Ainsi, les OPR établissent des liaisons avec les acteurs économiques, politiques et institutionnels à ces différents niveaux.

Figure 1 Echelle des opérations des OPR et liaisons verticales/horizontales



Elles regroupent différentes catégories socioéconomiques de ruraux. Dans certains pays, on trouve diverses sortes d'OPR correspondant à des types d'agriculture contrastés (par exemple, plantations de grandes entreprises agroalimentaires, petites exploitations, vastes domaines agricoles de type latifundiaire) donnant lieu à une différenciation sociale et économique. Les membres des OPR représentant l'« agriculture familiale »⁵ peuvent appartenir aussi bien à des groupes de ruraux aisés qu'à des groupes plus pauvres. Cette mixité sociale ne constitue pas en elle-même un problème; elle reflète la diversité de la société. Si les adhérents les plus riches tirent parfois davantage parti que les autres de leur appartenance à l'organisation, les membres plus pauvres tendent eux aussi à en profiter pour accroître leurs actifs, leurs ressources et leur capital social. Ce qui compte est que l'efficacité de l'action collective permette aux membres de bénéficier de leur appartenance au groupe – tant que les réglementations internes préviennent l'opportunisme, la recherche d'une rente et toute tentative d'exploiter les autres. En ce qui concerne la direction de ces organisations, la situation est plus hétérogène. Les dirigeants sont généralement ceux qui ont la capacité d'articuler les niveaux local et global (accès à l'information, expérience individuelle en dehors de leur communauté), qui ont les moyens de prendre du temps sur leurs activités productives et qui occupent une position sociale leur permettant de s'exprimer au sein des forums ruraux et nationaux: s'ils ne sont pas les plus pauvres, ils ne sont pas non plus les plus riches et leurs ressources n'ont pas uniquement une dimension matérielle.

Elles évoluent avec le temps. Les OPR sont des organisations dynamiques. Leurs relations avec les autres acteurs et le champ de leurs activités évoluent avec le temps. Cette évolution est en relation directe avec les changements qui interviennent à un niveau plus large dans le contexte social, institutionnel, politique et économique. Il n'existe pas de schéma général de l'évolution des OPR (figure 2): elles commencent

5. L'agriculture familiale se caractérise par le lien particulier qu'elle établit entre les activités économiques et la structure familiale. Cette relation influe sur le processus de décision, c'est-à-dire sur le choix des activités, l'organisation du travail familial et la gestion des ressources familiales. Ce type d'agriculture fournit la majeure partie de la production agricole mondiale et joue un rôle dans la pauvreté, puisque 70 % des pauvres vivent en milieu rural.

parfois par entreprendre plusieurs activités (visant à combler des manques dans les biens publics disponibles) pour rétrécir ensuite progressivement leur champ d'action à mesure que l'environnement économique et institutionnel s'améliore; dans d'autres cas, elles partent d'un axe d'intervention bien délimité, comme la collecte, le pesage et la classification du coton au Mali, et assument petit à petit d'autres activités et fonctions qui répondent aux intérêts de leurs membres ou de la communauté dans son ensemble (centres de santé, transformation des produits agricoles, transport, accès à la terre).

En conséquence, la définition des organisations de producteurs ruraux est large, mais il est clair qu'elles font partie du secteur privé. Au travers de leurs membres ou de leurs organes directeurs, elles sont en relation directe avec la production primaire (animale et végétale). Elles regroupent:

- ❑ des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs et, parmi eux, les responsables de la gestion des ressources exploitées ou mises en jeu dans le cadre des systèmes de production (eau, forêts, pâturages, fertilité des sols, etc.);
- ❑ des artisans ruraux, transformateurs et commerçants qui sont enracinés localement et ont des liens directs avec la production primaire.

Nous employons le terme d'organisations de producteurs ruraux pour tenir compte de cette diversité des activités, des fonctions et des acteurs qui existe dans les zones rurales. Cependant, il est évident que les OPR ne s'occupent pas uniquement de production primaire, mais aussi de toutes les autres activités qui constituent les moyens de subsistance des populations rurales.

D'après cette définition et les considérations qui précèdent, les OPR intervenant au niveau local ont forcément des liens avec les organisations communautaires et les autorités locales, car elles participent et contribuent la plupart du temps à l'économie locale et à la production de biens collectifs et publics.

Le tableau 4 indique la contribution des OPR au développement rural au regard des fonctions qu'elles assument, en résumant pour chacune de ces fonctions:

1. leurs domaines d'intérêts thématiques;
2. leurs liaisons avec les autres acteurs;
3. l'échelle de leurs interventions;
4. les aspects économiques;
5. leurs avantages comparatifs.

Le tableau 5 présente les différentes activités liées à chaque fonction et illustre la diversité des situations par des exemples d'OPR de pays industrialisés et de pays en développement.

Figure 2 Axe d'intervention et évolution des OPR

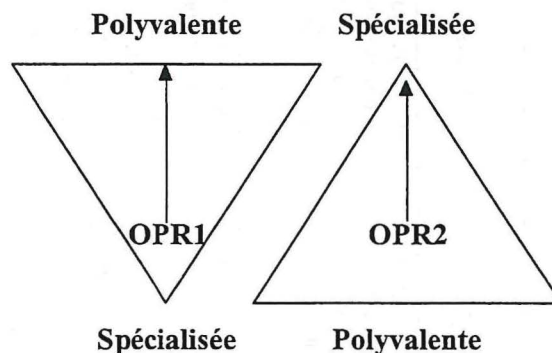


Tableau 4 Rôle des OPR dans le développement rural

Type de fonction	a) Domaines d'intérêts thématiques	b) Liaisons avec les autres acteurs	c) Echelle d'intervention	d) Aspects économiques	e) Avantages comparatifs des OPR
1) Gestion des ressources naturelles (Grn)	Droits de propriété Infrastructures Accès et gestion/contrôle des ressources naturelles	Institutions coutumières et autres organisations communautaires Autorités locales	Locale	Création de ressources communes et accès à ces ressources Gestion des externalités	Capacité de coordination avec les institutions coutumières, organisations communautaires et autorités locales Coût plus faible de la gestion des externalités
2) Appui à la production agricole	Fourniture d'intrants Conseils techniques Financement	Agents privés et publics	Locale, avec des dimensions nationales/globales Capacité d'établir des liens entre la production primaire et des opportunités de transformation et commercialisation	Fourniture de biens privés Fourniture d'un bien collectif aux individus/ménages Mise au point et diffusion de technologies	Capacité de tenir compte de l'évolution des systèmes agraires (Grn et activités orientées vers le marché) Connaissance des conditions locales, débouchés, ressources et besoins/priorités des producteurs: coordination
3) Commercialisation	Filière agroalimentaire Financement	Entreprises agroalimentaires Institutions de crédit	Locale, régionale, nationale et internationale	Economies d'échelle Réduction des coûts de transaction	Liaisons entre niveaux local et global Pouvoir d'achat supérieur Capacité de négocier avec le secteur privé
4) Fonctions sociales	Filets de sécurité sociale et lutte contre la pauvreté Amélioration des conditions de vie	organisations communautaires Autorités locales et nationales	Locale	Fourniture de biens collectifs et publics Interventions mettant l'accent sur l'efficacité, le rendement, la pertinence et la lutte contre la pauvreté	Combinaison des objectifs productifs et sociaux Filets de sécurité sociale et mécanismes pour soutenir les membres pauvres et/ou leur donner accès à des actifs
5) Expression de l'opinion des producteurs, défense de leurs intérêts, représentation	Politique de l'Etat en matière d'agriculture et de développement rural Négociations	Bailleurs de fonds et ONG Autorités locales et nationales	Locale, régionale, nationale et internationale	Fourniture d'un bien collectif à une profession rurale particulière (agriculteurs, éleveurs...)	Coordination entre les différents types d'activités et entre les principaux acteurs ruraux Possibilité pour les producteurs d'influer sur la formulation des politiques

Tableau 4 Rôle des OPR dans le développement rural

<i>Type de fonction</i>	<i>a) Domaines d'intérêts thématiques</i>	<i>b) Liaisons avec les autres acteurs</i>	<i>c) Echelle d'intervention</i>	<i>d) Aspects économiques</i>	<i>e) Avantages comparatifs des OPR</i>
	internationales Fourniture de biens publics (infrastructures, routes, télécommunication s, Internet, alphabétisation, santé)				
6) Partage de l'information, communication et renforcement des capacités	Tous les domaines	Organismes de financement privés et publics	Locale, nationale et internationale	Fourniture d'un bien privé qui engendre souvent des biens collectifs	Identification plus précise des besoins des membres Meilleure information au niveau communautaire

Tableau 5 Illustration des principales fonctions des différents types d'OPR

<i>Type de fonction</i>	<i>Activités</i>	<i>Exemples de pays en développement</i>	<i>Exemples de pays développés</i>
1) Gestion des ressources naturelles	Négociation, réglementation et application des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles Fonctions économiques (pas toujours) Défense des intérêts	Associations des usagers de l'eau organisations d'éleveurs (par exemple, dans le Sahel) Groupes d'usagers des forêts communautaires (CFUG, Népal) Comités de gestion de terroir	Huertas, Valence (Espagne) Associations des usagers de l'eau (Italie, France)
2) Appui à la production agricole	Fourniture d'intrants	Fédération des producteurs de café (Colombie)	
3) Commercialisation	Commercialisation Liaisons avec les marchés internationaux Changement technique Défense des intérêts Renforcement des capacités Formulation des politiques Financement	SYCOV (Mali) URECOS-CI (Côte d'Ivoire) Producteurs de cacao d'El Ceibo (Bolivie) Associations de productrices de sésame (Gambie) FECECAM (Bénin)	Mouvement coopératif: Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Japon Crédit agricole (France) Coopératives pour l'utilisation collective de matériel agricole (Allemagne, France)

Tableau 5 Illustration des principales fonctions des différents types d'OPR

Type de fonction	Activités	Exemples de pays en développement	Exemples de pays développés
4) Fonctions sociales	Renforcement des capacités Formulation des politiques relatives aux filets de sécurité et aux services sociaux	CRG (Guinée) CONFEUNASSC (Equateur) FUGN (Burkina Faso) Beaucoup d'OPR de différents types assument aussi ces fonctions générales (productrices de sésame en Gambie, producteurs de café en Colombie...)	Mutuelles d'agriculteurs MSA (France)
5) Expression de l'opinion des producteurs, défense de leurs intérêts, représentation	Propositions pour la formulation de politiques Fourniture de biens publics en cas de défaillance du marché ou de l'Etat Information Appui aux organisations membres Renforcement des capacités	CNCR (Sénégal) CONAIE (Equateur) ANOPACI (Côte d'Ivoire) ZFU (Zimbabwe) Contag (Brésil) NACOBTA (Namibie) Nawfa (Gambie) <i>National Farmers' Association</i> (Ouganda)	NFU (Etats-Unis) FNSEA (France) Syndicats agricoles dans tous les pays développés (Allemagne, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Portugal, etc.)
6) Partage de l'information, communication et renforcement des capacités	Information Renforcement des capacités Appui aux organisations membres	Toutes les OPR sont concernées	Toutes les OPR sont concernées

* Parmi les OPR ci-dessus, beaucoup ont de multiples activités et objectifs allant de la production jusqu'à la défense des intérêts des producteurs. Les exemples cités dans ce tableau correspondent aux objectifs primordiaux de ces organisations – étant entendu qu'elles peuvent poursuivre d'autres objectifs dans des domaines apparentés.

Leçons tirées de l'expérience

Importance des OPR pour le développement économique

Dans les pays industrialisés, les syndicats agricoles, coopératives, associations paysannes, etc. ont joué un rôle fondamental dans la modernisation de l'agriculture. Leur existence remonte à la fin du XIX^e siècle, qui a vu la naissance d'organisations locales et du mouvement coopératif. Bien que leur histoire varie en fonction du contexte national, on peut en rappeler ici les grandes lignes. Ancrés dans des réseaux de solidarité locaux, reposant sur des liens de voisinage ou de parenté, ces syndicats locaux ont été au cœur de l'action collective des villages ou des communautés, en assumant de multiples fonctions comme la fourniture d'intrants, les négociations collectives avec les commerçants, l'assurance sociale, le crédit, etc. La plupart du temps, la complexité croissante des tâches à accomplir et l'évolution de l'environnement ont conduit ces organisations multifonctionnelles à créer des organisations plus spécialisées, sur lesquelles elles ont néanmoins conservé un contrôle étroit au travers des organes directeurs et des hommes. En se structurant au niveau national, elles ont contribué au processus de modernisation qui a eu lieu après la seconde guerre mondiale et elles ont influé sur les politiques mises en oeuvre pour appuyer les changements techniques, économiques et sociaux qui ont accompagné ce processus. On peut juger du poids de ces organisations d'après leur capacité de mobilisation sur des enjeux politiques et d'après la dimension économique du secteur coopératif.

Dans les pays en développement, l'intérêt pour les OPR varie considérablement selon la période considérée et le contexte économique, institutionnel et politique. Il est en relation étroite avec l'ancienneté des Etats-nations, ainsi qu'on peut l'observer en Amérique latine. En Afrique et en Indonésie par exemple, beaucoup de mouvements coopératifs ont échoué après l'indépendance. Ces échecs tiennent à des raisons complexes qu'il n'est pas possible d'exposer ici en détail (approche de haut en bas, contrôle administratif excessif, interférences politiques, perte de contrôle par les producteurs...). Toutefois, il y a eu aussi des expériences réussies et certaines OPR font preuve d'une longévité remarquable, c'est en particulier le cas de la Fédération des producteurs de café créée en 1927 en Colombie et de la *Comision Nacional de Fomento Rural* déjà centenaire en Uruguay, toutes deux constituées principalement de petits producteurs, mais néanmoins dirigées par de gros exploitants, en particulier dans le cas de la première.

Nous nous pencherons ci-après sur l'expérience des 20 dernières années, durant lesquelles cette question a pris des dimensions nouvelles en raison du désengagement de l'Etat, de la libéralisation économique et de la démocratisation qui ont eu lieu dans certains pays. Pendant cette période, l'aide des bailleurs de fonds a aussi joué un grand rôle, car beaucoup d'entre eux ont prêté attention, de différentes manières, à l'émergence de ces nouveaux acteurs. On peut, grosso modo, distinguer deux types d'aide.

Les différents types d'aide des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont lancé diverses initiatives pour appuyer des OPR qui opèrent à des niveaux différents. D'après la nature des programmes et la place de l'aide aux OPR dans ces programmes, ceux-ci peuvent être classés dans deux grandes catégories:

- les projets d'investissement comprenant des volets consacrés aux OPR et les projets destinés à améliorer les capacités techniques des OPR, comme c'est le cas des projets d'investissement de la Banque mondiale ou des opérations productives mises en place par l'Agence française de développement (AFD) dans le cadre d'interventions sectorielles;

- des programmes spécifiques de renforcement des capacités institutionnelles qui sont actuellement en cours, principalement dans le cadre de l'aide bilatérale fournie par exemple par le ministère français des Affaires étrangères, la GTZ (Allemagne), le DFID (Royaume-Uni), la DDC (Suisse), l'USAID et des ONG internationales qui apportent un soutien de long terme à ces organisations à des niveaux divers.

Bilan des projets et programmes globaux faisant intervenir des OPR ⁶

L'analyse d'un grand nombre d'études de cas met en évidence des acquis significatifs en ce qui concerne les grands enjeux thématiques du développement rural à la réalisation desquels des OPR ont été associées: lutte contre la pauvreté et sécurité alimentaire, gestion durable des ressources naturelles, croissance agricole et compétitivité, responsabilisation et participation à la formulation des politiques, amélioration des conditions de vie.

Lutte contre la pauvreté et sécurité alimentaire. L'action collective a, sans aucun doute, été efficace pour atténuer la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire dans des situations très diverses. Selon le contexte, l'approche a été axée sur les femmes et les cultures de subsistance (réhabilitation de la riziculture de bas-fond dans la région de la Casamance au Sénégal) ou les cultures commerciales (sésame en Gambie), en faisant appel aux capacités de mobilisation interne et externe des OPR. D'autres illustrations sont fournies par l'« Association 6S » en Afrique, l'expérience de la région de Brunca au Costa Rica et la NACOBTA en Namibie.

Gestion durable des ressources naturelles. Dans beaucoup de pays, la Banque mondiale s'est engagée dans une collaboration avec les OPR dans le cadre du processus de transfert de la gestion de l'eau des organismes étatiques aux associations des usagers des périmètres irrigués. Ceux-ci gèrent l'eau à des fins productives, comme tout autre type d'exploitants. Des résultats positifs ont été atteints également dans les projets pastoraux, où les OPR ont joué un rôle fondamental, ainsi que dans les projets de gestion des forêts communautaires.

La Banque mondiale a acquis une vaste expérience pratique des prêts en faveur de projets pastoraux dans lesquels les OPR ont été considérées comme des acteurs clés (Banque mondiale, 1997). Il est clair que les associations de gestion des ressources naturelles, organisations pastorales ou groupements d'éleveurs sont des organisations de producteurs. De même que les associations des usagers de l'eau susmentionnées, ces organisations, dont les membres sont des exploitants (produisant de la viande, du lait, des produits à base

de lait, de la viande séchée...), voient dans la gestion des ressources un moyen de production essentiel qu'elles ont tout intérêt à améliorer et à conserver sous leur contrôle. Elles jouent un rôle de coordination important, car la gestion durable des ressources – eau et pâturages – fait intervenir les droits coutumiers et dépend donc des relations avec les autorités traditionnelles. D'autre part, l'amélioration des systèmes pastoraux suppose l'accès à des fonds publics pour des investissements et l'accès au marché pour les soins vétérinaires par exemple.

Dans d'autres cas comme celui des groupements d'usagers des forêts communautaires au Népal, le coût élevé de la protection dans le cadre de l'exploitation individuelle des forêts a amené les usagers à gérer la ressource collectivement afin de partager ce coût. Pour les organisations communautaires de gestion des

⁶ Les données et informations utilisées dans cette partie proviennent des études de cas présentées dans cette étude ou des références citées rassemblées dans la bibliographie.

ressources naturelles, il peut y avoir un arbitrage entre la nécessité de protéger l'environnement et la nécessité de gérer les ressources pour contribuer à atténuer la pauvreté. Quand ces organisations choisissent de protéger une ressource comme une forêt, cela peut restreindre les moyens de subsistance des pauvres à court terme, tout en servant des intérêts à long terme.

Croissance agricole et compétitivité. Des OPR intervenant dans des filières spécifiques ont atteint d'excellents résultats, tant sur les marchés intérieurs que sur les marchés d'exportation. Si les coopératives, qui sont des organisations à vocation économique, illustrent logiquement la contribution des OPR à l'amélioration de la production agricole et de la compétitivité, il n'y a pas que les coopératives qui puissent être efficaces dans ce domaine. Les exemples se situent à des échelles variables, depuis les 9 millions d'adhérents des coopératives laitières en Inde pendant la fameuse Operation Flood – aussi appelée révolution blanche – jusqu'aux 350 membres de la coopérative d'El Ceibo en Bolivie, en passant par les centaines de milliers de membres des associations villageoises chargées de collecter et de classer le coton, qui forment aujourd'hui la base du syndicat paysan SYCOV au Mali. Dans le pays voisin, en Guinée, la Fédération des paysans du Fouta Djallon a choisi de combattre sur le front de l'approvisionnement du marché intérieur en pommes de terre, oignons et tomates. En Colombie, où la Fédération des producteurs de café compte environ 400 000 membres, les organisations de cette filière se sont montrées capables d'intégrer efficacement la recherche, la vulgarisation, la représentation des producteurs et la défense de leurs intérêts. La Fédération vend aujourd'hui du café pour une valeur de 1,5 à 2 milliards de dollars et fait état d'un revenu annuel de 140 à 200 millions de dollars. Au Costa Rica, il existe dans la région Huetar Norte, au nord du pays, une multitude de petites organisations qui, s'étant orientées vers l'exportation depuis l'instauration d'une politique de diversification dans les années 80, ont trouvé des créneaux qu'elles exploitent de manière professionnelle (agriculture biologique, élevage de papillons, etc.).

Les OPR peuvent donc contribuer positivement à la croissance agricole en facilitant les transferts de connaissances (de bas en haut, de haut en bas et horizontalement) et en investissant dans des activités non-agricoles. En outre, les études de cas soulignent que :

- en s'associant, les producteurs parviennent à tirer des revenus plus élevés de leurs produits (coopératives paysannes au Nigeria);
- des liens étroits avec la recherche et la vulgarisation permettent, avec le temps, d'accélérer la croissance agricole grâce au développement et à l'adoption de technologies améliorées (Fédération des producteurs de café colombiens, étude Coraf en Afrique de l'Ouest et du Centre).

Renforcement des capacités des organisations, prise de parole et participation à la formulation des politiques publiques. Depuis surtout le début des années 90, des mouvements fédératifs sont nés dans beaucoup de pays pour porter à l'attention des décideurs des questions que les OPR n'étaient pas en mesure de négocier au niveau local ou régional. Le cas du CNCR au Sénégal montre comment des groupes structurés à différents niveaux et d'origine très différente — depuis l'ancien « mouvement coopératif » organisé sur la base des filières au niveau national⁷ jusqu'à des associations communautaires intervillageoises réunies au sein de la FONGS — se sont rassemblés pour former le Comité National de Concertation des Ruraux (CNCR). Devenu un interlocuteur clé, le CNCR est aujourd'hui invité à discuter avec le gouvernement et les bailleurs de fonds sur les problèmes de politiques agricoles et les interventions des projets. Ce mouvement de prise de parole, de responsabilisation, de participation au

7. Avec sept fédérations nationales d'éleveurs, pêcheurs, maraîchers, femmes etc.

dialogue sur les politiques agricoles se répand aujourd'hui dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest et bénéficie d'un large soutien de la part de l'aide française et de donateurs comme la Banque mondiale.

La prise de parole et la responsabilisation des OPR progresse à des rythmes divers. On constate que, selon le lieu et la période considérés, les différences marquant le contexte politique et économique d'un continent à un autre ont favorisé de manière inégale le développement et la participation de ces organisations.

Un mouvement fédératif de ce genre a vu le jour en Côte d'Ivoire où l'ANOPACI regroupe au niveau national 10 fédérations organisées par filière ou sur une base régionale. L'ANOPACI a pour objectif primordial de représenter les organisations membres sur des thèmes d'intérêt commun afin d'influer sur les politiques agricoles. Elle apporte aussi un appui à ses membres dans le domaine de la gestion organisationnelle et elle a participé au processus qui a abouti à la création d'un Fonds national pour le développement agricole en présentant des propositions élaborées par des commissions internes. Tel est le cas également d'une organisation comme la ZFU au Zimbabwe, qui ne s'appuie pas de la même manière sur les filières – ce pays se démarquant considérablement de l'Afrique de l'Ouest de par son histoire et son agriculture –, mais intervient activement dans le dialogue sur les politiques, tout en offrant des services à ses membres.

En Afrique, le mouvement de renforcement des capacités des organisations, de prise de parole et de participation aux débats des OPR a démarré et la démocratisation devrait accroître progressivement l'espace pour l'action collective, depuis la négociation jusqu'à l'application des politiques publiques. Il est clair, comme le montrent beaucoup d'exemples, que si le fait d'être invité à négocier constitue une étape décisive vers la reconnaissance, cela reste insuffisant tant que des efforts ne sont pas faits pour renforcer les capacités et mobiliser des ressources, de façon à doter les dirigeants des compétences requises pour gérer à la fois les problèmes locaux et globaux. En 2000, la création du Réseau des Organisations Paysannes de l'Afrique de l'Ouest (ROPPO) a démontré la force de ce mouvement en rassemblant des OPR et des plateformes du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, de Gambie, de Guinée, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Cette initiative, qui structure le mouvement des OPR au niveau régional, vise à mobiliser des ressources auprès des bailleurs de fonds sur la base d'objectifs négociés pour développer les capacités des organisations membres. Les objectifs de ce réseau consistent principalement à : (i) promouvoir et renforcer les valeurs d'une agriculture familiale compétitive et durable; (ii) collecter et diffuser des informations sur les projets réussis faisant intervenir des OPR; (iii) aider les OPR à se doter des capacités de contribution à la formulation des politiques; (iv) développer les liens de solidarité entre les OPR; (v) représenter les OPR aux niveaux régional et international; et (vi) favoriser les discussions entre les acteurs clés du développement rural.

Il existe beaucoup d'autres initiatives de ce genre qui visent à promouvoir la recherche associative et la formation, afin d'aider les dirigeants des OPR à définir des projets stratégiques pour leurs organisations.

Des programmes de renforcement des capacités mis en place à la demande des OPR en Afrique et en Amérique latine offrent des perspectives prometteuses, comme ceux financés par la Fondation Charles Léopold Meyer et le ministère français des affaires étrangères: «Programme de recherche-action et formation – les organisations paysannes face aux défis de la mondialisation» et, en Afrique, l'université paysanne africaine (UPAFA), programme de formation des jeunes dirigeants des OPR lancé en 2001 en vue de développer les capacités de planification stratégique au sein de ces organisations.

En Amérique latine, l'accès à la terre et la reconnaissance des droits des populations « indigènes » sont des préoccupations prioritaires pour la vaste majorité des petits producteurs et des paysans sans terre, car la distribution inégale des terres et la problématique foncière font obstacle à la croissance agricole et à la

lutte contre la pauvreté. Sur ce continent où l'histoire politique a créé un contexte institutionnel spécifique, les OPR, entre autres organisations, se présentent sous un jour très différent.

La prise de décision collective par le biais des OPR permet à des groupes jusqu'alors dispersés d'influer sur les politiques. Il en résulte un double avantage. D'une part, les groupes ruraux peuvent participer davantage aux processus de décision. Et d'autre part, les décideurs sont mieux informés de leurs besoins et de leurs priorités. Les associations contribuent à donner aux communautés locales la maîtrise de leur destin, en les aidant à préserver leurs modes de vie face aux forces extérieures. La fédération renforce la cohésion et le pouvoir de négociation des OPR.

La *Confederacion de Nacionalidades Indigenas del Ecuador* (CONAIE) née en 1986 et la *Federacion Nacional de Organizaciones Campesinas, Indigenas y Negras* (FENOCIN) créée en 1968 en Equateur répondent à des problèmes particuliers à l'Amérique latine car, dans cette région, l'expression et la représentation des OPR sont étroitement liées à la reconnaissance de l'identité et des droits fonciers des populations indigènes. Cette situation se retrouve dans tous les pays des Andes qui comptent une forte population indigène. Ces OPR ne limitent pas leurs revendications à des questions d'identité, mais cherchent également à intervenir de manière plus générale sur les politiques agricoles: fixation des prix, liens entre la sécurité alimentaire locale et l'accès aux marchés extérieurs, protection de l'environnement, appui aux entreprises privées contrôlées par les producteurs, répartition inégale des terres, etc. Elles sont parvenues à influencer sur les décisions politiques en participant aux administrations locales et en étant représentées à l'Assemblée nationale.

Amélioration des conditions de vie. Accroissement de la productivité agricole, réduction de l'insécurité alimentaire, etc.: tous ces objectifs conduisent à améliorer les conditions de vie à travers l'action collective. Certaines organisations ont entrepris des activités qui vont dans ce sens. La *Confederation Unica Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino* (CONFEUNASSC) et la *Coordinadora Nacional Campesina* (CNC), en Equateur, en sont des exemples. Ces organisations, qui assurent des prestations de sécurité sociale aux ruraux, interviennent sur l'ensemble du territoire, la CONFEUNASSC regroupant 563 centres de santé ruraux au profit de 3 500 organisations locales, et la CNC étant représentée dans 13 des 22 provinces du pays. Environ 650 000 membres d'organisations locales bénéficient des prestations de sécurité sociale de la CONFEUNASSC. À côté de cette activité principale, cette organisation met en oeuvre des programmes de renforcement des capacités, développement des compétences des dirigeants, formation d'auxiliaires de santé, création de centres de santé ruraux et promotion des soins préventifs de base.

Parmi les autres organisations qui s'efforcent d'améliorer les conditions de vie figurent les institutions de crédit ou de microfinancement, comme le Crédit rural de Guinée qui est en train d'institutionnaliser une société privée à l'issue des trois phases d'un projet lancé en 1989. En 2000, l'encours des prêts avoisinait 3 millions de dollars pour 5,2 millions de dollars d'attributions. La moitié est constituée par des crédits à court terme pour l'agriculture, tandis que 20 % vont à des activités commerciales, 5 % à des crédits à moyen terme et 25 % à des activités rurales (principalement l'artisanat et le crédit aux fonctionnaires). Les adhérents sont au nombre d'environ 80 000, dont 70 000 membres actifs, les femmes représentant près de la moitié (47 %). La spécificité de cette expérience réside dans la gestion décentralisée et le contrôle de la « caisse » locale par les membres. Elle concerne toutes les entreprises rurales, l'agriculture n'étant que l'une des activités pouvant être financées, et la responsabilité des décisions revient aux adhérents au niveau local. Si le CRG n'a pas pour objectif de cibler les plus pauvres, l'attention consacrée au premier montant prêté et le montant des crédits en général lui permettent de répondre aux besoins de la population pauvre.

Collaboration de la Banque mondiale avec la FIPA

La Banque mondiale a réussi à établir un dialogue avec une OPR internationale, à laquelle elle a donné la possibilité de s'exprimer dans plusieurs de ses forums. Ce processus, en développant la capacité de la Banque à se mettre à l'écoute des représentants des producteurs, a imprimé une orientation nouvelle à son action, en l'amenant à considérer les OPR comme des acteurs collectifs en émergence. Cependant, la Banque ne doit pas se limiter à un seul interlocuteur, mais s'efforcer de collaborer avec d'autres organisations émanant d'un plus large éventail de groupes d'intérêt, du moment qu'il lui apparaît qu'étant représentatives de la multitude des pauvres ruraux, elles expriment des points de vue méritant d'être entendus.

Dans le cadre de cette collaboration, la Banque mondiale et la FIPA ont organisé en juin 1999 à Washington (avec une aide financière des Pays-Bas et de la France) un séminaire international dont l'intitulé disait bien la finalité: « organisations paysannes. Leur contribution au renforcement des capacités rurales et à la réduction de la pauvreté ». À l'issue de cette réunion, il a été décidé d'inclure à partir de 2001 un volet de partenariat avec les OPR dans tous les projets de services agricoles financés par la Banque mondiale.

Principales leçons de l'expérience: quelles sont les clés du succès ?

Quand une organisation mène une action réussie sur l'un des enjeux majeurs de la période actuelle (lutte contre la pauvreté et sécurité alimentaire, croissance agricole, gestion durable des ressources, responsabilisation, amélioration des conditions de vie), l'analyse des différentes études de cas montre que cela s'accompagne de progrès au regard des autres enjeux, du fait que l'organisation fait preuve d'un avantage comparatif pour les fonctions de coordination et d'intégration. Le tableau 6 montre les liaisons et les acquis réalisés par des organisations qui sont intervenues avec succès sur des enjeux principaux (XXXX).

Dans le cas des interventions réussies, les succès enregistrés sont conditionnés par un certain nombre de facteurs interdépendants. D'après l'analyse des études de cas, on peut identifier les facteurs suivants:

1. un contexte politique qui favorise les OPR ou est neutre vis-à-vis de l'intervention du mouvement associatif dans le développement rural; cela implique la liberté de s'organiser et d'exprimer son opinion, l'existence d'un cadre légal régissant l'action collective dans le domaine économique ou pour la défense des intérêts des producteurs et, surtout, la reconnaissance des organisations de la part des autorités, qu'elle soit légale, explicite dans les documents de politique agricole ou implicite;
2. la possibilité pour les OPR d'avoir accès à des ressources et de mobiliser des expertises pour renforcer leurs capacités et mener une action collective; ces ressources sont matérielles, intellectuelles et financières. Leur qualité est souvent cruciale, de même que la confiance entre les OPR et le personnel des organismes leur apportant un appui;
3. l'engagement à long terme des bailleurs de fonds, des organismes d'appui et des OPR apparaît souvent comme une nécessité cruciale; dans le cas des projets réussis, des partenariats ont été établis et mis en oeuvre durablement, après avoir été négociés — mais non imposés de l'extérieur — sur une période à moyen terme; l'interruption prématurée d'un programme d'aide peut ruiner un investissement visant à renforcer les capacités (comme dans le cas du CADEF au Sénégal);

4. la disponibilité ou l'élaboration conjointe de solutions techniques, économiques ou organisationnelles adaptées aux problèmes rencontrés par les membres; en fait, les OPR sont plus efficaces quand elles ont accès à des propositions techniques (à travers les services de recherche et de vulgarisation) qu'elles peuvent contribuer à améliorer, adapter et diffuser;
5. l'existence d'une direction solide, capable d'établir et de défendre un projet pour l'organisation et l'avenir des membres, dans lequel ceux-ci puissent se reconnaître;
6. des capacités de gestion interne et des procédures pour rendre compte aux membres de l'utilisation faite des ressources.

La combinaison de tous ces facteurs apparaît nécessaire pour assurer les conditions du succès. Mais s'il est possible de définir les conditions extérieures objectives qui peuvent favoriser la réussite, le même exercice n'est pas valable pour les conditions internes, car le partenariat avec une organisation – s'il est conçu judicieusement – peut apporter des changements positifs dans la structure, la gestion et les résultats de l'organisation.

Tableau 6 Résultats obtenus au regard des différents enjeux grâce à la fonction de coordination des OPR

<i>Objectifs de développement rural</i> <i>Etudes de cas</i>	<i>Lutte contre la pauvreté et sécurité alimentaire</i>	<i>Croissance agricole et compétitivité</i>	<i>Gestion durable des ressources naturelles</i>	<i>Responsabilisation et participation à la formulation des politiques publiques</i>	<i>Amélioration des conditions de vie</i>
CADEF Sénégal	XXXX	X	XX	X	X
Productrices de sésame Gambie	XXXX	XX	X	XX	XX
NACOBTA Namibie	XXXX	X	X	XX	XX
Operation Flood Inde	XXX	XXXX	X	XX	XX
Fédération des producteurs de café, Colombie	X	XXXX	X	XXX	XXX
CNCR Sénégal	XX	X	X	XXXX	XX
CONFEUNASSC Equateur				XXX	XXXX
CRG Guinée	XX	XX	X	X	XXXX

Les résultats positifs obtenus pour un objectif donné reposent sur une amélioration plus globale due aux fonctions de coordination et d'intégration accomplies par les OPR.

S'il n'est pas possible, dans le cadre de ce document, d'entrer en détail dans l'histoire des OPR, il faut souligner que leur établissement est, la plupart du temps, loin de se dérouler de manière linéaire et sans à-coups. Les conflits et les crises sont inhérents à la nature de ces organisations et la plupart de celles qui sont citées ici comme des exemples de réussite ont connu successivement des périodes de croissance des activités et des partenariats et des périodes de crise pouvant miner leur cohésion et contrecarrer leur

développement. Le critère n'est donc pas qu'une organisation se trouve dans l'une ou l'autre situation, mais qu'elle soit en mesure de traverser les périodes de crise sans perdre sa capacité de mobilisation.

Il est assurément impossible de trouver des relations directes et univoques entre les caractéristiques du contexte ou de la situation à laquelle l'OPR se trouve confrontée, et les résultats obtenus⁸. Étant donné la nature de ces organisations et la complexité des conditions qui influent sur l'action collective, les faits montrent qu'une combinaison de facteurs (dont certains peuvent être apparentés) permet généralement d'expliquer le succès de l'intervention d'une organisation. Deux exemples – l'un en Inde, l'autre en Guinée – serviront à illustrer la complexité institutionnelle de ces conditions.

En Inde, les principaux facteurs expliquant la réussite de l'Opération *Flood* peuvent se résumer comme suit:

- ❑ la participation des OPR au projet dès sa conception, l'appui à long terme du principal bailleur (Banque mondiale) et la mise en place de programmes de renforcement des capacités;
- ❑ une direction solide et reconnue qui a fait appel à une approche pragmatique et dualiste, combinant des technologies sophistiquées et des technologies intermédiaires;
- ❑ l'intégration de la filière depuis la production jusqu'à la transformation et à la commercialisation par les coopératives;
- ❑ un engagement à long terme de la part des bailleurs de fonds (plus de 15 ans);
- ❑ un contexte politique favorable au développement des OPR;
- ❑ l'existence de compétences administratives.

En Guinée, le gouvernement a décidé en 1984 d'appuyer le développement des OPR afin d'en faire des acteurs techniques et économiques capables d'assurer la relève après une longue période de forte intervention étatique dans la production agricole. Des projets de développement des filières financés par l'AFD ont été combinés étroitement avec des programmes de renforcement des capacités institutionnelles des OPR financés par le MAE français et un projet de services agricoles financé par la Banque mondiale (avec un engagement de la Coopération française pour le renforcement des capacités de recherche). Ce contexte institutionnel spécifique repose sur la concertation entre les bailleurs de fonds et le gouvernement guinéen. Il a permis une meilleure cohérence institutionnelle et une efficacité globale accrue des services fournis aux OPR et aux producteurs. Les relations avec la recherche et la vulgarisation sont devenues beaucoup plus adaptées aux besoins des producteurs, car les OPR ont été progressivement associées à la négociation des programmes d'activités (Berthomé *et al.*, 1999).

Recommandations

La volonté d'accroître le rôle des OPR dans le développement rural s'inscrit dans le droit-fil de la stratégie énoncée dans le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale et de sa stratégie de développement rural pour vaincre la pauvreté rurale, qui fait actuellement l'objet d'une révision. Les OPR sont non seulement des acteurs économiques clés du secteur privé, mais aussi un instrument facilitant la responsabilisation des populations rurales et le dialogue avec elles. Comme le reconnaît la Banque mondiale, le partenariat avec les acteurs du développement rural et le secteur privé – notamment les

8. Étant entendu, comme on l'a noté plus haut, que certains contextes ne permettent pas l'existence d'Opr.

OPR – est un processus indispensable, mais encore balbutiant et qui nécessite donc un appui. Cet appui peut se faire de manière indirecte (établissement d'un cadre légal pour les OPR, création de forums de négociation, etc.) ou de manière directe (financement du renforcement des capacités, formation, etc.). Les détails de l'application des recommandations qui suivent, concernant les orientations à adopter par la Banque mondiale pour accroître le rôle des OPR dans le développement rural, devront être affinés dans le cadre de discussions entre le personnel de la Banque et les acteurs clés des pays en développement. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible de formuler les recommandations générales suivantes.

Préambule: conditions requises pour une participation véritable des OPR

Pour que les OPR puissent participer pleinement aux processus de développement rural, il est indispensable que la paix règne et que l'Etat garantisse le respect de la loi et la sécurité.

En outre, les gouvernements doivent reconnaître aux populations rurales la liberté de s'exprimer et le droit de s'organiser en associations, coopératives, syndicats et autres structures d'action collective qui sont nécessaires pour promouvoir des processus de développement rural durable.

Recommandations générales

Promouvoir, financer des réformes institutionnelles pour créer un environnement national propice au développement des initiatives des OPR:

- ☐ Encourager l'instauration d'un état de droit appuyant les initiatives privées (collectives ou individuelles) par une législation appropriée (statuts des organisations, etc.) et offrant la possibilité de porter plainte contre ceux qui vont à l'encontre de ce droit à l'initiative collective ou individuelle (par exemple, mise en place d'une législation commerciale permettant aux OPR d'aller en justice quand des partenaires commerciaux ne remplissent pas leurs obligations contractuelles).
- ☐ Inviter les OPR à participer à l'élaboration des politiques de développement rural aux niveaux local, régional et national.
- ☐ Etablir de nouveaux mécanismes institutionnels ou des forums permettant à tous les acteurs de se rencontrer pour discuter et négocier des plans d'action et programmes de développement rural.
- ☐ Axer l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie sur la production de biens publics de nature à favoriser le développement des initiatives privées, qu'elles soient individuelles ou collectives.
- ☐ Faire en sorte que l'Etat veille à l'application des règles du jeu acceptées et des règles de la concurrence entre les acteurs économiques, et qu'il soit le garant légal du droit de propriété et des droits fonciers.

Promouvoir une politique rurale qui favorise le développement des acteurs économiques. Pour être en mesure de promouvoir une telle politique, il est tout d'abord nécessaire de répondre aux questions suivantes afin d'orienter les décisions d'investissement des pouvoirs publics dans chaque pays:

- ☐ Quel est le type d'agriculture que l'on souhaite promouvoir ?
- ☐ Quels doivent être la place et le rôle de l'agriculture et des zones rurales dans la société et dans l'économie nationale ?

Etant donné l'évolution de la société civile dans beaucoup de pays et compte tenu des procédures privilégiées par la Banque mondiale (voir documents CDF et Cslp qui font ressortir clairement l'intérêt de larges consultations avec les acteurs), on ne pourra répondre à ces questions qu'à l'issue de processus de concertation avec les principales parties prenantes. Ces consultations permettront de définir des priorités pertinentes et d'accroître la cohérence entre les secteurs et entre les programmes de chaque secteur, de façon à produire des stratégies nationales de développement rural appropriées.

Bien sûr, il est essentiel que les gouvernements reconnaissent les OPR comme des partenaires et les associent à la formulation des politiques de développement rural, à la préparation des projets/programmes, à leur exécution, à leur suivi et à leur évaluation. La Banque mondiale devra favoriser ces orientations.

Financer des programmes de renforcement des capacités des OPR. Ces programmes ne peuvent être définis sans la participation des OPR et ils doivent être négociés avec elles.

- ❑ Quelles capacités renforcer ? a) analyse de l'environnement socioéconomique des OPR (aux niveaux micro, méso et macro); b) aptitude des OPR à élaborer une vision stratégique et à formuler des propositions et programmes pertinents; c) capacités de négociation pour engager un dialogue avec les acteurs publics et privés; d) exécution des programmes/projets et gestion organisationnelle (gouvernance, comptabilité, résolution des problèmes internes, etc.).
- ❑ Comment opérer ce renforcement ? a) inclure un « volet d'appui aux OPR » dans chaque programme/projet sectoriel concernant le développement de la production agricole, en prévoyant des interventions pour appuyer la production, l'approvisionnement en intrants, la transformation, la commercialisation, l'amélioration de la qualité des produits agricoles, l'amélioration de la compétitivité sur les marchés locaux et les marchés d'exportation, etc.; b) mettre en place des programmes/projets nationaux de renforcement des capacités des OPR.

Une approche nouvelle

Deux points apparaissent importants:

- ❑ Poursuivre le changement engagé en faveur d'une approche fondée sur le soutien aux processus. L'extrême diversité des OPR et du contexte économique et institutionnel dans lequel elles opèrent exclut l'application d'un schéma standard. Elle nécessite, dans chaque cas, un programme sur mesure, adapté au rythme des OPR et faisant appel à de nouveaux mécanismes et financements pour renforcer leurs capacités. Il est indispensable d'adopter une approche évolutive, fondée sur le soutien aux processus, pour traiter avec les OPR, entre autres acteurs ruraux, et mettre en place des interventions appuyées par la Banque au niveau national. Ce faisant, on pourra s'inspirer des leçons tirées des processus de consultation engagés dans le cadre de différentes initiatives: élaboration de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (Cslp), financements à parité, prêts-programmes évolutifs, projets de développement local développés par le département développement social (SDD) et approches participatives mises en œuvre par le SDD. L'approche évolutive suppose d'établir des relations avec les OPR en ayant la capacité d'adapter les interventions et les objectifs en fonction des changements intervenant avec le temps.
- ❑ Programmer et développer des partenariats à long terme. Pour établir un partenariat véritable avec les acteurs du développement, il est indispensable d'éviter les deux impasses que sont une approche exclusivement de haut en bas et une approche exclusivement de bas en haut. Cela implique d'offrir

des opportunités et de créer des forums permanents pour des discussions et des échanges entre les différents acteurs du développement rural. Il convient de combiner une approche progressive, consistant à identifier les acteurs du développement rural et à établir des partenariats avec les OPR sur la base d'objectifs arrêtés d'un commun accord, avec un engagement à long terme vis-à-vis de tout programme faisant intervenir des OPR. A cela doit s'ajouter un souci de renforcer progressivement les capacités des organisations.

Méthodologie

Faire participer progressivement les OPR à tous les aspects du cycle des projets à l'échelle des pays. Il convient de trouver les moyens d'associer les partenaires potentiels, parmi les OPR et les autres acteurs du développement rural de chaque pays, aux différentes étapes du cycle des projets de la Banque mondiale: identification, préparation et évaluation initiale des projets, négociation, approbation conjointe des documents d'évaluation initiale, exécution, supervision, suivi et évaluation. Il faudra progressivement donner les moyens aux OPR de définir la nature, les objectifs et les modalités d'appui de tout programme, et les amener à participer de manière responsable à son exécution en établissant des accords contractuels avec les différents types d'acteurs selon la tâche à accomplir. En tirant parti des méthodes et leçons d'expériences pratiques de processus participatifs de suivi et d'évaluation, on peut identifier des méthodologies appropriées à cet effet.

L'établissement de processus de concertation à long terme entre la Banque mondiale, le gouvernement et les acteurs du développement rural, notamment les OPR, apparaît comme un autre axe de travail important. Les discussions et négociations ne peuvent se réduire à une participation formelle où les acteurs n'ont aucun champ de manoeuvre pour s'exprimer et formuler leurs propres propositions. Au contraire, il faut: du temps, la capacité de négocier effectivement, de la flexibilité et des processus itératifs, l'établissement de forums de négociation entre un large éventail d'acteurs, des débats et interventions pour identifier et planifier les actions, et des financements sur des périodes de temps suffisamment longues pour qu'on puisse parvenir à des résultats plus concrets. Pour être en mesure de négocier, les OPR doivent pouvoir élaborer leurs propres objectifs et stratégies, et développer leurs capacités d'analyse de leur environnement (contexte économique et politique). Cela suppose qu'elles aient accès à des informations pertinentes et disponibles sous une forme appropriée, et qu'elles puissent les exploiter pour définir une stratégie au niveau de leur organisation et s'en servir dans leurs négociations avec d'autres acteurs.

A cet égard, il apparaît nécessaire de faire le lien avec les efforts entrepris pour associer tous les acteurs aux processus de développement national et pour instaurer un degré élevé de transparence dans ces processus, en privilégiant l'ouverture et le partage de l'information. A cet effet, on pourrait produire des « lignes directrices améliorées » décrivant les pratiques optimales pour établir ces processus (notamment en ce qui concerne l'élaboration des Cslp) et mettant en lumière le rôle des OPR, et les diffuser au sein de la Banque mondiale et dans les pays partenaires.

Instruments de la Banque mondiale à développer

Ces changements demanderont du temps et il ne suffira pas de directives venues d'en haut pour qu'ils se matérialisent. Il faudra apporter un soutien continu au personnel de la Banque mondiale aux différents niveaux, développer les connaissances des acteurs clés du développement rural dans des contextes spécifiques, modifier la gestion du cycle des projets et les incitations, et établir des processus de

concertation véritable dans les pays partenaires. Afin de s'engager dans cette voie, la Banque mondiale pourrait prendre dès à présent les mesures suivantes.

Identifier plus précisément les acteurs – procéder à une cartographie institutionnelle – au niveau des pays. Il faudrait régulièrement identifier et analyser les différents acteurs du secteur rural dans les pays où la Banque mondiale intervient. Cela pourrait se faire, par exemple, dans le cadre des processus de consultation de la société civile qui sont au cœur de l'élaboration des Cslp, ce qui contribuerait à approfondir ces processus. Dans chaque étude du secteur économique, il faudrait recenser les acteurs du développement rural en identifiant leurs atouts et leurs faiblesses, et proposer un programme de renforcement de leurs capacités en complément des programmes d'investissements sectoriels, qui demeurent essentiels. Afin d'éviter toute duplication d'activités et de maximiser les synergies, ce processus devrait se faire en étroite collaboration avec le chef de projet, le responsable sectoriel, le directeur des opérations menées dans le pays et les spécialistes des départements du développement social et de l'environnement chargés d'effectuer les évaluations sociales, les enquêtes auprès des bénéficiaires et les études environnementales pour chaque projet.

Créer au sein de la Banque mondiale une unité interne de ressources sur les OPR pour aider les chefs de projet et les directeurs des opérations au niveau des pays. Les OPR ne pourront apporter une contribution à la programmation au sein de la Banque mondiale et aux différents stades du cycle des projets que si les responsables de la Banque disposent des outils et des ressources humaines et financières nécessaires, et sont informés des expériences pratiques qui ont déjà eu lieu ailleurs dans ce domaine. Cela suppose non seulement d'élaborer des documents d'orientation, mais aussi de mettre en place un processus. Ce rôle pourrait être confié à une unité de ressources sur les OPR, qui serait chargée de fournir en permanence l'appui de spécialistes aux chefs de projet et directeurs des opérations au niveau des pays, en faisant appel aux ressources humaines et financières mises à disposition par un groupe de pays bailleurs de fonds prêt à accompagner la Banque mondiale dans ce processus. Cette unité serait constituée d'un nombre limité de spécialistes des OPR qui fourniraient, sur demande, les services suivants:

- ☐ conseils et aide pratique pour rédiger les documents des programmes/projets faisant intervenir des OPR-acteurs du développement;
- ☐ éléments concrets sur le rôle des OPR comme acteurs clés des processus de développement rural et sur les leçons tirées des expériences de partenariat dans les diverses régions du monde, grâce à une base de données sur les études de cas et la documentation existantes;
- ☐ ateliers sur les leçons tirées des partenariats avec les OPR, y compris des ateliers pour sensibiliser le personnel de la Banque mondiale aux méthodes à employer pour collaborer avec les OPR et les faire participer activement et de manière responsable – à la demande, pour les différents départements et responsables;
- ☐ conseils pour l'établissement de processus de concertation et de forums au niveau national;
- ☐ systématisation des leçons des processus de consultation régionaux et proposition de moyens pour associer davantage les OPR à ces processus;
- ☐ création d'un site Web interactif fournissant des informations sur les questions relatives aux OPR.

Cette unité de ressources sur les OPR pourrait s'intégrer au sein des initiatives existantes de la Banque mondiale, comme le programme d'appui au développement du secteur privé. On pourrait lui rechercher un financement d'un groupe de bailleurs de fonds sur une période initiale de trois ans. Elle serait supervisée par le Groupe de travail sur les organisations de producteurs ruraux.

Etablir des fonds flexibles et adaptatifs pour financer le renforcement des capacités des OPR parallèlement aux programmes et projets de développement rural. Si l'on veut que la responsabilisation et le dialogue soient effectifs, il importe d'aider les OPR à acquérir les capacités requises pour participer aux projets et processus de développement. Les efforts doivent porter à la fois sur les capacités de gestion interne, les capacités techniques et la formation des dirigeants afin de permettre aux représentants de ces organisations de défendre efficacement les intérêts de leurs membres à tous les niveaux. Cette nécessité est déjà reconnue dans divers projets financés par la Banque qui incluent des volets de renforcement des capacités des OPR (par exemple, les projets de services agricoles en Afrique de l'Ouest). Il existe plusieurs instruments pouvant servir à appuyer ces efforts (prêts-programmes évolutifs, financements des autorités locales "Community Driven Development", financements à parité, etc.). Cependant, ces instruments ne sont pas toujours assez flexibles pour répondre rapidement aux besoins qui peuvent surgir dans le cours de l'exécution d'un projet. Il apparaît donc souhaitable d'établir, parallèlement à chaque projet de développement rural, un fonds flexible et adaptatif qui permettra de répondre sur-le-champ aux besoins et aux demandes de renforcement des capacités formulées par les organisations rurales. La gestion de ce fonds et les décaissements devraient être confiés à un comité de pilotage comprenant des représentants des OPR, de la société civile, de la direction du projet et du gouvernement, conformément à des termes de référence convenus à l'avance par ces acteurs. On pourrait s'inspirer de l'expérience des accords contractuels déjà établis précédemment avec des communautés locales.

Identifier et utiliser les instruments existants de la Banque. Tout en créant de nouveaux instruments flexibles pour contribuer au renforcement des capacités des OPR, il faudra s'attacher à déterminer comment les instruments existants peuvent servir à accroître la participation des OPR aux initiatives de développement rural à plusieurs niveaux.

1. Demande de financement – par des investissements au niveau communautaire (organisations communautaires, autorités locales et OPR locales par le biais des mécanismes existants de développement rural communautaire).
2. Offre de financement – par des investissements destinés à apporter un appui budgétaire dans le cadre des crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (Carp).

Les instruments mis en oeuvre seront les suivants:

- ☐ prêts-programmes évolutifs;
- ☐ financements à parité;
- ☐ fonds de roulement;
- ☐ fonds d'aide sociale;
- ☐ constitution de fonds de dotation à usages multiples (en faisant appel à des contributions de bailleurs de fonds, de sociétés nationales et internationales, etc.);
- ☐ fonds de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Ppte);
- ☐ fonds spéciaux de groupes de bailleurs de fonds destinés à appuyer les OPR (Psaop, pour la FRAO par exemple au Sénégal);

- ❑ appui aux OPR pour les aider à constituer leurs propres fonds de dotation (toutefois, on sait les difficultés que cela pose en Afrique);
- ❑ dons pour des activités spécifiques dans le cadre de projets;
- ❑ capital d'amorçage pour des initiatives des OPR par le biais de fonds fiduciaires des bailleurs de fonds.

Cependant, il faudra tout d'abord, établir une liste exhaustive de ces instruments en précisant leur mode de fonctionnement, et diffuser cette liste aux responsables. Cette tâche pourrait être confiée à l'unité de ressources sur les OPR dès sa création. En second lieu, il sera nécessaire de faire davantage appel aux méthodes participatives et de développer les capacités de participation des partenaires (voir alinéa 3 ci-dessus).

Si ces outils peuvent être extrêmement efficaces pour différents types de projets (services agricoles, irrigation ou développement de la production), ils apparaissent particulièrement appropriés pour améliorer la participation des OPR à l'élaboration des Cslp.

Charger le Groupe de travail sur les organisations de producteurs de suivre les progrès de la collaboration avec les OPR et d'élaborer éventuellement un programme spécial les concernant. Pour que les changements et recommandations ci-dessus puissent se matérialiser, il faudra suivre les progrès réalisés au fil du temps et évaluer en permanence les attributions et les activités de l'unité de ressources sur les OPR qui est envisagée. Nous proposons de charger le Groupe de travail sur les organisations de producteurs, qui existe déjà au sein de la Banque mondiale, de veiller à l'application de ces orientations et d'assurer le suivi des progrès accomplis au regard d'indicateurs convenus. Cette évaluation pourrait se faire à intervalles de trois ou six mois. Sinon, il pourrait s'avérer difficile d'améliorer de manière cohérente et mesurable les pratiques de la Banque mondiale en matière de collaboration avec les OPR.

4. Etudes de cas de projets de renforcement des capacités des organisations paysannes soutenues par l'aide française

Coordination par le CIRAD

Cette partie est introduite par une présentation synthétique de la diversité des organisations de producteurs ruraux et par une caractérisation des principaux types de programmes d'appui.

Les études de cas proposées sont des analyses détaillées de projets de renforcement des organisations de producteurs financés par l'aide française (cas 1 à 5). Les études suivantes (cas 6 à 11), plus courtes, concernent d'autres projets, financés soit par l'aide française soit par d'autres bailleurs, selon l'intérêt pour l'argumentation. Davantage d'informations sur ces études pourront être obtenues à partir de la bibliographie.

Diversité des organisations paysannes et rurales et typologie des programmes d'appui

La diversité des formes d'organisations

Beaucoup a déjà été dit et écrit pour caractériser l'extrême diversité des formes d'organisations des ruraux dans les pays du Sud et plusieurs typologies ont été proposées pour classer ces organisations. Ces typologies reposent sur différents critères tels que l'origine de l'organisation (groupements mis en place par une société d'Etat ou un projet; groupements spontanés), son statut (groupements formels ou informels; groupements de base ou fédérations; etc.), la nature de ses activités (activités économiques, sociales, et/ou syndicales), etc.

Une de ces typologies permet de distinguer deux grands types d'organisations fondamentalement différentes (Mercoiret *et al.*, 2001):

- ❑ les organisations « traditionnelles » qui ont surtout pour fonction de réguler les relations internes au groupe concerné;
- ❑ les organisations « nouvelles » qui ont plutôt pour fonction d'organiser les relations du groupe avec l'extérieur et qui apparaissent donc comme des structures d'interface entre les producteurs, et les acteurs publics et privés de leur environnement (les structures de l'Etat, c'est-à-dire les administrations, les services techniques et les sociétés parapubliques; les collectivités locales; les opérateurs d'appui au développement; les opérateurs privés en aval et en amont de la production; etc.).

Ce deuxième type d'organisation, que nous désigneront par le terme générique d'« Organisations et Paysannes et Rurales » (OPR), répond bien aux enjeux de la période qui est pour les producteurs de mieux maîtriser leur environnement et nous limiterons donc notre analyse à ce groupe.

A noter qu'il existe également un autre groupe un peu particulier d'organisations dont la fonction est de fournir aux organisations des services spécialisés. Ce groupe comprend par exemple les caisses mutuelles

d'épargne et de crédit qui se développent un peu partout ou encore les centres d'appui en gestion. Bien que ces structures soient dirigées par des producteurs, nous les classerons toutefois pour simplifier l'analyse dans le groupe des prestataires de service.

Les organisations paysannes et rurales peuvent être également classées en fonction de deux critères qui apparaissent également bien adaptés à notre champ d'analyse :

- ❑ Le degré d'intégration au marché permet de distinguer deux types d'organisation: d'une part, celles qui sont engagées dans des filières intégrées de produits d'exportation sur lesquels repose l'économie nationale (coton, arachide, café, etc.) ou de produits vivriers stratégiques en matière de sécurité alimentaire ou d'approvisionnement des centres urbains (riz en Afrique de l'ouest par exemple); et d'autre part celles qui œuvrent sur des filières de moindre importance stratégique ou plus dispersées (élevage, maraîchage, cultures pluviales, etc.).
- ❑ Le niveau de structuration permet de distinguer trois types d'OPR: les OPR de base, les fédérations régionales et les associations nationales qui peuvent regrouper plusieurs fédérations.

Les fonctions des organisations paysannes et rurales, diversifiées et évolutives. Les activités menées par les OPR sont nombreuses et peuvent être regroupées par grands domaines ou grandes fonctions.

On peut distinguer trois grands types de fonctions:

- ❑ les fonctions technico-économiques qui consistent notamment à faciliter à leurs membres l'accès à l'innovation, aux intrants agricoles et la mise en marché de leurs produits;
- ❑ les fonctions de représentation, dont l'objectif est: à l'échelon local ou national, de défendre les intérêts des producteurs face aux structures publiques ou privées en aval ou en amont d'une filière ou de représenter les producteurs dans les différentes instances de concertation qui s'ouvrent à elles;
- ❑ les fonctions sociales qui consistent à prendre en charge à des degrés divers un certain nombre de services sociaux (santé, éducation, approvisionnement en produits de premières nécessité, etc.). Ces services concernent dans ce cas tous les ruraux de la zone d'intervention de l'OPR et non plus ses seuls adhérents.

Les fonctions technico-économiques. On peut distinguer à ce niveau différentes sous fonctions telles que l'approvisionnement, le crédit, la commercialisation ou encore la transformation des produits.

La fonction d'approvisionnement en intrants. Du fait de la modernisation de l'agriculture, les producteurs utilisent de plus en plus d'intrants agricoles (engrais notamment mais également semences) et sont confrontés à des problèmes d'approvisionnement qui peuvent prendre des formes variées: plus ou moins grande disponibilité des intrants, qualité, variation des prix - généralement à la hausse, etc.

L'approvisionnement en intrants est typiquement le cas où une action collective des producteurs se justifie au plan économique. Pour réaliser des économies d'échelle et sécuriser cet approvisionnement, les organisations cherchent le plus souvent à effectuer des commandes groupées et à stocker les intrants pour ensuite les redistribuer à leurs membres (généralement à crédit) en début de campagne.

Dans les filières intégrées (cas du coton en Afrique de l'Ouest par exemple), le rôle des organisations de producteurs était relativement simple: il consistait à redistribuer les intrants fournis par la société (publique ou privé) concernée, cette dernière récupérant son « avance » lors de la commercialisation du

produit. Les politiques de privatisation remettent en cause cette organisation des filières et le rôle potentiel des organisations de producteurs est devenu brutalement plus complexe sans que celles-ci aient été suffisamment préparées à ce changement.

Dans les filières non intégrées, notamment celles auparavant administrées par l'Etat et récemment démantelées comme dans le cas des filières « riz irrigué » en Afrique de l'Ouest, la responsabilité des organisations de producteurs en matière d'approvisionnement est plus importante car elles sont tenues de s'approvisionner en intrants sur un marché libre plus ou moins développé et concurrentiel (plus ou moins grand nombre et proximité des fournisseurs), mais contrairement aux filières cotonnières, elles ne contrôlent pas le produit dont la mise en marché est libéralisée avec un plus grand nombre d'acheteurs potentiels.

La fonction crédit. Les OPR ont toujours joué un rôle dans ce domaine notamment à travers l'approvisionnement en intrants à crédit mais également par l'octroi de crédits « sociaux » même si ces derniers restent généralement confidentiels (peu fréquents) et non formels.

Toutefois, rares sont les organisations qui exercent cette fonction en toute autonomie en délivrant des crédits à leurs membres sur fonds propres. Pour ce qui concerne le crédit « intrants », les OPR se partageaient auparavant la tâche avec les sociétés d'Etat (cf. supra). Suite au démantèlement de ces sociétés, les organisations de producteurs ont vu s'accroître leurs prérogatives dans ce domaine en entrant directement en contact avec le système bancaire qui paye le fournisseur pour ensuite se faire rembourser par l'organisation. Le transfert rapide de cette fonction d'approvisionnement en intrants à crédit aux OPR sans accompagnement soutenu en matière d'organisation et de gestion a entraîné ces dernières dans la voie du surendettement et à leur perte dans de nombreux cas (baisse d'activités voire disparition).

L'essor de systèmes de crédits décentralisés ne change pas grand-chose à la situation et ne devrait pas entraîner un désengagement rapide des organisations de base du crédit pour plusieurs raisons:

- ❑ en l'absence de fournisseurs de proximité pour les producteurs, lier le crédit et l'approvisionnement en intrants par l'octroi de crédit en nature, facilite la prise en charge correcte de l'une et l'autre fonction;
- ❑ les systèmes bancaires (banques commerciales ou réseaux de caisses d'épargne et de crédit) se déchargent toujours sur les organisations de base de la fonction de caution solidaire. Cette fonction est essentielle puisqu'elle garantit le recouvrement des crédits octroyés tout en réduisant les frais de gestion (pas de rémunération de cette fonction de caution solidaire par les structures de crédit);
- ❑ les organisations de producteurs au niveau local favorisent également le bon fonctionnement des systèmes de crédit en permettant à leurs membres un recouvrement en nature de leurs échéances (liaison avec la fonction commerciale);
- ❑ enfin, le taux de couverture des systèmes de crédit décentralisés progresse très lentement et de nombreuses zones rurales notamment les plus pauvres ne seront pas desservies avant longtemps interdisant ainsi aux producteurs d'accéder au crédit par petits groupes de caution solidaire indépendamment de leurs organisations.

La fonction commerciale. De très nombreuses organisations s'efforcent à des degrés très divers de favoriser la mise en marché des produits de leurs adhérents. Elles interviennent à ce niveau de différentes manières:

- ❑ soit directement en effectuant des opérations de collecte, de stockage et de vente en gros;

- soit indirectement en négociant avec l'Etat des protections douanières contre les produits concurrents ou une réduction des taxes à l'exportation (cas de la Guinée pour la filière pomme de terre au Fouta Djallon, ou au Cameroun pour le coton par exemple). Cette fonction de défense des intérêts des producteurs à l'échelon national est, dans le nouveau contexte de libéralisation des échanges qui se traduit par une déréglementation du marché, une fonction essentielle. Cette fonction incombe typiquement aux OPR de niveau supérieur (fédérations). Elle justifie à elle seule que les organisations de producteurs se coordonnent pour faire entendre leur voix à l'échelon national.

L'importance de la fonction commerciale prise en charge par les organisations de producteurs est très variable en fonction du mode d'organisation des filières notamment de leur caractère plus ou moins intégré:

- Dans le cas des filières intégrées (cas des filières coton en Afrique de l'Ouest par exemple), les OPR jouaient systématiquement un rôle dans la commercialisation des produits. Ce rôle consistait à effectuer les opérations de pré-collecte, de classification du produit et les organisations étaient rémunérées pour cela par les sociétés encadrant les filières. Actuellement la situation a partiellement changé pour les filières privatisées, mais les organisations de producteurs ont affaire dans certains cas à une concurrence entre plusieurs opérateurs privés, ce qui n'est pas nécessairement défavorable, mais, là encore, la préparation pour la prise en charge de ces nouvelles fonctions et responsabilités s'est faite de manière très approximative.
- Dans les autres filières récemment libéralisées, la fonction commerciale des organisations est beaucoup plus réduite et se limite généralement à la vente des produits provenant des remboursements en nature des crédits intrants octroyés par l'OPR à ses membres (cas de la zone de Niono au Mali avec la mise en marché du riz). En Côte d'Ivoire, les coopératives opérant sur les filières café cacao se retrouvent en concurrence avec les traitants dans un contexte totalement libéralisé et la maîtrise de l'approvisionnement en produit se trouve être la composante stratégique de leur pérennité. La limitation relative de la fonction commerciale des organisations s'explique essentiellement par le fait que, récemment libérées du joug des sociétés d'Etat qui ont peu cherché à en renforcer l'autonomie, elles n'ont pas encore acquis les capacités d'organisation, de gestion, de négociation, etc. leur permettant de gérer collectivement la mise en marché de quantités importantes de produits dans un contexte devenu soudainement concurrentiel et incertain.
- Dans les filières de produits non stratégiques, la situation est, pour les mêmes raisons, la même que précédemment, et seules quelques organisations fortement appuyées effectuent des opérations commerciales (cas de la fédération des producteurs du Fouta Djallon en Guinée par exemple).

Il semble que l'on puisse parler d'une évolution sur cette question du fait des nombreux échecs rencontrés par les organisations lorsqu'elles ont voulu se substituer intégralement à d'autres opérateurs spécialisés, comme les commerçants par exemple. Les conceptions évoluent et les choix de prendre ou non en charge les fonctions de mise en marché peuvent être raisonnés en fonction de l'environnement économique, de la spécificité des actifs nécessaires pour assurer les opérations élémentaires et de la possibilité de contractualiser ou non celles-ci avec d'autres opérateurs garantissant une certaine qualité du service.

Les fonctions d'approvisionnement, de crédit et de commercialisation apparaissent en définitive très liées entre elles et donc difficilement séparables.

En effet, pour effectuer des achats groupés d'intrants, en l'absence de fonds de roulement propre ce qui est très généralement le cas et en l'absence de fournisseurs acceptant de ne pas être payés au comptant, les OPR doivent contracter des crédits auprès du système bancaire. En l'absence de structures de crédit

accessibles aux producteurs en début de campagne, les organisations sont parallèlement tenues de fournir les intrants à crédit. Le remboursement de ce crédit, enfin, est bien souvent effectué en nature à la récolte, ce qui oblige également l'organisation à exercer une fonction commerciale (revente des produits issus du remboursement des crédits).

A l'inverse, si les organisations veulent effectuer des opérations commerciales afin de dégager des ressources pour prendre en charge des fonctions non immédiatement rentables (recherche - vulgarisation, études de filières, etc.), elles doivent en échange fournir à leurs membres d'autres services. C'est ainsi que, dans certains cas, l'approvisionnement en intrants est conditionné à la fourniture par les membres à l'organisation d'une part de leurs produits.

Cette prise de conscience de l'importance et de l'interdépendance de ces fonctions incite certaines organisations à vouloir les maîtriser toutes et à conserver sous d'autres formes le caractère intégré des filières afin de réduire si possible les coûts de transaction comme dans le cas des producteurs de coton au Nord Cameroun.

La fonction de représentation. Du fait de la démocratisation de la vie publique, le dialogue entre les producteurs et les autres acteurs et notamment les acteurs du secteur public s'amorce selon des modalités et une intensité très variables d'un pays à l'autre. Les producteurs sont ainsi de plus en plus invités à donner leur point de vue au sein des différentes instances de concertation qui se mettent en place aux niveaux local et national pour traiter des politiques de développement agricole et rural au sens large et la fonction de représentation et de défense des intérêts des producteurs est donc de fait une fonction des organisations professionnelles agricoles en plein développement. C'est aussi une fonction sur laquelle les appuis sont relativement peu nombreux.

Dans le sud-ouest de Madagascar par exemple, un Comité régional réunissant tous les acteurs de la région dont les producteurs, a été mis en place pour suivre et orienter les actions d'un projet de développement agricole (Pso) mais également avec l'ambition de définir les politiques régionales de développement agricole. Au Sénégal, il est prévu dans le cadre d'un projet national de structuration des services de recherche et de vulgarisation (Psaop), la mise en place d'un comité de gestion des fonds de recherche dans lequel les producteurs seraient représentés.

Pour faire entendre leur voix dans ces instances de concertation et de coordination, les producteurs s'efforcent de se structurer aux niveaux régional et national en désignant des représentants et en mettant en place des mécanismes de consultation. A Madagascar, par exemple, les organisations de producteurs se sont réunies au sein de la Maison des paysans où différentes commissions thématiques (par filière ou par thèmes transversaux) ont été mises en place. Ailleurs, des structures du même type ont vu le jour à l'échelle nationale dans le même but avec par exemple l'ANOPACI en Côte d'Ivoire et l'AOPP au Mali.

Cette structuration des organisations à l'échelle nationale est relativement récente en Afrique de l'Ouest. Elle a été précédée par une structuration prenant appui sur les grandes filières (fédérations régionales et nationales) ou dans certains cas sur la structuration d'un mouvement associatif lorsque celui-ci a pu bénéficier de conditions favorables à son épanouissement comme au Sénégal avec la FONGS. Elle a pour but de conforter la place des représentants des producteurs dans ces instances de coordination entre acteurs.

Dans la pratique toutefois elles sont encore trop récentes – à de rares exceptions près comme dans le cas du CNCR au Sénégal - pour être réellement représentatives de la grande majorité des producteurs. En effet dans certaines filières, les organisations ne contrôlent qu'une faible part des volumes commercialisés. Les coopératives de producteurs de café/cacao en Côte d'Ivoire représentées dans

l'ANOPACI par exemple ne représenteraient qu'entre 10 et 15 % du marché. Les mécanismes de consultation interne également font défaut pour que les responsables de ces structures fassent réellement entendre la voix des producteurs qu'ils représentent. A terme néanmoins, quel que soit leur mode de fonctionnement actuel, ces formes d'organisation des producteurs à l'échelle régionale et nationale représentent un enjeu important dans le contexte actuel et suscite beaucoup d'espoir au regard des résultats déjà obtenus par certaines fédérations notamment en termes de négociation avec l'Etat et les autres acteurs des filières pour négocier à la hausse le prix de vente des produits de leurs membres (cas de Urecos-Ci en Côte d'Ivoire) ou exiger de l'Etat des protections douanières ou des réductions de taxes à l'exportation (cas de la FPFID en Guinée). En dehors d'un travail par filière, de gros efforts restent à faire pour que ces organisations nationales jouent un rôle majeur en matière de définition des politiques agricoles d'une manière générale ou plus spécifiquement sur des thèmes stratégiques tels que les questions foncières, la recherche et le conseil agricole.

La gestion de l'innovation. Les producteurs sont sans cesse à la recherche d'innovations leur permettant s'adapter aux impératifs de compétitivité et d'émergence de nouvelles opportunités commerciales.

Ce service a été dans la majorité des cas assumé par les services de l'Etat à travers les dispositifs nationaux de recherche et de vulgarisation, à travers les volets « recherche d'accompagnement » dans le cadre de projets régionaux ou centrés sur une filière donnée. Historiquement ces dispositifs n'ont que très rarement associé les organisations de producteurs au processus. Que ce soit pour la définition et la mise en œuvre des recherches à mener ou pour la diffusion des résultats, ces structures ont généralement court-circuité les organisations de producteurs et s'adressent la plupart du temps directement aux producteurs via notamment de petits groupes non-formels dénommés « groupes de contact » dans les systèmes classiques des programmes nationaux de vulgarisation agricole (système formation et visite).

Dans quelques cas encore rares, toutefois, les organisations s'efforcent de jouer un rôle actif en la matière. C'est le cas notamment de la Fédération des paysans du Fouta Djallon qui a intégré pour ce faire dans son personnel un chercheur mis à disposition par l'Institut de recherche et des techniciens qu'elle prend partiellement en charge pour mener des expérimentations en vue d'améliorer les techniques de production de leurs membres (Berthomé *et al.*, 1999).

La contribution des organisations au développement de cette fonction de création et diffusion des innovations techniques devrait à l'avenir gagner en importance du fait de la prise de conscience générale de la non efficacité et non efficience globale des systèmes nationaux de recherche et de vulgarisation, et de l'accroissement des responsabilités des producteurs organisés qui découle de la mise en place progressive des réformes institutionnelles concernant ces institutions (Bosc *et al.* 1999). Dans le cas du Sénégal par exemple, il est prévu qu'un fonds de recherche soit géré indépendamment des institutions nationales de recherche et que les représentants des producteurs soient majoritaires dans le comité de gestion. *La gestion des ressources naturelles.* La gestion des ressources naturelles (eau, terre, forêt, pâturages, etc.) relève en Afrique des autorités coutumières et de l'Etat avec coexistence, superposition et imbrication du droit coutumier, du droit moderne et de formes hybrides résultant des arrangements entre acteurs prenant appui sur les diverses formes de légitimité.

L'usage des ressources naturelles est la plupart du temps individuel même s'il obéit à certaines règles collectives plus ou moins strictes (cas des pâturages ou des ressources halieutiques par exemple).

Les organisations de producteurs peuvent plus particulièrement jouer un rôle dans la gestion de ces ressources lorsqu'elles ont fait l'objet d'aménagements collectifs lourds. (Ostrom, 1996) C'est le cas notamment pour les périmètres aménagés pour l'irrigation où les producteurs sont dans l'obligation de gérer en commun la ressource en eau (notamment en cas de pompage). Toutefois, leur fonction se limite

généralement à une gestion partielle de l'outil mis à leur disposition (organisation du tour d'eau et entretien du réseau tertiaire). Elles sont plus rarement impliquées dans la conception et la mise en œuvre de travaux plus importants (réhabilitations lourdes) qui dans les grands aménagements reste le domaine réservé des services de l'Etat qui sont les gestionnaires de ces investissements (cas de l'Office du Niger au Mali par exemple).

En matière de gestion des terres, même si certaines organisations ont fait des revendications foncières un thème central de leur action collective (cas de nombreuses organisations paysannes en Amérique latine notamment), cette fonction relève généralement des structures coutumières, des services déconcentrés de l'Etat ou des collectivités territoriales dans les cas de décentralisation effective.

Les fonctions sociales. La plupart, sinon la totalité des organisations de producteurs assument des fonctions sociales. Ne pas le considérer serait occulter une partie importante de la réalité de leur fonctionnement concret. Ces fonctions sont souvent assumées lorsque l'environnement économique se trouve défaillant. Les organisations sont alors à l'origine d'investissements notamment sur fonds propres (avec ou sans appui extérieur) dans des infrastructures éducatives, de santé ou d'approvisionnement (boutiques, banque de céréales, etc.) pour pallier le manque de services dans ces domaines.

L'importance de ces investissements est bien entendu fonction de la capacité financière des OPR mais peut dans certain cas être considérable: en zone cotonnière dans le sud du Mali par exemple, la valeur de ces investissements serait équivalente au montant de leurs arriérés bancaires.

Les impacts de l'action des organisations de producteurs

L'évaluation de l'impact des actions conduites par les organisations de producteurs est dans la pratique difficile à apprécier indépendamment de celui des opérateurs qui leur viennent en appui et des performances ou défaillances de l'environnement économique et institutionnel dans lequel elles opèrent. Quoi qu'il en soit, que ce soit avec ou sans appui extérieur, l'impact des services rendus par les organisations bien qu'il ait été rarement chiffré apparaît considérable tant pour leurs membres que plus largement pour la collectivité dans son ensemble.

Impacts directs des organisations sur les revenus de leurs adhérents

Les services rendus par les organisations ont tout d'abord un impact très important sur les revenus de leurs adhérents. Il n'existe pas encore de quantification à grande échelle de ce type d'impact, mais deux exemples en Afrique de l'Ouest permettent de donner des ordres de grandeur. En effet, le rôle joué par les OPR locales en matière d'approvisionnement en intrants, suite notamment au désengagement de l'Etat et au démantèlement des filières administrées par l'Etat, est à ce niveau particulièrement important. Son impact peut être évalué à sa juste valeur paradoxalement quand les organisations de producteurs ne peuvent plus prendre en charge une telle fonction.

Au Mali par exemple, l'assainissement de la gestion et le rééchelonnement des dettes d'une trentaine d'organisations de riziculteurs de la zone de l'Office du Niger leur ont permis de réapprovisionner leurs membres en engrais et ce faisant de permettre à ces derniers par augmentation de la production d'accroître en 3 ans leurs revenus nets de près de 700 millions de F CFA au total.

Sur un autre plan, les fédérations d'organisations de producteurs grâce à leur fonction de représentation et de défense des intérêts ont également un impact considérable sur les revenus de ces derniers. L'URECOS-CI en Côte d'Ivoire par exemple, qui fédère une grande partie des organisations de niveau local de producteurs

de coton du pays, est parvenue en octobre 2000, à négocier avec les autres opérateurs de la filière une hausse du prix du coton (210 F CFA le kilo contre 175 F CFA la campagne précédente) en remettant en cause les bases de calcul utilisées pour fixer le prix au producteur. L'impact des organisations de producteurs à ce niveau est fonction de leur pouvoir de négociation, lui-même dépendant de leur niveau de représentativité des producteurs de la filière concernée. Dans le cas cité ci-dessus cette représentation est très forte.

Impacts indirects des organisations pour la collectivité

En contribuant à accroître le niveau de production de leurs adhérents, les organisations de producteurs ont indirectement une influence positive sur les revenus des acteurs économiques amont et aval des différentes filières dans lesquelles elles sont impliquées en leur permettant d'accroître leur chiffre d'affaires.

En participant au développement des filières, elles permettent également à l'Etat d'accroître ses ressources à travers la fiscalité et notamment les taxes à l'exportation pour les produits exportés.

Enfin, en prenant en charge certaines fonctions de service public (éducation, santé, statistiques agricoles, recherche-vulgarisation, etc.), elles contribuent à réduire les charges de l'Etat sans que par ailleurs ce dernier prenne le soin d'affecter des ressources humaines ou financières pour rémunérer ce type de fonction concourant à l'intérêt général.

En conclusion, les fonctions exercées par les organisations de producteurs sont étroitement liées entre elles, notamment les fonctions économiques et les fonctions de représentation. Elles sont également variables dans le temps et dans l'espace en fonction du niveau de représentativité et de fonctionnalité des organisations. Enfin, elles ont tendance à la faveur du désengagement de l'Etat dans un premier temps à se diversifier pour ensuite évoluer vers une spécialisation éventuelle avec l'apparition progressive d'autres acteurs (autres opérateurs privés, collectivités locales, opérateurs de crédit décentralisé, etc.).

Quelles que soient les fonctions économiques que les organisations des pays du Sud souhaitent prendre dans les filières à côté ou à la place d'autres opérateurs privés, comme elles l'ont par exemple fait dans les pays du Nord⁹, il apparaît clairement que la fonction de représentation et de défense des intérêts des producteurs face aux pouvoirs publics ou aux opérateurs privés des filières est une fonction qui, dans le nouveau contexte libéralisé, de mondialisation de l'économie et d'essor de la démocratie, apparaît essentielle. Elle semble d'autant plus efficacement prise en charge que l'organisation est également en prise directe avec les enjeux économiques qui motivent ses adhérents à travers la prise en charge de fonctions technico-économiques.

9. Voir cas n°6, en France par exemple, les agriculteurs à travers leurs coopératives contrôlent 40 % de la transformation de leurs produits.

Diversité des programmes d'appui aux organisations: caractéristiques et esquisse d'une typologie

La nature des appuis apportés aux organisations de producteurs

Quel que soit leur type (programme spécifique ou simple composante d'un programme plus global, en appui aux organisations de base ou aux OPR de niveau supérieur, spécialisé ou non, etc.), les programmes d'appui aux organisations mènent des activités que l'on peut décrire de la manière suivante.

Appui à l'organisation interne. Tous les programmes s'efforcent également de renforcer leurs capacités d'organisation interne. Les actions menées en la matière apparaissent cependant très standardisées voire normatives (appui à la mise en place d'un bureau, d'un comité de gestion, d'un règlement intérieur, etc.) et les modèles d'organisation préconisés apparaissent de ce fait peu adaptés à la réalité sociale. Elles apparaissent comme une conditionnalité de l'aide extérieure à laquelle les OPR se plient.

La porte d'entrée peut parfois être plus originale et non liée à l'attribution d'une subvention. Au Cameroun par exemple, l'appui à l'organisation interne s'est fait à la faveur des réformes législatives en cours sur l'organisation du monde rural par accompagnement des organisations pour l'élaboration concertée de nouveaux statuts.

Appui en gestion comptable et financière. La formation en gestion est un thème classique que l'on retrouve dans la plupart des programmes d'appui aux organisations de producteurs. Ceux-ci mettent à disposition des organisations des outils d'enregistrement comptable et forment les responsables à leur utilisation. Ces outils apparaissent là encore très normatifs et rares sont les programmes qui associent les organisations à leur construction (cas du PCPS à Niono) pour s'assurer de leur bien-fondé et de leur apport à la résolution de questions qui se posent effectivement à l'organisation.

L'expérience montre que les OPR ont rarement les capacités internes pour maîtriser cette fonction (problème lié au niveau de formation des responsables mais également à la complexité des outils mis au point) et la tendance actuelle est à la mise en place de services pérennes aux OPR sous formes de centres de gestion (cas de la zone cotonnière au Mali).

L'appui en gestion est très souvent accompagné d'un appui à la restitution des comptes en assemblée générale pour en améliorer la transparence et protéger les responsables contre la suspicion.

Subventions d'investissements. Beaucoup de programmes apportent un appui financier direct aux organisations, soit en subventionnant des investissements collectifs (voire des équipements), soit en prenant en charge une partie des frais de fonctionnement des OPR.

Les modalités de financement sont généralement conçues avec une participation financière des organisations (subvention partielle) et une subvention dégressive dans une perspective à plus ou moins court terme d'autofinancement de l'OPR.

Appui aux échanges entre OPR et à la structuration des organisations locales à différents niveaux. Beaucoup de programmes cherchent à favoriser les échanges entre organisations. Certains opérateurs en font même un moyen d'intervention privilégié (cas de L'AFDI au Mali par exemple). Ceci a été notamment le cas dans le cadre d'un projet de l'Union européenne initialement destiné au renforcement des capacités de la recherche et de la vulgarisation sur les grains de base en Amérique centrale et qui a

ensuite orienté ses activités sur les échanges d'expériences paysannes sur les questions de maîtrise de l'innovation par les paysans expérimentateurs (Hocdé et Miranda, 2000).

L'objectif de ces échanges est à la fois de faire circuler l'information (échanges d'expérience) et de susciter la structuration des organisations de base au niveau régional ou national (PAOPA au Mali par exemple).

L'appui à la structuration des OPR au niveau national peut être plus ou moins rapide selon les démarches qui apparaissent plus ou moins descendantes. Cette structuration se fait généralement d'abord par filières au niveau régional puis au niveau national avec l'ensemble des représentants des différentes filières.

Appui à la représentation des agriculteurs dans différentes instances de concertation. La plupart des programmes œuvrant à l'échelle régionale mettent en place et appuient le fonctionnement d'instances de concertation dans lesquelles les représentants des producteurs peuvent dialoguer avec les autres acteurs publics et privés.

Ces instances sont plus ou moins spécifiquement liées à un projet (Clcop au Sénégal, CROS à Madagascar par exemple) mais toutes ambitionnent d'avoir à terme un rôle plus global de coordination des interventions et des acteurs de leur région en matière de développement.

Si dans ces espaces de concertation les responsables des OPR renforcent leur connaissance des autres acteurs et leur capacité de dialogue et de négociation, ce type d'action constitue un appui indirect aux OPR. Aussi, face aux difficultés de fonctionnement de ces instances, liées principalement à la faible marge de manœuvre des représentants des producteurs face à la force de proposition et au pouvoir de décision des autres acteurs notamment des représentants de l'Etat et des projets, quelques programmes appuient parallèlement la mise en place de structures de coordination des OPR (cas du Pso à Madagascar avec la Maison des paysans) pour les préparer à soutenir les débats.

Formation et information des responsables des OPR. Nombreux sont les programmes qui ont un volet plus ou moins important et formalisé d'information et de formation des responsables des OPR sur des thèmes divers. Mais le contenu de ces programmes est très variable d'une situation à une autre.

La plupart des formations mises en œuvre par les programmes d'appui aux organisations locales garde un caractère très technique et directement lié aux autres actions mises en œuvre (techniques agricoles, gestion comptable, etc).

Les programmes qui délivrent des informations aux organisations de producteurs pour améliorer les connaissances de leurs responsables sur leur environnement (informations sur les prix, fonctionnement des filières, etc.) sont plus rares. Ce sont principalement les programmes d'appui aux organisations de niveau supérieur, régional ou national, qui mènent ce type d'action.

Beaucoup plus rares encore sont les programmes qui s'efforcent de former les OPR pour augmenter leurs capacités stratégiques (définition d'objectifs et choix raisonné d'actions à mettre en œuvre). Les programmes du réseau APM-Afrique sont à ce titre exceptionnels et exemplaires.

De manière générale enfin, les informations diffusées et les formations mises en œuvre s'adressent presque exclusivement aux responsables des organisations et les connaissances acquises par ces derniers sont malheureusement rarement socialisées (transmission aux autres membres de l'organisation) du fait notamment de l'absence de moyens d'accompagnement pour ce faire.

La formation des adhérents des OPR se limite généralement à la mise en œuvre de programme d'alphabétisation (de base ou fonctionnelle) et tous les programmes d'appui aux organisations locales mènent des activités de plus ou moins grande envergure dans ce sens. Toutefois des efforts sont parfois consentis pour diffuser des informations de toute nature au plus grand nombre à travers les médias de masse et notamment, les radios rurales.

Création d'un cadre institutionnel favorable aux OPR. A côté (ou au sein) des programmes d'appui aux OPR, des actions sont également mises en œuvre pour améliorer leur environnement. On compte notamment dans ce groupe, l'appui aux réformes législatives sur l'organisation du monde rural ou encore sur l'organisation des services de recherche et de vulgarisation.

Pour important et nécessaire qu'ils soient, ces programmes représentent des appuis indirects au renforcement des capacités des OPR. Le véritable appui consisterait à aider les OPR à se construire un point de vue sur ces thèmes pour qu'ils puissent véritablement participer à la définition des réformes envisagées en la matière.

A noter toutefois, qu'à défaut, l'acquisition de nouveaux statuts par les OPR apparaît très formateur et représente une très bonne porte d'entrée pour renforcer leurs capacités organisationnelles pour peu que l'exercice ne se limite pas pour l'organisation à faire rédiger par un prestataire de service extérieur les pièces administratives demandées mais donne lieu à une réflexion approfondie au sein de l'organisation (exemple du Nord Cameroun).

La diversité des programmes d'appui aux organisations

Critères de différenciation des programmes d'appui

Si de nombreux travaux ont permis de mieux caractériser les organisations de producteurs en cherchant à les classer par grands types, il n'en est pas de même pour les programmes d'appui qui curieusement font l'objet de beaucoup moins d'efforts de synthèse.

Plusieurs critères peuvent être utilisés pour classer ces programmes.

- ❑ La place de l'appui aux OPR dans le programme permet de distinguer les programmes spécifiques d'appui aux OPR, de ceux dans lesquels l'appui à l'organisation des producteurs ne représente qu'une composante d'un programme plus global de développement au sens large. Le deuxième type est de loin le plus fréquent avec cependant des composantes « appuis aux OPR » qui ont tendance à se développer et à gagner en autonomie (cas du Nord Cameroun et de la zone de Niono au Mali par exemple).
- ❑ Le niveau d'intervention permet de distinguer les programmes qui appuient les OPR de base de ceux qui appuient la mise en place et le fonctionnement d'OPR de niveau supérieur (regroupements d'OPR aux niveaux régional et national). Les premiers sont de loin les plus nombreux, mais de plus en plus de programmes appuient désormais la structuration des organisations à différentes échelles (cas des programmes « professionnalisation » du MAE).
- ❑ Le type d'OPR concerné permet de distinguer les programmes qui appuient les OPR œuvrant dans les grandes filières de produits stratégiques (produit d'exportation ou produit alimentaire important pour la sécurité alimentaire des centres urbains), de ceux qui appuient les producteurs organisés autour de filière d'importance plus locale ou éclatée (élevage, maraîchage, etc.). L'appui aux OPR « grande

filière » est sauf exception de loin le plus important en terme financier. L'appui aux OPR considérées secondaires reste le domaine «réservé» des ONG locales et internationales ou de la coopération décentralisée et ne bénéficie généralement pas de budgets importants (cas des appuis aux groupements maraîchers féminins notamment) et souffre souvent d'un manque de professionnalisme.

- ❑ Le degré de spécialisation du programme d'appui aux organisations permet de distinguer ceux qui offrent un appui multiforme aux OPR de ceux qui apparaissent plus spécialisés. Les programmes d'appui aux OPR de second ou troisième niveau ont tendance à apporter des appuis plus spécifiques et privilégient notamment la formation-information des responsables. Les activités des programmes d'appui aux organisations de base apparaissent en revanche généralement beaucoup plus diversifiées, mais assez standardisées.
- ❑ Le type d'opérateur distingue notamment les programmes mis en œuvre par des structures publiques (services techniques de l'Etat ou sociétés parapubliques avec une assistance technique directe) de ceux mis en œuvre par des structures privées de type ONG ou bureaux d'étude indépendants.
- ❑ La démarche d'intervention distingue les programmes en fonction du degré de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre des appuis par les OPR, c'est-à-dire leur degré de responsabilité dans la définition du contenu de ces appuis et la gestion des fonds correspondants. Si de plus en plus de programmes s'efforcent de mettre les OPR en position de maîtrise d'ouvrage des appuis les concernant, cela reste encore l'exception (cf. Fédération des paysans du Fouta Djallon).

A noter également que certains programmes s'attachent plus particulièrement à appuyer la mise en place d'un environnement économique et politique favorable au développement des OPR: appui à l'élaboration de nouvelles lois sur les associations, appui à la mise en place d'instances de concertation entre pouvoirs publics et producteurs, réforme des services de recherche et de vulgarisation, etc. Ce type de programmes d'appui aux réformes institutionnelles constitue un appui indirect aux OPR et ne peut être à proprement parler considéré comme programme d'appui au renforcement des capacités des OPR.

Dans la pratique, un programme peut, bien entendu, répondre à plusieurs des caractéristiques citées précédemment. Toutefois une distinction nette apparaît entre les programmes d'appui aux organisations de base et ceux qui appuient les OPR d'envergure nationale à la fois en termes de contenu et d'enjeu. La typologie la plus pertinente repose donc sur le niveau d'intervention.

Les programmes « professionnalisation » financés par le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) français par exemple interviennent en appui aux structures de représentation des OPR à l'échelle nationale et soutiennent aussi des organisations plus locales ainsi que les réformes des institutions pour améliorer l'environnement économique et politique des OPR. Ils cherchent aussi à décentraliser leurs actions en appuyant également les organisations locales, mais il s'agit toutefois généralement plus de coordonner les actions du programme à l'échelle nationale avec les autres programmes œuvrant plus localement que d'appuyer directement les organisations de base. C'est notamment le cas de la Guinée par exemple avec une forte coordination entre l'AFD et le MAE à travers des projets de renforcement des fédérations régionales coordonnées avec des projets d'intervention de type productif sur des filières (café, coton,...).

Par ailleurs, même si certains programmes nationaux cherchent parfois à diversifier leurs «clients» et à intégrer les organisations de producteurs de filières moins stratégiques (PAOPA au Mali par exemple et Psaop au Sénégal), force est de reconnaître qu'ils travaillent généralement avec les OPR des grandes filières. Cette quasi-exclusivité des grands programmes d'appui aux OPR peut s'expliquer par le faible niveau d'organisation de base des autres OPR qui s'explique lui-même par la prédominance des programmes d'appui antérieurs en faveur des OPR des grandes filières. Inverser cette tendance nécessiterait d'importants

efforts de structuration à la base des producteurs des zones non intégrées dans ces grandes filières (zones d'élevage extensif notamment et zones d'agriculture familiale très diversifiée).

Attentes des bailleurs de fonds. Les objectifs des bailleurs de fonds qui appuient les organisations de producteurs peuvent être schématisés comme suit :

- ❑ Pour les grandes agences d'aide internationales, les programmes d'appui aux organisations de producteurs semblent principalement avoir pour objectif de réduire les dépenses publiques tout en améliorant l'efficacité des services rendus par l'Etat selon la formule consacrée « moins d'Etat mais mieux d'Etat » et de sécuriser les grandes filières de produits d'exportation principales sources de revenus de ces Etats. Ces programmes apparaissent dans ce cas comme des mesures d'accompagnement des plans d'ajustement structurel imposés aux Etats et les organisations sont avant tout considérées comme des acteurs de substitution à l'intervention de l'Etat.
- ❑ D'autres bailleurs, notamment les agences d'aide des pays d'Europe du Nord, voient dans les programmes d'appui aux organisations de producteurs surtout un moyen pour les producteurs de mieux faire entendre leur voix afin de sécuriser leurs revenus et s'inscrivent ainsi principalement dans un objectif de renforcement de la démocratisation de la vie publique.
- ❑ D'autres enfin, notamment le dispositif de l'aide française, s'efforcent de concilier ces deux objectifs.

Des dispositifs d'appui diversifiés. Les dispositifs mis en place par les bailleurs de fonds en concertation avec les Etats pour mettre en œuvre des programmes d'appui aux OPR sont très diversifiés (et ce parfois pour un même bailleur de fonds). On peut distinguer les critères de différenciation suivants :

- ❑ La participation plus ou moins grande des structures de l'Etat à la mise en œuvre des projets permet de distinguer les projets d'appui mise en œuvre par des structures privées (cas du PCPS à Niono) de ceux mis en œuvre par des structures publiques (cas de la Guinée¹⁰ par exemple) avec des situations intermédiaires de coopération (cas du programme « professionnalisation » mis en œuvre conjointement par l'AFDI et la Dcpm au Burkina Faso par exemple).
- ❑ La mise en œuvre plus ou moins directe des appuis proprement dit par la structure projet permet de distinguer ceux qui font appel à des prestataires de services spécialisés qu'ils s'efforcent de professionnaliser (cas du PCPS et du PGR au Mali) de ceux qui mettent en œuvre directement les actions d'appuis aux OPR avec leur personnel propre (cas n° 2 au Nord Cameroun). La première catégorie reste encore exceptionnelle, mais la tendance actuelle semble être à sa généralisation par un désengagement progressif des structures projets dans la mise en œuvre des actions, l'idée étant de pérenniser le service d'appui aux OPR en favorisant l'acquisition de compétences par des prestataires de service locaux. Il s'agit cependant souvent plus d'une sous-traitance qu'une mise en relation directe des OPR avec ces prestataires (contrat entre projet et prestataire et non entre OPR et prestataire).
- ❑ Les modalités de financement distinguent les projets dont les fonds nécessaires aux actions de renforcement des capacités des organisations de producteurs sont gérés par ces dernières de ceux dont les fonds sont gérés par la structure projet (cas n° 2 au Nord - Cameroun) avec des situations intermédiaires de cogestion (appui à l'ANOPACI en Côte d'Ivoire).

10. Voir Berthomé et al., 1999. Etude de capitalisation sur les dynamiques d'organisation paysanne en Guinée.

La première situation reste encore l'exception même si la plupart des experts s'accordent désormais sur l'intérêt d'un tel dispositif pour la responsabilisation des organisations de producteurs et s'efforce progressivement de le mettre en place.

Cette diversité des dispositifs apparaît parfois entre différents programmes mis en œuvre par une même agence d'aide dans différents pays voire à l'intérieur d'un même pays (cas par exemple des programmes du MAE français). Cette diversité interne à un même bailleur peut être interprétée de différentes manières:

- ☐ par un souci d'adapter les programmes à la diversité des contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre;
- ☐ par le caractère encore expérimental de ces programmes (phase test);
- ☐ ou encore par la liberté laissée aux différents opérateurs chargés de mettre en œuvre ces programmes.

Etude de cas n° 1: Projet de Centre de Prestations de Services (PCPS), MALI (Niono)¹¹

Localisation	Zone de l'Office du Niger - Région de Ségou
Echelle d'intervention	190 villages regroupant 15.000 familles exploitant plus de 50.000 ha irrigués
Bénéficiaires	Associations Villageoises (A V) et autres types d'OPR
Objectif global	Améliorer la situation économique et organisationnelle des OPR
Objectif spécifique	Mettre en place un dispositif pérenne d'appui / conseil aux OPR qui apporte des services de qualité répondant aux besoins des OPR
Activités du projet	Mise au point d'outils de gestion et de formation, formation des responsables des centres de service et de leurs conseillers, équipements des centres
Tutelle du projet (maître d'ouvrage)	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM)
Bailleur	Agence Française de Développement (AFD)
Budget/ durée	Phase 1(1995-99) 896 millions de F CFA; Phase 2 (1999-2002) 978 millions de F CFA.
Opérateur	IRAM.
Etat d'avancement:	5 centres de services en place regroupant une centaine d'organisations paysannes (soit environ 1/3 des exploitants de la zone de l'Office du Niger.

Le contexte

La zone d'intervention du PCPS se caractérise par la prédominance de la culture du riz sur plus de 50 000 ha (52 000 ha derniers chiffres) de terres aménagées pour l'irrigation.

La production de riz a enregistré ces dernières années une croissance spectaculaire passant de quelque 60 000 tonnes de paddy au début des années 80, à environ 250 000 tonnes à la fin des années 90. Cette évolution du niveau de production résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, et notamment de:

11. Nous remercions Jean-Bernard SPINAT (Iram) et Raphaële DUCROT (Cirad) pour leurs commentaires sur une version précédente de cette étude de cas.

- ❑ la remise en état de plus de la moitié des aménagements (près de 30 000 ha) qui a permis une meilleure maîtrise de l'eau;
- ❑ l'intensification de la riziculture notamment par la généralisation de la technique du repiquage;
- ❑ la libéralisation de la filière riz avec l'abandon des prérogatives de l'Office du Niger en matière d'approvisionnement, de commercialisation et de transformation du riz;
- ❑ la dévaluation du franc CFA en 1994 qui a entraîné une augmentation des prix intérieurs du riz et encouragé ainsi sa production, malgré un renchérissement concomitant du prix des engrais.

Ce succès apparaît cependant relatif et peut-être fragile du fait du fort endettement des producteurs et de leurs organisations avec des impayés qui s'élevaient en 1999 à plus de 2 milliards de F CFA (soit 50 % des encours). Cependant les chiffres de production restent relativement stables en dépit de ces problèmes.

La zone se caractérise enfin par la présence d'un grand nombre d'organisations paysannes (près de 700 selon certains recensements) qui diffèrent tant par les fonctions qu'elles exercent (groupements féminins pour le maraîchage ou le repiquage du riz, associations villageoises pour le battage du riz, caisses d'épargne et de crédit, etc.) que par leur niveau de structuration (différentes fédérations d'OPR dont deux syndicats agricoles, une coopérative d'éleveurs, etc.), et leur statut (groupements plus ou moins formels, GIE, associations villageoises). A noter toutefois que différents groupements ou pseudo GIE de création récentes ne seraient pas fonctionnels. Sur les 700 organisations recensées seules 20 % d'entre elles seraient effectivement fonctionnelles. Cette diversification découle tout à la fois du phénomène d'éclatement des associations villageoises en groupements suite à leur endettement, des conditions d'accès au crédit (nécessité d'une caution solidaire ou d'une reconnaissance administrative locale), de la liberté d'association promulguée par l'Etat et du nombre important d'intervenants qui ont suscité leur création et de nouveaux besoins d'organisation.

Historique du projet

Le PCPS intervient en accompagnement de la troisième phase du projet Retail de réhabilitation et de mise en valeur des périmètres irrigués de la zone de l'Office du Niger.

Il fait suite aux actions entreprises depuis 1986 par les équipes «Promotion et Organisation Paysanne» (POP) de ce projet au cours des deux premières phases.

Le projet a démarré en janvier 1995 par une phase expérimentale de 3 ans localisée sur une des zones de production (Niono – 10000 ha, et concerne 25 villages). Une deuxième phase de 4 ans est en cours avec une extension des activités du projet à l'ensemble de la zone de l'Office du Niger.

Montage institutionnel

La maîtrise d'ouvrage du projet a été dans un premier temps (phase 1) confiée à la Cellule d'Appui à la Mise en Oeuvre du Plan d'Action (CAMOPA) du Ministère du Développement Rural et de l'Eau (Mdre). Par la suite (phase 2), le projet est passé sous la tutelle de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM). A la différence de la période précédente (Retail 1 et 2), l'appui aux organisations paysannes apparaît donc aujourd'hui comme indépendant de l'Office du Niger.

Le projet est financé par l'Agence Française de Développement (AFD). Son budget s'élevait à 8,96 millions de francs français pour la période de 1995-99 et le budget prévisionnel de la seconde phase en cours (1999-2002) est de 9,77 millions de FF.

La mise en œuvre du programme est confiée à un bureau d'étude français, l'Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM). L'équipe du projet est réduite: elle était initialement (première phase) composée de quatre personnes dont un chef de projet expatrié, et a été par la suite (phase 2) encore modifiée puisque l'At s'est retiré pour ne venir qu'en appui sous forme de missions régulières de courte durée à un chef de projet malien.

A côté de la structure projet provisoire, et au cœur du dispositif d'appui, on trouve un réseau de cinq centres de prestations de services géré par les OPR. Ces centres font essentiellement appel aux compétences de conseillers en gestion et de conseillers juridiques. Ces derniers ont apporté un appui sur les questions de contractualisation commerciale ainsi qu'en matière d'animation autour de l'appropriation des textes législatifs et administratifs en vigueur, notamment sur les questions foncières.

Justification et objectifs du projet

L'endettement des producteurs et de leurs organisations qui bloque tout accès à un nouveau crédit est la manifestation la plus visible des difficultés que rencontrent les OPR.

Il s'ensuit pour les producteurs une baisse de leurs revenus (baisse de rendement due à un faible niveau d'utilisation des intrants notamment) pouvant parfois aboutir à terme à la perte de l'outil de production (location des parcelles ou menace d'exclusion par l'Office du Niger).

Les associations villageoises quant à elles se retrouvent dans l'impossibilité de poursuivre ou de développer les activités qu'elles mènent au bénéfice de leurs adhérents (approvisionnement en intrants et battage du riz notamment) et de la collectivité au sens large (investissements socio-éducatifs dans les villages). La relative inactivité de ces associations villageoises est à l'origine de leur éclatement et de la dégradation de la paix sociale dans les villages de la zone.

Outre le mauvais état des aménagements, qui a justifié et justifie encore la mise en œuvre d'un important programme de réhabilitation des infrastructures d'irrigation, cet endettement résulte d'un transfert aux associations paysannes mises en place par l'Office du Niger des fonctions d'approvisionnement en intrants et de commercialisation du riz, sans accompagnement suffisant pour leur permettre d'acquérir les capacités requises pour exercer ces fonctions (capacités organisationnelles, de gestion, de négociation, etc.).

C'est ce constat qui a présidé à la mise en œuvre du PCPS avec pour objectif principal d'aider les organisations paysannes et les producteurs à développer leur capacité d'organisation, de gestion et de négociation. Un des axes de travail a notamment concerné la résorption des arriérés de paiement afin de retrouver l'accès au crédit.

Les bénéficiaires du projet

Le PCPS apporte un appui de « deuxième niveau » aux OPR. Il ne les appuie pas directement mais via un réseau de centres de prestations de service dont il a suscité la mise en place et dont il appuie le fonctionnement.

Comprendre le rôle de ces centres, et donc du projet qui les appuie, nécessite préalablement de décrire celui des organisations locales, notamment des Associations Villageoises principales clientes et en même temps gestionnaires de ces centres.

Les associations villageoises ont été mises en place en 1984. A l'époque, il s'agissait de la politique de libéralisation de l'économie malienne, en particulier dans les filières céréales et coton. Les associations villageoises ont été instituées dans toutes les grandes zones de production maliennes qu'elles soient rizicoles, cotonnières ou orientées vers la production de céréales pluviales. A l'Office du Niger, elles ont été chargées non seulement du crédit mais aussi du battage grâce au développement de petites batteuses – projet Arpon – dans la perspective d'un désengagement de l'Office du Niger, pour prendre en charge certaines étapes amont et aval de la filière riz (approvisionnement en intrant à crédit, battage et commercialisation). Elles regroupent les riziculteurs d'un même village. On en dénombre environ 160 sur l'ensemble de la zone Office du Niger, mais seulement une partie d'entre elles (1/3 environ) ne présenteraient pas de difficultés de fonctionnement majeures en 2000.

Le battage mécanique du riz est la première activité que les associations villageoises ont menée à partir de 1986. Aujourd'hui, du fait de leur endettement, beaucoup d'AV ne peuvent plus accéder à des crédits pour renouveler leur matériel ou simplement le faire fonctionner car les revenus du battage sont affectés au financement d'autres fonctions jugées importantes par les associations villageoises. En effet, sur la seule activité battage, elles ne devraient pas avoir besoin de crédit pour fonctionner. Toutefois, bien que cette activité très rentable pour les OPR connaisse des difficultés et soit de plus en plus prise en charge par d'autres acteurs privés de type entrepreneurs individuels, les batteuses des OPR traiteraient encore aujourd'hui 60 à 70 % du riz produit dans la zone de l'Office du Niger.

Les associations villageoises assurent l'approvisionnement en intrants à crédit à leurs membres. Toutefois, à la différence de la période précédente au cours de laquelle les associations villageoises géraient directement les crédits accordés par le système bancaire, l'essentiel du financement des intrants passe désormais par les réseaux de caisses d'épargne et de crédit et leur responsabilité directe en la matière a donc tendance à diminuer. Elles gardent cependant un rôle de caution solidaire non négligeable. Ainsi, une quinzaine d'associations villageoises seulement seraient encore aujourd'hui responsables de l'ensemble du circuit d'approvisionnement en intrants à crédit sur financement de la BNDA. Pour autant, la fonction des OPR en matière de crédit ne se limite pas à la simple caution solidaire: elles interviennent toujours dans le stockage, la distribution des intrants et le recouvrement en nature des crédits contractés par leurs membres et gèrent également les conflits relatifs aux dettes et créances des exploitants.

Les associations villageoises mènent des activités de commercialisation mais seulement des produits issus du remboursement en nature des crédits et des ressources générés par le battage également payé en nature par les producteurs. Cette activité commerciale semble être non négligeable puisqu'elle pourrait représenter plus de 10 % de la production de riz d'un même village. A noter l'existence d'un GIE spécialisé dans la commercialisation du riz regroupant une dizaine de villages.

Les associations villageoises ne jouent pas directement un rôle de représentation des producteurs dans les comités paritaires qui ont été mis en place par l'Office du Niger pour la gestion de l'eau (redevance, travaux de réhabilitation) ou du foncier (attribution de parcelles) dont il garde toujours la responsabilité.

Ce rôle relèverait plutôt du syndicat de producteurs nouvellement créés qui n'est pas reconnu en tant que représentant des exploitants par l'Office du Niger. L'Office n'en a pas accepté le principe, car actuellement les représentants élus dans les comités eau ne le sont officiellement qu'à titre individuel et non pas syndical, puis qu'un seul des deux syndicats est reconnu. Quant au comité foncier, il ne fonctionne pas vraiment.

Enfin, les associations villageoises qui en ont les moyens investissent dans le social en participant par exemple à la construction et au fonctionnement d'écoles communautaires, à la création de point d'approvisionnement en eau potable ou encore à l'électrification des villages. Si certaines ONG ont parfois appuyé certaines organisations de producteurs dans le Macina par exemple (Care) de nombreuses associations villageoises ont réellement fait de gros efforts sur leurs fonds propres.

Activités et démarche du projet

Bien que le PCPS et les centres de service soient deux entités séparées, l'objectif même du projet (appuyer le bon fonctionnement des centres) et son mode d'intervention (démarche très participative et accompagnement – formation) dans l'action laissent persister encore parfois des confusions d'image entre le « PCPS » (projet, donc structure provisoire) et les centres (structures pérennes).

Par souci de clarté, nous présenterons donc d'abord les services rendus par les centres, puis ce que fait le projet pour les appuyer.

Les centres de prestations de services. Il existe actuellement cinq centres de prestations de service fonctionnels, un dans chacune des cinq grandes zones de l'Office du Niger.

Ces centres ont pour principales caractéristiques d'être gérés par les OPR et de fournir à ces dernières un service payant. Pour bénéficier des services du centre, les OPR doivent en effet verser une cotisation (forfaitaire ou à la superficie cultivée), cotisation qui donne à l'organisation le statut d'adhérent. L'adhésion à un des centres est évidemment une démarche volontaire. Chaque centre de service est géré par des responsables paysans désignés en assemblée générale par les OPR adhérentes.

Les centres offrent les services aux OPR dans le domaine de l'organisation, de la gestion ou du droit. Ils réalisent notamment les travaux suivants:

- ❑ élaboration d'un diagnostic de situation (économique, sociale et organisationnelle) des OPR;
- ❑ appui à l'apurement des dettes des OPR vis-à-vis du système bancaire (analyse du niveau d'endettement et appui à l'élaboration d'un plan de rééchelonnement des dettes);
- ❑ appui à la récupération interne et externe des créances des OPR (établissement de reconnaissance de dette, mise en application de procédures judiciaires);
- ❑ appui à la négociation avec les institutions financières pour un nouvel accès au crédit;
- ❑ mise en place d'outils d'enregistrement comptable et formation des responsables des OPR à leur utilisation;
- ❑ élaboration des états financiers des OPR en fin de campagne (compte battage, compte de résultats, bilan, etc.) et appui à la restitution en assemblées générales des comptes de l'OPR;
- ❑ conseil de gestion (étude d'investissement avec calcul des coûts de revient; organisation du travail de l'OPR; etc.);
- ❑ appui à l'élaboration des règlements intérieurs;
- ❑ appui à la passation de contrats (approvisionnement, commercialisation, services) avec les acteurs de la filière; etc.

Pour effectuer ces prestations, les centres utilisent les services de conseillers en gestion et de conseillers juridiques. Ces conseillers sont regroupés dans un GIE (Delta Conseils) qui met à disposition des centres les compétences de ses membres à travers un contrat. Ils ne sont donc pas dans ce cas salariés des centres mais prestataires de services. Les centres font également appel selon les besoins à d'autres compétences externes (avocat, formateur en alphabétisation) payés à la tâche.

Créés à des dates différentes, ces centres n'en sont évidemment pas au même niveau de fonctionnement. Bien que l'extension ait démarré quasi simultanément sur l'ensemble des zones des dynamiques variables sont vite apparus selon les zones: forte mobilisation et nombre important d'adhésion à Molodo, rigueur et prudence à N'débougou, démarrage plus difficile sur le Macina...

Le projet PCPS

La fonction du projet est d'accompagner la mise en place et le fonctionnement des centres de services.

Cela se traduit dans la pratique par:

- ☐ la mise au point d'une méthode de mise en place des centres;
- ☐ la conception d'outils de formation et gestion;
- ☐ la formation des responsables des centres et des conseillers; et
- ☐ la participation aux frais de fonctionnement des centres (subvention partielle).

Pour mettre en place ces centres de prestations de services en gestion, le PCPS a procédé de manière très progressive. Pendant toute la première phase (3 ans), le projet n'a en effet appuyé qu'un seul centre, l'objectif étant de tester la méthode de mise en place d'un centre, de mettre au point les outils de gestion (des centres et des OPR) et de former les responsables des centres et les conseillers à l'exercice de leurs fonctions. Ce n'est qu'au cours de la troisième année qu'un processus d'extension s'est engagé sur les autres zones.

Le chronogramme de mise en place du premier centre illustre bien la méthode utilisée par le projet en même temps que sa démarche.

- ☐ La première étape a consisté classiquement à informer les OPR des objectifs du projet (la création d'un centre de service) et à recenser leurs besoins d'appui. Ce travail a été fait en assemblée générale des adhérents des OPR dans chacun des villages de la zone de Niono.
- ☐ Ensuite, une première assemblée générale des représentants des OPR intéressées (9 villages sur les 25 de la zone) a permis de définir les premières priorités d'intervention du centre et de mettre en place un comité de gestion provisoire de quatre membres.
- ☐ En parallèle, les premiers conseillers du centre ont été recrutés pour réaliser les travaux d'appui - conseil. Les procédures de recrutement et les critères de sélection ont été définis en concertation avec des responsables paysans. L'option a été de choisir des personnes d'un bon niveau (Bac + 3 minimum) et spécialisés (en comptabilité - gestion, en droit) et de procéder par appel à candidature nationale avec appui d'un opérateur spécialisé (bureau privé de recrutement). Les responsables des centres ont participé à la sélection en s'entretenant avec les candidats présélectionnés pour juger de

leur maîtrise de la langue, de leur motivation, de leur capacité à travailler en zone rurale (expérience), et de leur personnalité.

Les outils mis au point avec l'appui du projet diffèrent en fonction des acteurs qui auront à les utiliser (OPR, responsable des centres de gestion et conseillers) et des tâches qui leur incombent.

On peut en distinguer deux grands types: les outils de gestion et les supports de formation ou d'animation.

Les outils de gestion concernent notamment:

- ❑ pour les centres: les statuts, le règlement intérieur, les différents contrats (entre le projet et les centres, entre les centres et les OPR adhérentes, entre les centres et les conseillers), les fiches de suivi des OPR adhérentes, etc.;
- ❑ pour les OPR: journal comptable, manuel de procédures comptables, compte d'exploitation général ou particulier (battage), et documents divers d'enregistrement des données (trésorerie, crédit, stockage, battage, approvisionnement, commercialisation, etc.).

Pour les conseillers, le projet a développé des supports de formation et d'animation dont notamment:

- ❑ un support d'animation sur les statuts et règlement intérieur des OPR;
- ❑ un guide de restitution des comptes en assemblée générale de l'OPR;
- ❑ des fiches de formation des responsables des OPR (présidents, trésorier, magasiniers, etc.).

Tous ces outils ont été conçus en concertation avec leurs utilisateurs (responsables des centres, conseillers et OPR) et n'apparaissent donc pas comme une création exogène par la suite difficilement maîtrisable par ces derniers comme c'est généralement le cas. Les documents de comptabilité/gestion des OPR notamment ont été élaborés par les conseillers et les responsables des associations villageoises (fiche producteur, fiche de suivi du crédit bancaire, fiche récapitulative du battage).

La formation des conseillers et des responsables des centres se fait essentiellement dans l'action par un accompagnement rapproché de l'équipe projet à toutes les phases. Les conseillers ont toutefois reçu une formation en alphabétisation en langue locale pour la transcription des différents documents de gestion qui sont bilingues (français – bamanan).

Impacts du projet

En décembre 2000, le projet touche à travers les centres de prestations de services une centaine d'OPR, ce qui représente une faible proportion des OPR existantes mais environ 50 % des OPR actives ce qui est loin d'être négligeable si on se réfère au nombre d'exploitants que ces OPR regroupent (5 000 exploitants agricoles, soit environ 1/3 des exploitants de la zone de l'Office du Niger).

L'impact le plus visible du projet pour les exploitants est le fait qu'il ait permis à un certain nombre d'OPR (30 des OPR adhérentes aux centres) d'avoir retrouvé un accès au crédit et de pouvoir ainsi s'approvisionner à nouveau en engrais au bénéfice de leurs adhérents (pour une valeur de 260 millions de F CFA au total depuis le démarrage du projet) et réinvestir dans des activités de battage notamment (achat de matériel à crédit). Les caisses d'épargne et de crédit ont également mis en route au sein des villages où elles sont représentées un important travail dans ce sens suivant en cela la démarche initiée par le PCPS. Si la synergie a pu produire des résultats intéressants, dans certains villages, il y a eu des conflits de

compétences respectives entre les différents conseillers (Delta conseil, conseillers des mutuelles d'épargne etc).

Lorsqu'on connaît l'importance de l'engrais en riziculture, cet accès retrouvé au crédit a des répercussions considérables sur les revenus des exploitants. La valeur ajoutée induite par l'augmentation des rendements a ainsi été estimée sur 3 ans à près de 700 millions de F CFA, chiffre à rapprocher du budget du projet (environ 900 millions de F CFA sur la période), ce qui montre la rentabilité à court terme de l'opération.

L'endettement des OPR est en partie dû à des créances de commerçants peu scrupuleux qui n'ont pas payé le riz que les OPR leur avaient livré. Si les centres ont dans quelques cas permis aux OPR de récupérer leur argent (mise en place de procédures judiciaires), l'impact du projet en la matière reste essentiellement préventif (formation des responsables des OPR à la passation de contrats formels de commercialisation), du fait notamment de l'absence de documents fiables permettant un recours judiciaire.

Le diagnostic initial de la situation des OPR et la restitution systématique des comptes des OPR en assemblée générale, a permis également de rétablir la confiance entre les adhérents et les responsables, conditions indispensables au bon fonctionnement des organisations et de renouveler certains comités de gestion. Elle a également permis de dynamiser les mécanismes de contrôle interne.

Les problèmes rencontrés et perspectives

Ces nombreux acquis du projet ne doivent pas cacher les difficultés rencontrées et les problèmes perceptibles dans le futur.

Difficultés de départ liées au montage institutionnel. La volonté d'indépendance du projet par rapport à l'Office du Niger a engendré des frustrations de la part de cette structure qui lutte encore pour ne pas être totalement démantelée (licenciement du personnel) et conserver le plus de prérogatives possible. Il s'en est suivi des relations tendues entre le PCPS et l'Office du Niger qui se caractérisaient par des pressions diverses de l'Office du Niger sur les OPR de la zone pour qu'elles n'adhèrent pas aux centres de prestations de service que le projet s'efforçait de mettre en place.

Cette résistance de l'Office du Niger, si elle a dans un premier temps porté préjudice au bon fonctionnement du projet, a toutefois tendance à s'estomper devant les résultats positifs que ce dernier a obtenus et également grâce aux efforts constants des responsables du centre et du projet en matière de communication (comptes rendus réguliers, invitations aux différentes réunions, etc.).

Cela montre toute l'attention qui doit être apportée au montage institutionnel. Pour un projet d'appui aux OPR, revendiquer son autonomie vis-à-vis des structures de l'Etat permet de gagner en autonomie et en capital confiance vis-à-vis des producteurs, mais risque de poser problème en entrant en conflit avec les structures de l'Etat et en ne participant pas directement à la réforme de ses modalités d'appui aux producteurs. Cependant, dans le cas précis, cette opposition a également permis un positionnement clair d'indépendance et a obligé les responsables paysans des centres et les conseillers à s'investir fortement !

Autonomie financière partielle des centres. Les centres de prestations de services ne couvrent au mieux que 30 % des coûts des prestations fournies. La pérennité des services rendus aux OPR par ces centres est donc pour l'instant toujours dépendante des subventions apportées par le projet. Cela ne représente pas une remise en cause de la capacité des centres à couvrir leurs besoins car leurs contributions augmentent en valeur absolue. En revanche, compte tenu de la croissance de leurs activités et des investissements

réalisés, leur part relative dans le financement total stagne voire régresse pour certains centres. Les coûts d'un ou deux conseillers par centre sont couverts, mais les coûts de développement importants restent subventionnés.

La force du projet est en réalité de ne pas avoir fait de l'autonomie financière des centres sur la seule base de leurs recettes propres un principe de base de la pérennité du dispositif d'appui mis en place. Il n'a pas confondu autonomie financière et équilibre budgétaire en cherchant coûte que coûte à ce que les centres équilibrent leurs charges (les coûts des prestations fournies) exclusivement avec leurs ressources propres (les cotisations des adhérents).

Ces centres rendent en effet indirectement des services à d'autres acteurs que les OPR et leurs adhérents, notamment à l'ensemble des acteurs de la filière riz ou encore aux institutions financières dont ils garantissent la viabilité et l'accroissement du chiffre d'affaires, ce qui justifierait que des contributions extérieures participent à leur équilibre financier. Des négociations sont en cours avec la BNDA, mais qui n'ont pas encore débouché sur une participation de sa part au financement de ces centres.

Fort de ce constat et conscient de l'enjeu pour la pérennité des centres, le projet appuie notamment les négociations avec les opérateurs de crédit pour qu'ils rémunèrent les services que les centres leur rendent indirectement en appuyant l'apurement des arriérés. Les OPR qui exercent la fonction de caution solidaire (actions auprès des membres qui accumulent des arriérés) pourraient d'ailleurs avoir les mêmes revendications et demander une prise en charge des coûts que cela entraîne.

Ce travail d'identification précise des rôles de chaque acteur, notamment de ceux des OPR, et des charges qui en résultent est un travail de fond qui devrait être systématisé. Doivent notamment être très clairement identifiés les services rendus qui correspondent à des fonctions de services publics et qui devraient donc faire l'objet de transferts financiers des ressources de l'Etat vers les centres (cas par exemple de l'alphabétisation des responsables des OPR).

Cela dit, la recherche d'une plus grande autonomie financière des centres reste d'actualité. Elle doit cependant être raisonnée avec prudence. Dans le cas présent, notamment, il n'est pas du tout sûr qu'un accroissement du chiffre d'affaires des centres par la diversification ou l'augmentation du nombre de clients (d'autres OPR voire des individus) permette d'atteindre cet objectif. Il semble en effet qu'il y ait peu d'économie d'échelle à en attendre car les charges augmentent parallèlement à l'accroissement de l'activité et ce d'autant plus que les nouveaux adhérents exigent dans un premier temps un important investissement des conseillers (diagnostic de la situation de l'OPR et formation des responsables). Une fois la situation des OPR adhérentes redressée, la charge de travail des conseillers baisse, mais on peut craindre parallèlement, bien que cela ne soit pas encore le cas, une désaffection progressive des OPR bien portantes et donc une réduction des ressources propres du centre *si les services fournis par les centres n'évoluent pas avec les besoins des OPR*. Si l'objectif des centres est bien que le service rendu profite au plus grand nombre et pas seulement aux associations villageoises (associations féminines, d'éleveurs, etc.), il ne faut pas trop y voir un moyen de mieux équilibrer les charges et les produits à court terme.

Développer et stabiliser les ressources humaines locales. Dans la mesure où un projet apporte non seulement de l'argent mais également des compétences via son personnel, la pérennité des actions doit également être raisonnée en termes de ressources humaines.

La force du PCPS est d'avoir dès le démarrage œuvré dans ce sens en développant des compétences locales qui puissent se passer de l'accompagnement d'un personnel projet.

A ce niveau, le choix d'une équipe projet restreinte qui ne réalise pas elle-même les appuis aux OPR mais forme des acteurs locaux (conseillers et responsables des centres) pour cette tâche est fondamentale pour la pérennité du dispositif d'appui.

Certes, les compétences acquises par les responsables des centres et les conseillers ne leur permettent pas encore de fonctionner de manière autonome sans l'appui du personnel du projet. Les fonctions qu'ils assument demandent en effet un important savoir faire que la courte expérience qu'ils ont ne leur a pas encore permis d'acquérir totalement, notamment pour les centres récemment mis en place (nouveaux responsables et nouveaux conseillers).

Toutefois se pose déjà le problème de la stabilité de ces ressources humaines. Un risque existe, lié au renouvellement des conseillers, des responsables des centres et des responsables des OPR. Ces renouvellements sont inévitables voire souhaitables dans une certaine mesure, mais obligent à d'incessants investissements pour la formation des nouveaux venus sans réelle accumulation de savoir-faire dans une fonction donnée. Pour l'instant, ce renouvellement est limité et la situation des conseillers notamment se stabilise (ils construisent et se marient dans la zone).

La stabilité des ressources humaines est en grande partie conditionnée par le niveau de rémunération du service que les personnes concernées rendent. La recherche d'une autonomie financière des centres par une réduction trop importante des charges de personnel et de fonctionnement suscite la démission des meilleurs éléments et entraîne une baisse de la qualité du service rendu sur lequel le projet a mis l'accent. Pour l'instant, le juste équilibre est atteint et ne doit pas être compromis.

Le projet a apporté un appui important à l'alphabétisation fonctionnelle des adhérents des associations. En effet, le faible niveau alphabétisation de la zone représente un handicap important pour le fonctionnement démocratique des associations. Des accords ont été passés avec une ONG spécialisée Yeredon, d'abord avec le PCPS puis directement avec les centres qui négocient leurs appuis dans ce domaine.

Rôle du GIE Delta - Conseil dans le dispositif ? Actuellement les conseillers membres du GIE Delta – Conseil sont mis à disposition des centres par cette structure à travers un contrat. Mais la possibilité que les conseillers soient salariés des centres existe également.

Le projet s'efforce plutôt de développer la première solution. L'intérêt est de rompre l'isolement des conseillers, qui au sein d'une même structure, peuvent s'entraider et se remplacer notamment lors des congés ou des maladies. Il y a en revanche peu d'économie à en attendre pour les centres.

Un tel montage conduit à se poser les questions suivantes: pourquoi les OPR dans le futur ne passeraient-elles pas directement et individuellement un contrat avec le GIE et que deviendrait alors le rôle des centres de service? L'idée à ce niveau est semble-t-il de mutualiser le service, c'est-à-dire que les OPR qui ont le moins de besoins payent pour ceux dont les appuis sont plus coûteux comme c'est le cas actuellement. Le passage par le centre permettrait également de garantir la qualité du service rendu aux OPR (évaluation/contrôle par les centres du travail effectué par les prestataires de service).

En définitive, les centres mis en place sont en train de se positionner à l'interface entre les OPR et divers prestataires de service spécialisés, avec pour objectif d'aider les OPR à définir leurs besoins d'appuis et de centraliser la gestion des financements correspondants (fonds propres des OPR et subventions extérieures).

La diversification des possibilités d'intervention des conseillers a été recherchée soit pour améliorer directement leur rémunération, soit pour augmenter les revenus des centres. Le conseil individuel est

apparu comme une possibilité à tester d'autant plus que les demandes individuelles de certains producteurs (en particulier, de la part des grands exploitants, membre du bureau du centre de Niono), étaient très explicites. Actuellement, l'articulation entre conseil de gestion aux exploitants et conseils aux OPR fait évoluer le dispositif vers du « conseil à des groupes d'exploitants » à travers une démarche conjointe associant Urdoc, Cpc, Conseillers.

Une démarche participative formelle. Pour résumer, le PCPS se caractérise par une démarche très participative dans laquelle les OPR ont été réellement associées à toutes les étapes de mise en place des centres, depuis l'identification des services devant leur être rendus jusqu'à la sélection des conseillers en passant par la détermination des modalités de gestion des centres notamment la fixation du montant des cotisations et la gestion financière.

Cette démarche, tout le monde s'accorde désormais là-dessus, est une condition nécessaire à l'efficacité et à l'efficience des appuis apportés aux OPR (appuis correspondants aux besoins et dont les coûts sont maîtrisés) mais elle n'est pas toujours suffisante...

Toutefois, le respect d'une telle démarche est très lié à la personnalité des responsables du projet. Dans le cas du PCPS, ils se sont positionnés en accompagnateurs et non en directeurs des centres, mais une autre équipe dans les mêmes conditions n'aurait pas forcément agi de même et n'aurait donc pas abouti aux mêmes résultats.

Le problème est donc de savoir comment faire pour que, dans les projets d'appui aux OPR, le respect d'une démarche participative ne soit pas dépendante du bon vouloir du personnel du projet mais devienne une obligation ?

Dans cet objectif, la seule solution est que les OPR, les centres dans ce cas, assurent pleinement la maîtrise d'ouvrage du programme d'appui, c'est-à-dire qu'elles assurent la gestion des fonds correspondants, l'équipe du projet ne venant qu'en accompagnement - conseil (appui à l'élaboration d'un budget programme, à l'organisation du travail, à la gestion des fonds, à l'évaluation des actions, etc.) sans aucun pouvoir de décision pour orienter les actions. Les OPR n'en ont pas, d'entrée, les capacités, mais il s'agit justement de les leur faire acquérir, dans l'action en les mettant en situation et en les accompagnant.

Cette manière de faire, qui revient à ce que les budgets d'opérations des projets d'appui aux OPR soient confiés à ces dernières, n'exclut pas, bien entendu, le contrôle, mais celui-ci doit être fait *à posteriori* et non *à priori*. Cela entraîne, évidemment, des conséquences en matière de procédures financières pour les bailleurs de fonds (simplification des procédures de paiement, séparation claire des budgets d'opérations et des budgets de fonctionnement de la structure projet, et fonds ouverts ne prédéterminant pas la nature des actions à mettre en œuvre).

Synthèse

Le PCPS construit un système d'appui aux OPR afin que ces dernières puissent en maîtriser le contenu. Pour cela, il a mis en place un réseau de centres de prestations de services dont il a confié la gestion aux OPR. Il a donc mis les OPR en position de maîtrise d'ouvrage des appuis les concernant. De cette manière, le projet garantit l'efficacité des actions engagées (les appuis correspondent à leurs besoins).

Contrairement à ce qui se fait généralement, le projet ne réalise pas lui-même les appuis identifiés comme prioritaires par les OPR avec son personnel propre, mais s'efforce de développer les compétences locales dont les OPR ont besoin. C'est ainsi qu'il forme un nouveau corps de conseillers en gestion (au sens large) et de conseillers juridiques dont il s'efforce également d'appuyer la

structuration. De cette manière, le projet garantit la pérennité des actions engagées (les ressources humaines locales sont en place pour apporter les appuis nécessaires aux OPR).

Les enjeux de la période à venir résident dans la stabilisation des ressources humaines qui acquièrent des compétences (par une politique réaliste de maîtrise des charges), dans la consolidation de ces compétences (mise en place d'un système de formation continue par alternance), et dans la mise en oeuvre de mécanismes pérennes de transferts financiers aux OPR (et de procédures adaptées) qui puissent permettre de pérenniser et de développer les appuis actuellement apportés aux OPR de la zone.

Etude de cas n°2: Projet Développement paysannal et gestion des terroirs (DPGT)¹²

Localisation	Nord Cameroun.
Echelle d'intervention	régionale, environ 1 600 associations villageoises de producteurs de coton.
Bénéficiaires	groupements de producteurs de cotons (plus quelques groupements de producteurs d'oignons et d'éleveurs).
Objectif global	renforcer les capacités des organisations paysannes afin d'améliorer les relations entre les groupements et la société cotonnière et de transférer aux organisations paysannes certaines fonctions.
Objectif spécifique	améliorer le fonctionnement interne des organisations villageoises et appuyer leur structuration à l'échelle régionale.
Activités du projet	alphabétisation de base, information et formation, appui en gestion, appui à l'obtention de nouveaux statuts.
Tutelle du projet	ministère de l'agriculture (Minagri). La maîtrise d'ouvrage relève du Ministère de l'agriculture et la maîtrise d'œuvre est confiée à la SODECOTON.
Bailleur	Ministère français des Affaires Etrangères (MAE) et AFD.
Budget	16,5 (1994-1998) et 7,5 millions de FF (1999-2001).

Contexte

Le Projet de développement paysannal et gestion des terroirs (DPGT) intervient dans la zone cotonnière du Nord-Cameroun.

Cette zone très contrastée se caractérise notamment par:

- ☐ une précarité alimentaire chronique du fait principalement des conditions écologiques défavorables notamment dans l'extrême Nord;
- ☐ un fort contraste tant du point de vue agro-climatique (sols, pluviosité, productions agricoles) qu'humain (diversité des groupes humains et de densité de population);
- ☐ l'importance des échanges transfrontaliers;

12. Nous remercions André TEYSSIER (Cirad) pour ses commentaires et suggestions sur une version initiale de cette étude de cas.

- ❑ l'insécurité;
- ❑ un puissant mouvement migratoire entre les provinces de l'Extrême-Nord et du Nord;
- ❑ un fort développement de la culture du coton (les superficies cultivées ont doublé entre 1993 et 1996 passant de 100 à 200.000 ha) qui procure d'importants revenus aux producteurs;
- ❑ la multiplication des formes d'organisations paysannes de base suite aux dispositions juridiques prises au début des années 1990 autorisant la liberté d'association (près de 2000 étaient enregistrées en 1997 dans les provinces du Nord et de l'extrême Nord);
- ❑ la mise en œuvre d'un plan d'ajustement structurel à la même période devant se traduire par la privatisation (prévue depuis 1992-93) de la SODECOTON, société parapublique en charge de l'encadrement de la culture du coton et de l'appui au développement régional de manière générale.

Montage institutionnel et historique du projet

Le DPGT a démarré en 1994. Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par le Ministère de l'agriculture (Minagri) et sa maîtrise d'œuvre par la SODECOTON. Le projet est organisé en quatre volets: « professionnalisation du milieu rural »; « fertilité »; « zootechnie »; et « gestion des terroirs », chaque volet ayant un responsable et disposant d'un personnel spécifique.

Le personnel affecté au volet « professionnalisation » dont il est question ici est composé d'une soixantaine de personnes. Il est donc très important et conforme au dispositif d'intervention de la SODECOTON avec, outre un responsable de programme, des animateurs de région (1 par région « SODECOTON », soit 8 au total) et des animateurs de secteur (2 par secteur pour 3 à 5 secteurs par région), chaque animateur appuyant 20 à 25 groupements de producteurs.

Bien qu'intégré à l'organigramme de la SODECOTON, le volet « professionnalisation » jouit d'une certaine autonomie. Celle-ci est cependant très relative, l'orientation du volet est soumise au comité de pilotage, dont fait partie la direction générale de la SODECOTON. Ce volet est le plus sensible du projet et toutes les actions font l'objet de discussions préalables avec la direction générale tant pour ce qui concerne le choix de ses activités que pour la gestion de ses ressources financières. Alors que les autres volets du projet sont financés par l'AFD, le volet « professionnalisation » bénéficie d'un financement spécifique du MAE, ce qui n'a aucune implication pratique en matière d'autonomie relative du volet. A noter toutefois que son personnel est pour l'essentiel composé d'anciens agents de la SODECOTON en provenance d'autres services.

Ce volet « professionnalisation » s'inscrit dans un projet plus global (échelle nationale) d'« Appui aux Stratégies des Producteurs et à la Professionnalisation de l'Agriculture » (Asppa) dont il constitue la composante 1, les deux autres composantes du projet Asppa s'intéressant au renforcement des organisations paysannes des sept provinces méridionales de production de café et de cacao (composante 2) et au renforcement institutionnel de la Division des Projets Agricoles du Minagri (composante 3).

Objectifs du volet « professionnalisation » du projet DPGT

L'objectif global du volet « professionnalisation du milieu rural » du DPGT est de renforcer les capacités des organisations paysannes afin d'améliorer les relations entre les groupements et la société cotonnière et de transférer aux organisations paysannes certaines fonctions.

Les objectifs spécifiques tels que spécifiés dans les documents de projet sont:

- ❑ améliorer le fonctionnement interne des groupements villageois et accroître leur autonomie et leur responsabilisation;
- ❑ favoriser l'émergence d'autres formes associatives permettant de distinguer les domaines d'activités agricoles de ceux à caractère social ou culturel;
- ❑ susciter la création d'une structure professionnelle de gestion des exploitations et des groupements;
- ❑ susciter la création d'une représentation autonome susceptible de faire-valoir les intérêts des producteurs.
- ❑ susciter la création d'une représentation autonome susceptible de faire-valoir les intérêts des producteurs.

Les bénéficiaires du projet

Les quelque 1 600 associations villageoises des producteurs (Avp) mises en place par la SODECOTON sont les principales bénéficiaires des actions du projet.

Toutefois, le projet appuie également d'autres formes d'organisations spécialisées non liées à la production cotonnière. Citons notamment:

- ❑ les Groupements d'intérêt communs (GIC) qui se sont constitués autour de la production de l'oignon;
- ❑ ceux qui se sont constitués autour du stockage collectif de céréales (banque de céréales); cet appui est fourni par le volet gestion des terroirs; et
- ❑ une association qui regroupe les multiples usagers de l'eau (maraîchers, pêcheurs et éleveurs) d'un aménagement hydro-agricole concernant 54 villages (volet gestion des terroirs).

Bien que les actions du projet DPGT en matière de professionnalisation de l'agriculture concernent essentiellement l'appui aux groupements de base, un appui est aussi apporté à une structure de représentation des producteurs, le Comité des producteurs de coton du Cameroun (CPCC) aujourd'hui remplacé par l'OPCC Organisation des producteurs de coton du Cameroun.

Les Associations villageoises des producteurs. Les fonctions de ces groupements de producteurs sont très classiques des organisations paysannes liées à une grande filière encadrée par une société d'Etat. Ils se partagent les tâches avec la SODECOTON en assurant notamment: la gestion des intrants, la gestion du crédit, la collecte primaire du coton et le suivi de la production agricole.

La collecte primaire du coton

Une part importante des ressources des groupements (20 à 25 %) provient des activités de commercialisation du coton rémunérées par la SODECOTON. En 1996-1997, les recettes totales des groupements liées à cette activité se sont ainsi élevées à plus de 700 millions de F CFA, avec un bénéfice d'environ 420 millions, soit un résultat moyen par groupement de l'ordre de 345 000 F CFA.

Le suivi de la production agricole

Un certain nombre de groupements (50 % environ) dits « Groupements autogérés » (Gpa) exercent des responsabilités techniques en lieu et place des agents de la SODECOTON. Ils ont notamment en charge la gestion des intrants agricoles, le suivi statistique des cultures (coton et vivriers intensifs) et le calcul des montants dus aux producteurs.

Ces fonctions génèrent des revenus importants pour les groupements (300 millions de F CFA au total, soit environ 200 000 F CFA par groupement) ce qui représente en moyenne près de 30 % de leurs recettes totales.

Les investissements dans le développement local

Les fonctions des associations villageoises des producteurs comme ailleurs dans la sous-région ne se limitent pas pour autant à des fonctions technico-économiques liées à la culture du coton. Les ressources collectives générées par le coton (en 1997, le montant des avoirs des groupements s'élevait à près de 1,6 milliards de F CFA, soit une moyenne de 1,1 millions de F CFA par groupement) servent en effet à financer des activités économiques dans d'autres secteurs (stockage de vivriers, aménagements de mares pour le bétail, etc.) et des activités d'intérêt général (réalisation d'infrastructures sociales de type écoles et de postes de santé, et prise en charge de leurs coûts de fonctionnement). Cette diversification des fonctions est classique des situations de pénurie de services tant publics que privés. Elle est déplorée par la SODECOTON qui invite les groupements à concentrer leurs investissements uniquement vers des postes à caractère productif.

Le Comité des producteurs de coton du Cameroun (CPCC)

Depuis plusieurs années, deux producteurs siégeaient au conseil d'administration de la SODECOTON. Des élections ont été organisées dans le cadre du projet pour améliorer la légitimité de cette représentation des producteurs (suffrage indirect à plusieurs niveaux depuis la zone jusqu'à la région) et un Comité des Producteurs de Coton du Cameroun (CPCC) a été créé, mais il demeurait dans un statut relativement informel. Pour remédier à cette situation, le CPCC a été remplacé en juin 2000 par l'OPCC (Organisation des Producteurs de Coton du Cameroun) qui a un statut de GIE, légalement reconnu.

Ce comité avait jusqu'alors exercé les fonctions suivantes:

- ☐ participation à la fixation du prix d'achat du coton et des intrants;
- ☐ participation à la préparation de la campagne agricole;
- ☐ préparation de l'entrée dans le capital de la société cotonnière (création d'un fonds d'épargne et paiement d'une étude pour en déterminer les modalités);
- ☐ participation au comité de pilotage du projet.

Il avait donc essentiellement une fonction de représentation des producteurs auprès de la SODECOTON et les représentants des producteurs participaient à de nombreuses réunions avec cette dernière.

A noter cependant que le CPCC avait pris l'initiative de négociation directement avec l'Etat pour demander une réduction des taxes d'exportation à l'Etat et a obtenu gain de cause (réduction des taxes de

13 à 10 %) ce qui a permis d'augmenter le prix au producteur. Il envisageait par ailleurs de jouer également un rôle non encore défini dans la formation et l'information des producteurs.

Depuis juin 2000, date de la création de l'OPCC, 1552 groupements de producteurs de coton ont demandé à devenir membres de cette organisation faîtière qui est dirigée par un bureau national élu pour trois ans. De nouvelles demandes d'adhésion arrivent au niveau de l'OPCC.

Par rapport à la précédente structure, les fonctions de l'OPCC sont élargies de manière très significative et recouvrent notamment:

- ☐ la gestion des commandes d'intrants;
- ☐ la gestion de la commercialisation des tourteaux;
- ☐ un essai de prise en charge d'animateurs villageois;
- ☐ représentation et défense des intérêts des producteurs, à travers l'appui aux élections et à la structuration à différentes échelles;
- ☐ l'appui aux activités à différents niveaux;
- ☐ contrôle de gestion en appui aux groupements.

Les représentants de l'OPCC qui sont élus en fonction d'un maillage territorial calqué sur celui de la société cotonnière ont bénéficié de formations dès le troisième trimestre 2000. Ces formations concernaient les thèmes suivants: filière coton, législation sur les organisations de producteurs, rôle des représentants, organisation de la SODECOTON, réflexion sur le fonctionnement des groupements.

Des évaluations récentes et l'opposition du bailleur de fonds (AFD) à l'implication de l'OPCC dans certaines fonctions (contrôle de gestion qui devrait être confié à des structures privées dont les relations avec l'OPCC restent à définir) ont engendré un processus de réflexion interne qui devrait aboutir à un recentrage des fonctions sur l'information, la communication et la représentation.

Activités du projet: types et modalités de mise en œuvre

Les activités menées par le volet « professionnalisation » du DPGT sont de deux types:

- ☐ appui aux groupements de base;
- ☐ appui à leur structuration au niveau supérieur (CPCC).

L'appui aux groupements de base. L'appui aux groupements de base donne lieu à quatre grands types d'activités:

- ☐ la structuration des groupements;
- ☐ l'alphabétisation;
- ☐ l'information;
- ☐ l'appui à la gestion des comptes;

L'appui à la structuration des groupements de base. Il a consisté en trois types d'actions:

- ❑ l'appui à l'obtention par les associations villageoises des producteurs (et de quelques autres groupements non liés à la SODECOTON) de nouveaux statuts juridiques; cet appui a consisté à informer les groupements sur les opportunités offertes par le statut de GIC et à les aider à élaborer leurs statuts en assemblée générale (réalisation d'un guide sous forme de question et animation des réunions);
- ❑ l'appui à l'élection d'un comité directeur du GIC à travers la définition des critères de compétences des responsables et l'organisation d'élections transparentes;
- ❑ l'appui à la mise en place et au fonctionnement d'un bureau élargi pour la gestion des crédits. Il s'agissait ici d'accompagner la mise en place et le fonctionnement d'un dispositif de caution solidaire (initié par la SODECOTON) à deux niveaux faisant intervenir en plus de l'organisation paysanne des cercles de caution solidaire d'une quinzaine de personnes en moyenne. Le bureau élargi étant constitué des responsables de chaque cercle et du comité directeur de l'organisation.

L'alphabétisation. Des sessions intensives (45 jours) d'alphabétisation, en fulfulde sont organisées chaque année. Le système mis en place est très classique: des centres villageois (abris précaires construits par ces derniers) sont ouverts (269 en 1997) en fonction des demandes exprimées; des alphabétiseurs villageois sont formés et pris en charge à 75 % par le projet; et les auditeurs sont indemnisés (500 F CFA par jour). Au total, en 1997, plus de 8000 personnes, soit environ 1 producteur sur 100, avaient ainsi acquis des bases d'écriture, de lecture et de calcul.

Depuis cette date, les efforts se sont poursuivis et les résultats en termes d'impacts directs et de durabilité se font sentir. La participation des responsables et des chefs de cercle est importante (entre 10 et 15 % des auditeurs selon les années) et elle est remarquable chez les jeunes et les femmes (55 % environ des auditeurs ont moins de 25 ans en 1999 et entre 1999 et 2000 le nombre de femmes auditrices a triplé). Les campagnes d'alphabétisation en fulfulde cycle court destinées aux auditeurs lettrés en français ont connu également un succès important avec 85 centres fonctionnels entre 1996 et 2001 pour un total de plus de 2 700 auditeurs formés et 62 % de taux de réussite.

Dans l'ensemble, l'alphabétisation a touché environ 10 % des planteurs de coton membres des GIC car les adultes de plus de 30 ans n'y adhèrent pas de manière significative. Dans la plupart des situations, l'alphabétisation est un facteur d'émancipation et d'affirmation et la prise en charge du salaire des alphabétiseurs par les groupements et le paiement des frais d'adhésion de 500 F CFA par membre n'a pas posé de problème, ce qui constitue un bon indicateur de durabilité.

Par ailleurs, au cours de la campagne 2000-2001, 683 sur 1 013 candidats paysans ont été reçus au poste de moniteur d'alphabétisation à travers 28 centres de formation et près de 11 000 personnes ont suivi des cours d'alphabétisation dans 446 centres avec un taux de réussite de 45 % pour 8 000 d'entre eux qui ont suivi ces cours jusqu'au bout.

Le rôle du projet a été de concevoir le système et de mettre au point les supports pédagogiques. Le projet exerce également une fonction de supervision des centres d'alphabétisation.

L'information et la formation. Le projet publie régulièrement deux journaux ruraux, l'un en français, l'autre en langue locale. On y trouve des informations très variées qui touchent les secteurs techniques (la fumure ou la lutte anti-érosive) et économiques (les caisses d'épargne et de crédits) ainsi que des informations plus générales comme la privatisation de la SODECOTON notamment.

La réalisation du journal repose sur la responsable du volet « professionnalisation » qui écrit tous les articles. A noter que journal en français fait l'objet d'un abonnement automatique pour les groupements dont le coût est retenu par la SODECOTON sur les ressources des groupements. Ces journaux sont rendus accessibles au plus grand nombre par la tenue de comités de lecture.

Le projet a également diffusé des informations à la radio (cours de l'oignon sur les marchés par exemple), mais ne le fait plus depuis plusieurs campagnes suite à une résolution du Comité de pilotage pour recentrer le volet professionnalisation sur les groupements de producteurs de coton.

Dans le domaine de la formation au sens strict, hors alphabétisation, le projet a en fait réalisé peu de chose si ce n'est la formation des équipes d'achat et des agents de suivi des groupements.

L'appui à la gestion comptable et financière. Les mouvements d'argent sur les comptes des groupements sont importants en volume du fait de la diversité des activités économiques et sociales menées. La bonne gestion par les groupements des dépenses et recettes apparaît donc comme un enjeu important pour leur pérennité et leur développement.

La SODECOTON jouait au démarrage du projet un rôle central et directif dans la gestion des groupements. Son rôle de dépôts des avoirs des groupements se justifie toujours par l'absence de banque dans la région (les caisses d'épargne et de crédit sont récentes et de faible envergure géographique). Les animateurs régionaux vérifient la solvabilité du compte du groupement et la manière dont la décision de dépense a été prise. Cette situation confère une autonomie de gestion significative aux groupements car avant 1994, il fallait même l'avis des sous-préfets pour que les groupements engagent une dépense.

Le volet « professionnalisation » cherche à renforcer l'autonomisation et la responsabilisation des groupements en matière de gestion mais de manière très partielle. Son action se limite en effet pour l'instant aux points suivants:

- ❑ restitution et commentaire des relevés de comptes mensuels au niveau du bureau élargi de chaque groupement;
- ❑ modification des procédures de mobilisation par les groupements de leurs propres fonds avec notamment suppression de l'accord préalable de la SODECOTON lorsque le compte du groupement est approvisionné et la procédure conforme (validité des signatures); et
- ❑ mise en place de caisse réduite au niveau de chaque groupement pour assouplir la gestion (dépenses de fonctionnement courant).

En définitive, la démarche du projet peut être qualifiée de participative dans le sens où les agents de base s'efforcent de ne rien imposer aux producteurs, ce qui marque une rupture importante avec les pratiques de l'encadrement de la SODECOTON qui se caractérise par une indéniable directivité. Passer du statut d'« encadreur » à celui d'« animateur » a nécessité un effort louable de reconversion des agents du projet issus pour la plupart de la SODECOTON (environ 50 % d'entre eux).

Dans le même temps, la démarche du projet peut être qualifiée de très « classique » dans le sens où les thèmes de travail sont définis et mis en œuvre par le volet lui-même sans y associer les organisations paysannes « bénéficiaires » ni les autres intervenants de la zone.

L'appui à la structure de représentation des producteurs. Le DPGT a contribué à la mise en place du CPCC et s'efforce de lui apporter des appuis. Il a notamment organisé plusieurs voyages d'études des délégués du CPCC dans le Centre et le Sud du pays et en Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso et Côte

d'Ivoire, Sénégal) et contribué à la réalisation de séminaires organisés par la SODECOTON après les élections des représentants. Ces appuis restent toutefois très diffus.

Impacts du projet

Une meilleure appropriation des organisations par leurs membres. L'impact le plus significatif du volet « professionnalisation » du projet DPGT est d'avoir permis une plus grande appropriation des organisations locales par leurs adhérents.

En soutenant l'obtention de nouveaux statuts pour plus de 450 associations villageoises (une centaine d'autres les ont déposés auprès des services de l'Etat et attendent d'être enregistrées), le projet a joué un rôle très structurant. Il a suscité une importante réflexion collective au sein de chaque groupement pour redéfinir ses objectifs, ses modes de fonctionnement, le choix des responsables, les modalités de prise de décisions, etc. Ce bilan-diagnostic de l'organisation paysanne présenté en assemblée générale a permis dans bon nombre de cas une recomposition des organisations (scissions des associations villageoises de producteurs et création de GIC de taille plus réduite) et une meilleure appropriation des organisations par leurs membres. La mise à jour de la liste des membres a notamment rendu possible un certain rajeunissement des comités de direction avec l'apparition de lettrés à des postes de décision et non plus seulement à des postes d'exécution (secrétariat). En définitive, loin d'être une simple formalité administrative pour que les associations villageoises entrent en conformité avec la nouvelle législation, le processus d'acquisition de nouveaux statuts juridiques est apparu comme un très bon outil de restructuration des organisations, et a été adroitement utilisé comme tel par le projet.

Par ailleurs, la restitution des comptes des groupements en assemblée générale fait que ces comptes sont désormais mieux connus et compris d'un plus grand nombre de personnes au sein des groupements. Il s'ensuit une plus grande transparence dans la gestion des organisations et certains sujets tabous comme les malversations ou des prélèvements abusifs de la part de chefs ou d'agents de la SODECOTON sont désormais débattus publiquement en réunion.

Enfin, le dispositif de gestion des crédits mis en place (bureau élargi aux représentants des groupes de cautions solidaires) a amélioré la circulation de l'information au sein de l'organisation de base et a permis à un plus grand nombre d'adhérents d'accéder aux organes de prises de décision.

Une meilleure information des producteurs sur la SODECOTON. A travers ses journaux, le projet a contribué à faire circuler des informations techniques et économiques très appréciées des producteurs. Il a également contribué à lever « les secrets de la SODECOTON » et la problématique de la privatisation de la société notamment est désormais bien comprise du moins dans ses grandes lignes par bon nombre de producteurs. La connaissance de l'autre étant une condition indispensable d'un dialogue équilibré, le projet a ainsi contribué à assainir les bases d'un futur partenariat.

Difficultés rencontrées et enseignements

Un appui aux groupements de producteurs qui n'a pas encore préparé son retrait. Si les résultats sont indéniables, la pérennité des appuis apportés par le projet n'est pas assurée au-delà de sa durée de vie. Le projet doit dès à présent préparer son désengagement pour que certaines des fonctions qu'il exerce, et dont la permanence apparaît nécessaire, puissent continuer à être assurées.

Pour l'instant seule la fonction « alphabétisation » semble assurée par le projet dans un souci que le service perdure après lui. C'est du moins le cas en termes de ressources humaines (formation

d'alphabétiseurs villageois) mais pas en terme financier (prise en charge des formations en alphabétisation assurée en grande partie par le projet).

Les fonctions essentielles, et qui présentent un caractère permanent, comme l'appui en gestion et l'information des producteurs ne sont, en revanche, pas du tout mises en œuvre dans le souci d'en assurer la pérennité ne serait-ce qu'en termes de ressources humaines. Ce sont, en effet, les animateurs du projet qui font tout. Ils restituent notamment chaque mois les relevés des comptes des groupements et l'on voit mal comment l'exercice pourra être reproduit en leur absence. La pérennité dans la transparence des comptes n'est donc pas assurée. Il en est de même pour la diffusion des informations via le journal « Le paysan » dont la rédaction est assurée par le responsable de la composante « professionnalisation ».

Pour la pérennité des actions, le projet mise dans la deuxième phase — qui se termine dans moins d'un an — sur une redistribution des ressources humaines du projet dans différentes structures de prestation de service autonomes. Dans la pratique, cependant, la reconversion d'un personnel projet apparaît toujours difficile du fait notamment des niveaux de salaire (et de moyens) beaucoup plus bas qu'ils sont susceptibles d'avoir par la suite dans des structures d'appui publiques ou privées (qu'elles soient privées de type « professionnel », c'est-à-dire une organisation paysanne, ou privées marchandes). C'est indéniablement l'un des points faibles du volet professionnalisation.

Appuyer la mise en place de structures d'appui aux organisations paysannes indépendantes dès le démarrage d'un projet ralentit, certes, ses impacts à court terme (ceux du projet sont indéniables) mais garantit mieux ensuite sa pérennité, et ce n'était ni dans l'air du temps au moment de la conception du projet (1992) ni dans la culture d'entreprise de la SODECOTON. Reste à savoir si un tel montage, qui a été mis en œuvre dans les provinces sud dans le cadre de l'autre composante du projet Asppa et ailleurs dans la sous-région (zone de l'Office du Niger au Mali par exemple), était dès le départ envisageable dans le contexte du Nord-Cameroun qui se caractérise par une forte présence de la SODECOTON ?

Un ancrage institutionnel

du projet qui a permis des avancées, même si des améliorations restent souhaitables. L'ancrage du projet au sein de la SODECOTON présente plusieurs avantages. Il a permis notamment outre le démarrage rapide des activités du projet et un accès aisé aux groupements, d'atténuer les résistances de la part des agents et de l'institution en tant que telle vis-à-vis du projet tout en permettant que des changements importants interviennent dans les méthodes d'appui aux groupements par la SODECOTON. Cela n'aurait pas été possible dans un cadre institutionnel hors SODECOTON.

En contrepartie, cette insertion institutionnelle présente un certain nombre d'inconvénients. Le projet a notamment une image ambiguë tant aux yeux des paysans que vis-à-vis de l'extérieur (autres intervenants de la zone), et ce qu'autant plus que ses animateurs sont pour la plupart des anciens encadreurs de la SODECOTON et sont identifiés comme tels. Cette situation peut poser des problèmes aux animateurs du projet d'autant que les tâches qui leur incombent dépassent largement leurs compétences initiales (le travail d'« animateur » est fondamentalement différent de suivi d'« encadreur » tant dans le contenu que dans la méthode).

Le problème d'identité est le même pour la structure de représentation des producteurs de coton qui a élu domicile dans les locaux de la SODECOTON. Si cette domiciliation a l'avantage de faciliter la communication, elle sème le trouble et ne marque pas l'indépendance de cette structure par rapport à la société cotonnière.

Synthèse

L'appui aux organisations et paysannes et rurales apparaît ici comme une composante d'un projet plus global d'appui au développement régional axé principalement sur le développement de la filière cotonnière. Il s'insère également dans un projet national d'appui à la professionnalisation des organisations et paysannes et rurales (projet Asppa) qui intervient dans d'autres provinces du pays et en appui institutionnel à l'Etat, tout en étant mis en œuvre de manière indépendante et en liaison étroite avec le projet DPGT.

Il constitue de ce fait un cas intéressant de tentative d'autonomisation d'un programme d'appui aux organisations et paysannes et rurales dans une zone fortement structurée par une société d'Etat et de coordination entre des actions d'appui aux organisations à différentes échelles (régionale et nationale). Il montre toute la difficulté qu'il y a à reconvertir les ressources humaines publiques (agents des services de l'Etat) dans la prise en charge de nouvelles fonctions d'appui aux renforcements des capacités des organisations pour qu'elles maîtrisent mieux leur environnement et gagnent en autonomie et en responsabilité. Il montre également toute la difficulté à mettre en place un dispositif d'appui qui permette d'atteindre ce résultat en cherchant à gérer la transition en douceur dans un contexte qui se caractérise par un désengagement de l'Etat peu avancé.

Etude de cas n° 3: Projet de développement rural du sud-ouest, (Pso) Madagascar

Localisation	Madagascar, région de Tuléar.
Echelle d'intervention	régionale, 320 000 habitants avec environ 1 500 organisations paysannes formelles.
Organisation appuyée	Maison Des Paysans (MDP) du sud-ouest malgache.
Objectifs du projet	Renforcer les capacités techniques, économiques et institutionnelles de l'ensemble des acteurs du monde agricole en vue d'accroître la production, améliorer les revenus et mieux gérer les ressources de l'espace. Renforcer la coordination, la collaboration et les synergies entre les agriculteurs et les autres acteurs du développement, privés et publics.
Activités du projet	Mise au point et diffusion d'innovations techniques, information sur les prix et les filières, alphabétisation, appui au fonctionnement d'une structure de représentation des producteurs et d'une structure de coordination entre acteurs.
Maîtrise d'ouvrage	Comité Régional d'Orientation et de Suivi (CROS).
Bailleur	MAE et Etat malgache.
Budget	Phase 1—25 millions de FF (1994-1998); phase 2—8 millions de FF (1999-2002).
Opérateur	CIRAD et AFDI et assistance technique directe du ministère des affaires étrangères.

Contexte

Le Sud-Ouest de Madagascar, zone d'intervention du Pso, est considéré comme la région la plus difficile de Madagascar avec notamment:¹³

- ❑ un enclavement par rapport à la capitale qui se trouve à plus de 1 000 km;
- ❑ un manque d'infrastructures sociales notamment éducatives avec un taux d'analphabétisme qui varie de 70 à 95 % selon les classes d'âge;
- ❑ un milieu physique contraignant (risque climatique élevé et sols sensibles à l'érosion);
- ❑ une population composée par une mosaïque ethnique suite à d'importants mouvements de populations en provenance des autres régions;
- ❑ un investissement privé extrêmement faible;
- ❑ une faible présence des services techniques de l'Etat (un seul chercheur par exemple au démarrage du projet)
- ❑ un degré d'organisation des producteurs considéré faible malgré la présence de plus de 1 500 organisations paysannes (dont 1 000 structurées sur la base de la production cotonnière).

Longtemps oublié, le Sud-Ouest n'a jamais été une zone de développement prioritaire. De ce point de vue, le désengagement de l'Etat ne change donc pas grand-chose à la situation si ce n'est que la décentralisation qui l'accompagne devrait permettre aux producteurs de mieux faire entendre leur voix. Le processus PADR (Plan d'action pour le développement rural) soutenu par les principaux bailleurs de fonds internationaux et la mise en place au niveau régional des GTDR (Groupe de travail pour le développement rural) offre un cadre institutionnel qui doit permettre la définition d'une stratégie de développement concertée. Le GTDR regroupe cinq collèges: administration, collectivités territoriales, opérateurs économiques, organisations de producteurs et ONG-projets.

Montage institutionnel et objectifs du projet

Le Pso a été mis en place en 1994 pour une première phase de 4 ans. Une seconde phase est en cours. Il est financé par le ministère des affaires étrangères français (25 millions de FF pour la première phase).

Le projet est structuré en deux composantes, une à caractère agronomique et une autre axée sur la structuration du monde rural, qui traduisent bien le double objectif du Pso à savoir:

- ❑ préservation des ressources naturelles et diversification des cultures;
- ❑ structuration et professionnalisation du monde paysan.

La mise en œuvre du projet est assurée par deux assistants techniques du MAE et la mobilisation de deux opérateurs, le CIRAD pour la première composante et l'AFDI pour la seconde.

13. Nous remercions Dominique ROLLIN (Cirad) et Olivier PARAT (Mae) pour leurs commentaires et compléments sur la version initiale de cette étude de cas.

Les « bénéficiaires » du projet

Le Pso appuie le fonctionnement de deux structures:

- ❑ l'une, la Maison Des Paysans (MDP) est une structure de représentation des producteurs;
- ❑ l'autre, le Comité Régional d'Orientation et de Suivi (CROS) est une structure de concertation entre acteurs.

La Maison des paysans. La Maison des paysans est une organisation paysanne (statut d'association) qui a vu le jour en 1998. Elle est postérieure à la mise en place du CROS, structure dans laquelle les représentants des producteurs qui y siégeaient (6) se sentaient à l'étroit aux côtés des autres acteurs du développement (administrations, opérateurs économiques, projets, collectivités locales, etc) et éprouvaient le besoin d'asseoir leur légitimité par une représentation plus large.

La MDP s'est fixé deux grands groupes d'objectifs:

- ❑ favoriser l'échange d'expériences entre producteurs et donner un avis commun sur des décisions concernant le développement agricole et rural en général de la région;
- ❑ répondre aux besoins des producteurs (animation, conseil-formation, expérimentation en milieu paysan, etc.)

Elle se positionne donc à la fois comme une structure de représentation et comme une structure de services aux producteurs.

Pour atteindre ces objectifs, la MDP s'est structurée à plusieurs niveaux. Le niveau régional est composé: d'une assemblée générale de 34 membres répartis en 7 collèges par grandes filières (coton, riz, arachide, etc.) et 7 commissions qui travaillent sur des problématiques transversales (formation/ information, foncier, sécurité, financement, etc.), d'un conseil d'administration (11 personnes) et d'un bureau (4 personnes). Des représentations locales (communales) ont également été mises en place.

La MDP et ses représentations locales constituent aujourd'hui un réseau de plus de 250 élus paysans et représentent les agriculteurs de 29 communes. Ses membres sont, soit des individus, soit des groupements de producteurs (290 groupements de base à jour des cotisations au 31 décembre 2001).

Deux niveaux de structuration existent entre les groupements et la MDP régionale. Il s'agit des cinq MDP de zone (regroupement intercommunal au niveau sous-préfecture) et la structuration progressive des MDP communales (six sont formalisées). Ces entités adoptent des statuts et fonctionnent avec une assemblée générale et un conseil d'administration.

Son budget est constitué des cotisations des membres et des appuis financiers qui proviennent en majorité du Pso (qui gère les fonds). Depuis 2000, la MDP dispose d'une comptabilité propre et d'un budget élaboré par le directeur avec le conseil d'administration et voté par l'assemblée générale. Le directeur et le conseil d'administration assurent le suivi de l'exécution du budget avec l'appui de l'assistance technique.

Pour mettre en œuvre son programme, la Maison des paysans intervient, soit à partir de son dispositif de 15 agents (en majorité des ex-agents du Pso devenus salariés de la MDP en novembre 1999), soit en passant des contrats avec des prestataires de services pour des actions comme l'alphabétisation, les études, la gestion de l'information ou la multiplication des semences. Plusieurs prestataires ont vu le jour avec l'appui du Pso.

Le Comité régional d'orientation et de suivi et le GTDR

Le CROS a été mis en place en 1994 par le Pso pour exercer la fonction de maîtrise d'ouvrage du projet. Sa création a donc précédé celle de la Maison des paysans. Le CROS, présidé par un producteur, est composé de cinq collègues représentant les différents types d'acteurs de la zone (producteurs, pouvoirs publics, opérateurs économiques, collectivités locales, bailleurs de fonds.).

Conçu dans un premier temps pour piloter le projet, il a permis d'amorcer une dynamique de concertation régionale collégiale qui a pu servir de référence pour la mise en place des GTDR dans toutes les régions de Madagascar.

Le CROS est maintenu pour sa fonction première de pilotage du Pso. Les initiatives engagées à travers la Maison des paysans ou directement par le Projet s'inscrivent dans la consolidation du GTDR. Cette évolution a permis un rapprochement avec les programmes envisagés par les autres bailleurs de fonds (Psdr, Banque mondiale, 9^e Fed, AFD piste rurales et agro écologie...). La Maison des paysans dispose de plusieurs sièges au niveau du collège des organisations de producteurs du GTDR.

Activités du projet

A mi-parcours de sa deuxième phase, le Pso n'a plus vraiment d'activités propres. Le projet se positionne en appui financier et en accompagnement technique des structures dont il a favorisé l'émergence. Avec une concentration des moyens au niveau de la Maison des paysans.

Parmi les interventions engagées dans le cadre du Pso, on peut distinguer notamment les activités suivantes.

Expérimentations technico-économiques et suivi d'un réseau d'exploitants. De nombreuses expérimentations (environ 100 par an) ont été conduites sur différents thèmes: mise au point de systèmes de culture en semis direct et couverture permanente, mise au point d'un système de production de semences de pois du Cap, mise au point d'un système d'approvisionnement en intrants, etc. Un réseau de paysans est également suivi (cahier de trésorerie notamment) en vue d'alimenter les débats technico-économiques.

Formation – Information. Un système d'information sur les prix (Sip) a été mis en place (prix sur les marchés locaux, auprès des exportateurs et sur les marchés internationaux) et les résultats sont diffusés sous différentes formes (affichages et émissions radio). Un journal est également diffusé (300 exemplaires).

Des formations ont été organisées aux niveaux des organisations paysannes sur la gestion commerciale prévisionnelle et sur l'analyse des filières. Ces activités ont été regroupées et développées à travers un service régional de la Maison des paysans appelé l'observatoire des filières du Sud Ouest Malgache (OFISOM)

Enfin, des centres d'alphabétisation fonctionnelle (50) ont été créés et un réseau de 90 alphabétiseurs villageois encadrés par l'entreprise Apel est aujourd'hui opérationnel.

Organisation d'échanges entre paysans et entre paysans et autres acteurs. De nombreux échanges entre paysans ont été organisés ainsi que de nombreuses réunions de concertation entre acteurs dans le cadre du CROS et aujourd'hui du GTDR.

Analyse des impacts du projet

Dans la mesure où aucune évaluation du projet n'a été faite dans le but d'en déterminer les impacts en termes d'accroissement des revenus des producteurs et de gestion des ressources naturelles, nous nous efforcerons simplement d'apprécier ses impacts en termes de responsabilisation des producteurs et de pérennité des actions engagées

Implication des producteurs dans la maîtrise d'ouvrage du projet mais autonomie de décision à conquérir. A travers le CROS, où ils sont représentés (et président les réunions), les producteurs s'efforcent de participer à la maîtrise d'ouvrage du projet. Au sein des nombreuses commissions mises en place, ils se forgent petit à petit une vision plus construite de leurs problèmes et apprennent sur cette base à élaborer des solutions et à dialoguer avec les autres acteurs dans le cadre du GTDR.

Pour autant, leur pouvoir d'orientation du projet à travers cette structure reste encore réduit. En effet, bien qu'on ne parvienne pas à distinguer clairement dans les décisions prises par le CROS – sur la base des seules informations écrites – celles qui relèvent d'une initiative du projet ou des autres acteurs de celles qui correspondent à la mise en œuvre de propositions faites par les producteurs eux-mêmes, il apparaît clairement que certaines actions mises en œuvre correspondent à des choix exogènes. C'est typiquement le cas du suivi de gestion des exploitations ou de l'expérimentation sur les plantes de couverture par exemple.

La création de la Maison des paysans devrait permettre aux producteurs de renforcer leur pouvoir au sein du CROS-GTDR, structure qui envisage de tenir lieu de comité de développement régional, à condition toutefois que ceux qui animent cette structure de représentation paysanne ne soient pas juge et parti, en l'occurrence qu'ils soient indépendants du Pso (ce qui n'est pas le cas actuellement) et de tout autre projet de développement de la région. A condition également, bien sûr, que le CROS soit consulté par les bailleurs de fonds lors de la conception des projets ou que les projets mis en œuvre apparaissent plus ouverts (pas d'actions prédéterminées). L'enjeu aujourd'hui ne se situe plus au niveau du CROS mais plutôt au niveau du GTDR.

La Maison des paysans doit également gagner en autonomie en gérant son propre budget (fonds propres et subventions) et en recrutant les compétences qui lui font actuellement défaut pour exercer les fonctions qu'elle s'est fixées. En assurant le secrétariat et la gestion des fonds (que lui seul met à la disposition de cette structure) avec son personnel propre, le Pso ne va pas dans le sens de l'autonomisation de cette structure de représentation des producteurs. Les initiatives prises depuis 2000 vont, cependant, dans ce sens. Le Pso attribue une subvention annuelle pour un budget qui est défini en concertation entre le directeur, le Conseil d'administration et voté en Assemblée Générale.

Sous-traitance de certaines actions à des prestataires de services spécialisés. Une des forces du projet est d'avoir appuyé la mise en place et la professionnalisation (acquisition de compétences) de prestataires de services spécialisés (publics ou privés) en leur confiant la mise en œuvre de certaines actions, notamment l'alphabétisation fonctionnelle (Apel), l'expérimentation en milieu paysan (création d'une antenne de l'ONG Tafa dans le sud-ouest) et la multiplication des semences améliorées (Tahirisoa). Cette manière de faire est un gage de pérennité des actions engagées, pour peu que la survie économique de ces prestataires ne soit pas trop étroitement liée à celle du projet, ce qui ne semble pas être le cas (contrats avec d'autres partenaires au développement œuvrant dans la région).

Appui à la contractualisation des rapports entre producteurs et opérateurs privés. L'autre force du projet est d'avoir appuyé la mise en place d'opérateurs privés pour certaines fonctions centrales comme l'approvisionnement en intrants par exemple. Plusieurs boutiques d'intrants ont ainsi été mises en place

avec l'appui de subventions du projet sous forme de fonds de roulement afin que les organisations paysannes, tout en évitant la prise en charge de cette fonction, en gardent une certaine maîtrise (à travers l'accord préalable sur l'emplacement de la boutique et le choix du gestionnaire).

Cet appui au développement d'un secteur privé marchand aux côtés des organisations offre une alternative aux producteurs par rapport à la prise en charge collective de certaines fonctions par leurs organisations. C'est d'ailleurs ces derniers qui auraient choisi l'option boutique privée de préférence à la mise en place de boutiques villageoises comme prévu dans l'étude de faisabilité initiale.

Difficultés rencontrées: enseignements et perspectives

Difficile collaboration entre les deux opérateurs de cultures différentes du fait du découpage du projet en deux composantes technique et organisationnelle étroitement liées entre elles. Le Pso s'est efforcé de faire converger des actions techniques et des actions de structuration du monde rural. Toutefois, la répartition des tâches à l'intérieur du projet entre le technique (agronomie et gestion des ressources naturelles) et l'organisationnel (structuration des producteurs et coordination entre acteurs) et leur mise en œuvre par deux opérateurs différents (CIRAD et AFDI) n'ont pas facilité l'intégration de ces deux composantes.

Dans une première phase, les deux opérateurs ont eu, semble-t-il, du mal à coordonner leurs actions. Ces difficultés sont dues pour l'essentiel à leurs différences en terme d'approche. La démarche du CIRAD repose en effet sur la création d'informations essentiellement techniques via l'expérimentation agricole et le suivi d'exploitation (suivi de gestion), celle de l'AFDI repose, quant à elle, exclusivement sur les échanges d'expériences entre organisations paysannes. La collaboration a évolué favorablement depuis l'évaluation à mi-parcours de 1997 et l'assistance technique du MAE a su, tout en respectant les identités de chaque opérateur, piloter une équipe autour d'objectifs communs.

Confusions entre les notions de maîtrise d'ouvrage d'un projet, de coordination du développement rural et de représentation des producteurs. L'analyse de différents documents relatifs au projet montre que ces trois notions ne sont pas clairement perçues tant par les initiateurs du projet, que par les opérateurs ou les structures locales mises en place (Maison des paysans et CROS) et qu'une confusion des rôles persiste, même si elle a tendance à s'estomper avec le temps.

Si un comité de pilotage doit avoir le souci de coordonner les actions du projet avec celle des autres intervenants de sa zone, il apparaît illusoire de vouloir lui faire jouer un rôle plus large d'orientation du développement rural comme cela avait été évoqué dans la convention de financement.

Un tel rôle ne peut être joué que par une structure indépendante de tout projet sectoriel et limité dans l'espace. Si le Pso veut venir en appui à une telle structure (initialement CROS et maintenant comité régional de développement), il doit, pour ne pas être à la fois juge et parti, abandonner ses autres fonctions pour se consacrer entièrement à cette tâche. Les choix institutionnels réalisés par le gouvernement malgache dans le cadre du PADR avec la mise en place du GTDR clarifient la situation.

Pour que les producteurs gardent la maîtrise du processus de concertation, il apparaît souhaitable que la Maison du paysan conserve l'initiative en invitant les autres acteurs à venir traiter avec eux de sujets transversaux ou spécifiques à une filière. Autrement dit, il s'agit de créer en son sein une commission « développement » réunissant tous les acteurs. Un tel montage par rapport à la création d'une structure de coordination spécifique aurait l'avantage, en permettant aux producteurs de se préparer aux débats (analyse du sujet à traiter et élaboration de propositions avant de réunir la commission), de changer les rapports de force entre acteurs et d'éviter ainsi que les producteurs ne soient pas écrasés sous la force de proposition des

autres acteurs. La MDP a prévu cela en instituant des sessions semestrielles. Deux ont été programmées. La multiplication des instances de concertations et les multiples réunions liées à la mise en place du GTDR ont conduit à une certaine saturation de concertations formelles. La MDP a donc privilégié le renforcement des contacts bilatéraux avec les différents acteurs du développement régional pour renforcer ses partenariats.

Un projet qui vient en appui aux producteurs individuels et aux organisations paysannes. Le projet travaille à plusieurs niveaux en aval et en amont des organisations paysannes. Il vient en appui:

- ❑ aux producteurs individuels (alphabétisation fonctionnelle, information);
- ❑ aux organisations locales et à leur structure de représentation, la Maison des paysans; et
- ❑ à l'environnement économique et institutionnel des producteurs (opérateurs amont et aval de la filière, prestataires de services spécialisés, structure de coordination entre acteurs).

Cette action à différents niveaux part du principe que le développement agricole passe par un renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs, et non pas seulement par un renforcement de celles des organisations paysannes.

Dans un premier temps, les actions menées par le projet en faveur des organisations paysannes pour renforcer leurs capacités sont restées relativement diffuses et indirectes. Le projet a placé une organisation paysanne, la Maison des paysans, au centre du dispositif. Toutefois au regard des actions menées, on a parfois l'impression que la Maison des paysans et le Pso à travers elle mènent les actions de renforcement des capacités des autres acteurs plus significatives que celles en direction des organisations locales.

Cela était vrai notamment tant que l'implantation de la MDP était peu lisible au niveau des « succursales » localisées. Avec le système des adhésions et des cotisations qui est devenu opérationnel depuis l'année 2000, la MDP est dans une position qui l'oblige à tenir compte des attentes concrètes des groupements adhérents.

Par ailleurs, il semble que le Pso privilégie davantage le renforcement des capacités techniques des producteurs que le renforcement de leurs capacités organisationnelles. En d'autres termes, la Maison des paysans apparaît plus comme un outil de vulgarisation agricole (relais pour la diffusion d'informations techniques) que comme un outil de structuration des producteurs. Une des priorités d'action qui a pu être affirmée lors des deux dernières assemblées générales concerne la volonté d'améliorer la commercialisation des produits. Des moyens humains et financiers conséquents sont mobilisés (même hors Pso) pour accompagner les groupements et unions de groupements pour l'expérimentation de stratégies collectives visant l'amélioration de la commercialisation (hangar de stockage, appui à la formalisation de coopératives (nouveaux statuts, contractualisation avec des opérateurs économiques...))

Pérennité partielle des structures mises en place. Lors de la première phase, l'autonomie des structures pouvait faire l'objet de questionnements notamment dans ses conséquences sur la pérennité du dispositif.

En effet, les deux structures de représentation des producteurs (Maison des paysans) et de concertation des acteurs (CROS) mises en place par le projet apparaissaient trop peu autonomes pour que leur pérennité soit garantie. Le personnel du Pso se trouvait trop fortement impliqué dans le fonctionnement de ces deux structures (secrétariat, gestion et animation) pour que ces dernières puissent continuer à exercer leurs fonctions après le projet. Avec le GTDR, le CROS n'a plus de raison de chercher à devenir pérenne après la clôture du Pso.

En outre, l'autonomie de ces structures et notamment celle de la Maison des paysans passe par la formation des responsables et si besoin est l'intégration de compétences complémentaires (salarier ou prestations ponctuelles) prises en charge par elle-même afin de pouvoir en maîtriser les fonctions. Elle passe également par une autonomie de gestion financière et non une co-gestion des subventions accordées qui entraîne la plupart du temps une non-maîtrise par les producteurs des actions mise en œuvre.

Des actions ont permis de remédier à cette dépendance et positionnent clairement les acteurs sur la voie de l'autonomie et de la pérennisation. La MDP dispose aujourd'hui d'une relative autonomie dans sa gestion financière. Elle bénéficie également d'une capacité de maîtrise d'œuvre à travers son dispositif d'intervention (15 agents) et une expérience de contractualisation avec des prestataires spécialisés dans des domaines de compétences répondant aux besoins des groupements membres. La capacité à mobiliser des fonds propres pour assurer son fonctionnement reste un de ses principaux points faibles. Sa pérennisation passe pour l'instant par la diversification des partenaires financiers. A ce niveau des perspectives sérieuses permettent au-delà de l'échéance du Pso prévue fin 2002 de concrétiser la vision que la MDP s'est forgée pour les trois années à venir. Le dépôt d'un dossier de demande de cofinancement MDP-AFDI sécurité alimentaire auprès de la Commission européenne constitue la piste la plus sérieuse. Il faudra également compter sur les opportunités offertes par les programmes du 9^e Fed (Tuléar fait partie de la zone de concentration), le projet national de diffusion des techniques agro écologiques AFD-CIRAD-Gsdm, le Programme de réduction de la pauvreté de promotion des modes d'existence durable FAO-PNUD et, bien entendu, le Psdr de la Banque mondiale.

Synthèse

Conçu initialement comme un projet de développement agricole classique (mise au point d'innovations, formation, diffusion d'information, etc.), le Pso cherche peu à peu à situer au centre de son dispositif d'intervention comme une structure de représentation des producteurs.

Cette étude de cas montre toute la difficulté qu'il y a à reconstruire un projet de ce type pour que les producteurs assurent une meilleure maîtrise du développement agricole régional. La solution passe par la mise en œuvre d'un programme spécifique indépendant du Pso ayant pour seul objectif l'appui au fonctionnement de la Maison des paysans (mise en place de mécanismes pérennes de financement, formation en gestion, accompagnement pour la conception et la mise en œuvre d'un plan d'action, etc.). Un projet existe déjà au niveau national, le Programme de professionnalisation de l'agriculture (Ppda), également financé par le MAE, qui pourrait prendre le relais du Pso à ce niveau.

Etude de cas n° 4: Programme d'Appui à l'Organisation Professionnelle Agricole, (PAOPA) Côte d'Ivoire¹⁴

Localisation	Côte d'Ivoire.
Echelle d'intervention	Nationale.
Bénéficiaires	Association nationale des organisations professionnelles agricoles de Côte d'Ivoire (ANOPACI) regroupant 12 organisations; environ 200 000 agriculteurs sont membres des 12 associations de producteurs.
Objectif global	(i) renforcer la capacité d'intervention et de réflexion stratégique des

14. Nous remercions Christian HUET, Philippe REMY, Olivier DURAND (Mae) et Bruno LOSCH (Cirad) pour leurs commentaires et suggestions sur une version initiale de cette étude de cas.

	organisations de producteurs; (ii) favoriser un processus de concertation équilibrée et institutionnalisée permettant aux producteurs et aux pouvoirs publics d'élaborer et de piloter conjointement la politique agricole nationale.
Objectif spécifique	favoriser l'émergence d'une structure nationale autonome fédérant les organisations professionnelles et susceptibles de défendre les intérêts des agriculteurs ivoiriens.
Activités du projet	(i) faciliter la mise en relation des Opa entre elles; (ii) formation-information des responsables; (iii) accompagner la réflexion stratégique des organisations de producteurs; (iv) développer l'autonomie de fonctionnement et de prise de décision de l'ANOPACI (subvention de fonctionnement, d'investissement et conseil stratégique de proximité).
Tutelle du projet	Ministère de l'agriculture ivoirien (MINAGRA).
Bailleur	Ministère français des Affaires Etrangères (MAE).
Budget	8 millions de FF pour le programme d'appui aux organisations (1995-2000) et 10 millions de FF pour le programme d'appui à la concertation du secteur agricole (2001-2003).
Opérateur	Assistance technique directe du MAE en partenariat avec la profession agricole française et l'AFDI (Association des agriculteurs français pour le développement international) qui appuient les groupes de producteurs de base).

Contexte

Après une croissance accélérée dans les 15 années qui ont suivi son indépendance (7 % par an), la Côte d'Ivoire connaît depuis les années 90 une forte crise économique et sociale. Cette crise a été renforcée par l'effondrement des cours des cultures d'exportation et notamment du café et du cacao qui représentaient 60 % des revenus d'exportation et 30 % du produit intérieur brut.

La recherche de solutions à cette crise a conduit le gouvernement ivoirien, sous la pression de ces principaux bailleurs de fonds, à prendre les mesures suivantes:

- ❑ désengagement de l'Etat des fonctions de production au profit des opérateurs privés et libéralisation de l'ensemble des filières (privatisation, disparition des caisses de stabilisation, liberté des prix, démantèlement des structures d'encadrement);
- ❑ renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration des services de l'Etat; et
- ❑ ouverture des marchés (accords OMC et UEMOA).

Ces mesures ont eu des conséquences variables selon les filières (tendance à la hausse ou à la baisse des cours des produits sur le marché international), et selon le degré de structuration des producteurs.

- ❑ La baisse des prix intérieurs, consécutive à la mise en concurrence des produits ivoiriens avec les produits du marché international, a compromis la viabilité de certaines filières. Par exemple, les importations de porc en provenance d'Europe par exemple ont fait passer le prix du kilo de 800-900 F CFA à 500-600 F CFA en 1999 alors même que les éleveurs venaient de subir en 1996-1997 une importante épidémie de peste porcine.
- ❑ La privatisation des filières a eu des conséquences différentes selon le degré d'organisation des producteurs et leur articulation au marché. Les organisations de producteurs de coton par exemple, fortement structurées (une seule organisation faîtière) et qui fournissent 85 % de la production

nationale, conservent un pouvoir de négociation élevé face aux égreneurs pour la fixation du prix du coton-graine. Il en est tout autrement des organisations de producteurs de café-cacao qui ne commercialisent que 20 % de la production et qui pèsent donc peu face aux exportateurs ou encore des organisations d'éleveurs ovins qui ne contrôlent que 5 % de la production.

Les bénéficiaires du projet

Le Popa appuie une structure nationale de représentation des producteurs, l'Association Nationale des Organisations Professionnelles Agricoles de Côte d'Ivoire (ANOPACI) dont il a soutenu la création en 1994 par le rapprochement de 17 organisations existantes.

Reconnue officiellement en 1998, l'ANOPACI regroupe, aujourd'hui 12 organisations de producteurs de différentes filières (élevage, café-cacao, ananas-banane, palmier à huile, coton, hévéa, etc.) et une fédération nationale des coopératives d'épargne et de crédit (Fenacopec).

Ces organisations sont d'importance variable: l'Union régionale des entreprises coopératives de la zone des savanes (URECOS-CI) compte par exemple 128 000 adhérents et couvre l'ensemble de la zone cotonnière, alors que l'Union des Aviculteurs de Côte d'Ivoire (UACI) ne regroupe que 800 éleveurs.

L'ANOPACI assume des fonctions de représentation et de formation-information et de défense des intérêts des producteurs.

- ❑ Elle représente leurs intérêts sur des dossiers transversaux et a mis en place des commissions de travail thématiques (la formation – conseil - information, la fiscalité agricole, l'élevage, etc.). Elle a, à ce titre par exemple, été sollicitée par le MINAGRA pour participer aux discussions sur la création d'un système de financement de la recherche et de la vulgarisation agricole.
- ❑ Elle diffuse un journal d'information « Le Professionnel agricole » qui est tiré à 5 000 exemplaires et a organisé plusieurs voyages d'études pour les responsables des organisations membres.

L'ANOPACI est cependant confronté à différentes difficultés que le projet entend l'aider à résoudre, notamment :

- ❑ l'insuffisance de moyens humains pour gérer les dossiers techniques transversaux;
- ❑ l'implantation trop restreinte de certaines organisations dans leur filière qui se traduit par une faible capacité d'intervention (cas des secteurs vivriers et café-cacao);
- ❑ un déficit d'information entre l'ANOPACI et ses membres sur son rôle effectif qui se traduit par une participation limitée des responsables de certaines organisations adhérentes;
- ❑ une faible structuration de certaines organisations adhérentes.

Activités du projet

Appui à la création et au fonctionnement d'une structure nationale de représentation des producteurs et de services aux organisations. La première activité du projet a été de mettre en relation les principales organisations du pays (unions régionales ou organisations de niveau plus local) intervenant dans différentes filières de production afin de les aider à se structurer au niveau national. Ce travail a donné lieu à la création de l'ANOPACI.

Le projet a ensuite aidé cette structure à se doter d'une «plate-forme stratégique» et d'un plan de développement (1999-2000) qui fixe ses objectifs pour la période.

Une subvention d'un total de près de 170 millions de F CFA lui a été accordée pour mettre en œuvre ce plan d'action, qui s'inscrit en complément des fonds propres de l'association (cotisations et prestations de services). Ceux-ci sont modestes puisqu'ils s'élevaient en 1999 à quelque 12 millions de F CFA.

Ces subventions servent à financer:

- ❑ les investissements et le fonctionnement de la structure;
- ❑ la publication du journal « Le professionnel agricole »;
- ❑ la formation des responsables des organisations membres (organisation d'une assemblée générale, séminaire d'information); des études diverses (sur le financement des organisations d'éleveurs, sur la mise en place d'une base de données des prestataires en formation-conseil aux organisations); un consultant spécialiste en système bancaire a été mis à la disposition de l'ANOPACI pour réaliser une étude en vue d'appuyer sa réflexion sur le thème du financement de l'agriculture.

Renforcement de la structuration des organisations locales. Le programme a engagé une action de soutien envers les organisations locales qui sont en phase de gestation ou de consolidation et qui sont liées à l'ANOPACI. Cette activité a entraîné l'apparition de nouvelles organisations et la consolidation des organisations locales. Il s'agit par exemple de la création à l'échelle régionale d'un collectif d'organisations d'éleveurs (Colopec) regroupant sept associations spécialisées (porcs, moutons, volailles, bovins, etc.).

Etablissement d'espace de concertation entre organisations et autres acteurs (comités paritaires thématiques). Comme pour tout programme de développement, un comité de pilotage du Popa a été mis en place. Son originalité tient au fait qu'il a permis l'instauration d'un dialogue régulier et un rapprochement stratégique entre les différents partenaires du développement (bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les organisations et l'administration en particulier). Il a conduit à la mise en place de véritables espaces de concertation et de négociation entre l'Etat et la profession agricole.

Intermédiation avec les opérateurs en appui au secteur agricole. Le programme a joué un rôle d'intermédiation entre les acteurs du secteur agricole qui se sont impliqués dans la démarche de professionnalisation. Ces échanges ont permis d'établir des passerelles et de montrer concrètement les implications de cette démarche.

Mise au point d'outil et formation en conseil de gestion des exploitations agricoles. Le programme Opa a entrepris un programme de formation en conseil de gestion des exploitations agricoles (création d'outils de gestion adaptés à la situation ivoirienne) et mobilisé sur ce thème différentes structures (ONG, bureaux d'études et ANADER). Les premiers résultats de cette initiative suscitent l'intérêt des producteurs car elle leur permet de disposer d'un véritable outil d'aide à la décision, tout en offrant aux organisations de précieuses références technico-économiques pour négocier avec les autres acteurs des filières agricoles. Par ailleurs, les quelques exploitants agricoles qui ont reçu une formation économique effective et qui utilisent des instruments de gestion sont des ressources professionnelles de qualité au sein des organisations de producteurs.

Enseignement et perspectives

Des subventions directes à l'ANOPACI ont permis de responsabiliser les leaders professionnels dans la conception et la mise en oeuvre des programmes d'actions. La subvention directe attribuée à l'ANOPACI, par l'aide française, a permis une grande souplesse et une réactivité accrue dans la mise en oeuvre des actions. Elle a également donné l'occasion à cette structure nationale de représentation des producteurs de se former à la gestion. La réflexion stratégique et la planification des actions impliquent du temps et une animation significative. Les méthodes et les pratiques utilisées sont dorénavant bien appropriées.

Cependant, les subventions accordées à l'ANOPACI restent parfois sous-exploitées. C'est le cas notamment des rubriques « formation », « échanges et visites » et « études » du fait d'une capacité d'élaboration et de proposition encore réduite. Toutefois, cette expérience a montré que la mise à disposition de fonds aux organisations (que ce soit au niveau local, régional ou national) nécessite en parallèle un renforcement de leurs capacités à traduire leurs besoins en actions concrètes. La formation par alternance (voyages d'études et formation-information thématiques) des responsables de l'ANOPACI est utile de ce point de vue mais non suffisante: le renforcement de leurs capacités doit se faire dans l'action par un accompagnement rapproché à toutes les étapes de la mise en oeuvre d'une action depuis sa conception jusqu'à sa mise en oeuvre (élaboration des termes de référence, recherche de prestataires de service, contractualisation ou mise en oeuvre directe) et enfin le suivi-évaluation.

Soutien aux organisations locales à développer. Dans un premier temps axé sur l'appui à l'ANOPACI, le programme Opa a cherché à décentraliser ses activités pour appuyer les organisations dans les régions et les chambres d'agriculture en créant notamment deux antennes, l'une à Bouaké et l'autre à Abengourou.

Cette expérience montre que l'appui à la mise en place d'une structure nationale de représentation des producteurs s'accompagne d'un important appui aux organisations dans les régions pour que le dispositif d'ensemble soit fonctionnel. Ce travail simultané à la base et au sommet du dispositif nécessite une coordination entre opérateurs d'appui au développement pour que les actions entreprises par les uns et les autres puissent entrer en synergie.

Une nouvelle phase orientée vers le renforcement du dialogue entre institutions publiques et représentants des producteurs (ACSA). Dans une deuxième phase qui a démarré en 2001, le programme change d'intitulé pour devenir le programme d'Appui à la Concertation Sectorielle Agricole (ACSA).

L'objectif global de ce nouveau programme est de favoriser le processus de concertation entre la profession agricole et les pouvoirs publics dans un souci d'élaborer et de piloter conjointement la politique agricole nationale.

Pour répondre à cet enjeu, ce programme se fixe deux objectifs spécifiques:

- ☐ le renforcement des capacités des acteurs, à la fois des organisations et des services du ministère de l'agriculture;
- ☐ le développement de cadres et d'outils nécessaires à la concertation.

Trois axes d'intervention correspondant sont envisagés pour atteindre ces objectifs:

- ☐ l'appui aux organisations, avec notamment poursuite de l'appui à l'ANOPACI mais avec un souci de décentralisation des pouvoirs avec parallèlement l'appui à l'émergence de collectifs d'organisations

régionales, un renforcement des chambres d'agriculture régionales et un appui à certains groupements de base;

- ❑ l'appui au ministère de l'agriculture et à ses services déconcentrés, afin de les aider à élaborer les politiques agricoles dans un esprit de concertation avec ses principaux partenaires;
- ❑ développement des outils nécessaires à la concertation, avec notamment la mise en place de cadres de concertation sectoriels agricoles dans deux régions à titre pilote (animation des commissions mixtes et collecte d'informations).

Dans la mesure où un Fonds National de Développement Agricole (FNDA) a été mis en place dont la gestion est majoritairement déléguée aux représentants de la profession agricole et le financement alimenté par des prélèvements opérés sur les filières, la logique du programme ACSA est d'apporter un appui de courte durée dans la période de transition pour ensuite abonder le FNDA.

Etude de cas n° 5: Programme de mise en place d'un dispositif d'information et de formation des responsables paysans africains, Observatoire « Coton » (Afrique)¹⁵

Présentation du programme

Le programme a débuté fin 1996 pour une durée de 3 ans. Il a pour but d'expérimenter la mise en place d'un dispositif d'information et de formation des responsables paysans africains sur les marchés et les politiques agricoles. Quatre grandes filières stratégiques ont été retenues: le coton, le café, le cacao et le riz.

L'objectif général de ce dispositif est de doter les organisations paysannes d'outils leur permettant:

- ❑ d'appréhender leur environnement économique;
- ❑ de définir des stratégies d'action;
- ❑ de renforcer leurs capacités de proposition en matière de politique agricole.

Le maître d'ouvrage de ce programme est le réseau APM Afrique (Agriculture Paysanne et Modernisation). Ce réseau a été créé en 1993 et regroupe des personnes qui exercent des responsabilités dans les organisations paysannes africaines ou dans des structures d'appui à ces organisations.

Le Réseau APM a confié au CIEPAC, associé à l'IRAM et SOLAGRAL, la responsabilité de coordonner la mise en œuvre du programme.

Après avoir démarré sur les ressources propres du réseau APM et du CIEPAC, le programme a été appuyé par l'Union Européenne, le ministère français des affaires étrangères et la fondation Charles Léopold Mayer pour un total d'environ 365 144 Euros.

Le déroulement de ce programme s'est fait en deux temps:

15. Nous remercions Jean-Jacques DELLO (Ciepac) pour ses commentaires sur une version précédente de cette étude de cas.

- ❑ la première étape a consisté à établir un diagnostic global de la filière, depuis le marché mondial jusqu'à l'exploitation agricole en considérant tous les acteurs, publics ou privés, qui interviennent aux différentes étapes de la filière, et sur cette base d'avancer des propositions susceptibles d'améliorer la compétitivité et le développement des productions concernées;
- ❑ la seconde étape consiste à mettre en place un dispositif d'observation permettant de réactualiser en permanence le diagnostic et de définir de nouvelles stratégies d'intervention.

Ce sont les responsables des organisations paysannes, appuyés par des experts, qui fournissent l'information et alimentent la réflexion. Cette démarche permet de produire une information originale qui rend compte du point de vue des organisations paysannes sur les changements en cours.

L'ensemble de la démarche, du diagnostic initial jusqu'à la mise en place d'un observatoire permanent, a pu être développé pour la filière coton. Pour les autres filières, seule la première étape a pu être mise en œuvre. Cet observatoire « coton » repose sur un réseau de correspondants nationaux membres des organisations paysannes spécialisées dans le coton et une cellule centrale basée au Bénin au siège de la FUPRO (Fédération des Unions de Producteurs) et animée par le responsable d'une ONG locale, le Geram. Les équipes de correspondants sont constituées d'un ou plusieurs responsables professionnels et d'un ou plusieurs représentants des services d'appui (représentants d'ONG ou de projets).

Aujourd'hui, les organisations de producteurs de coton de 10 pays sont impliquées dans le processus: la FNPC, Fédération Nationale des Producteurs de Coton (Sénégal); le SYCOV, Syndicat des Cotonniers et Vivriers (Mali); la FENOP, Fédération Nationale des Organisations Paysannes et l'UNPCB, Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina (Burkina Faso); l'URESCOS-CI, Union Régionale des Entreprises Coopératives de la zone de savanes de Côte d'Ivoire et l'UCOOPAG-SCI (Union des coopératives Agricoles de la Zone des Savanes de Côte d'Ivoire); la FUPRO-Bénin, Fédération des Unions de Producteurs (Bénin); le CPCC, Conseil des Producteurs de Coton du Cameroun (Cameroun); le MPZS, Mouvement Paysan de la Zone Soudanienne (Tchad); le ZFU, Zimbabwe Farmers Union (Zimbabwe); et la MDP, Maison Des Paysans du sud-ouest malgache (Madagascar).

Ce réseau est particulièrement représentatif dans la mesure où les organisations représentant les producteurs (fédérations ou unions d'envergure régionale ou nationale) fournissent une large proportion du coton commercialisé en Afrique sub-saharienne. Au Burkina Faso, par exemple, l'UNPCB compte 6 600 groupements qui regroupent au total 90 % des producteurs de coton du pays. En Côte d'Ivoire, l'URESCOS-CI compte 128 000 membres qui fournissent 85 % du coton commercialisé; etc.

Depuis le démarrage du programme, l'observatoire coton a mené les activités suivantes :

- ❑ Formation-information des responsables des organisations et mise en place du dispositif
- ❑ L'analyse de la filière coton a, en réalité, été menée antérieurement au présent programme dès 1993 dans le cadre des activités du réseau APM. Un séminaire international avait réuni à l'époque au Mali les représentants de plusieurs organisations de producteurs de coton et le réseau disposait depuis lors d'une connaissance relativement fine du jeu des acteurs et du fonctionnement des marchés.

La mise en place de l'observatoire a pu donc démarrer de suite. Dans cet objectif, trois réunions ont été organisées:

- ❑ une première au Mali pour définir le projet de bulletin et mettre en place le dispositif en novembre 1997 et qui rassemblait les représentants des organisations des pays suivants: Sénégal, Mali, Guinée, Burkina Faso, Bénin et Cameroun;

- ❑ une seconde au Sénégal pour faire un premier bilan à mi-parcours et sur cette base améliorer le fonctionnement de l'observatoire; le réseau a été élargi à quatre autres pays à cette occasion: Zimbabwe, Madagascar, Côte d'Ivoire et Tchad;
- ❑ une troisième au Bénin, deux ans et demi après le début de l'expérience, en vue d'évaluer le travail accompli et d'étudier les modalités de transfert du secrétariat de l'observatoire, basé initialement à Montpellier au CIEPAC, en Afrique.

Edition d'un bulletin d'information. Ce bulletin d'information est diffusé à une centaine d'exemplaires en moyenne par pays. Les dirigeants des organisations cotonnières assumant des responsabilités au niveau national et local en sont les destinataires principaux ainsi que quelques autres acteurs (experts, projets, administration, etc.). Chaque bulletin comporte des informations sur la campagne agricole, l'économie des filières, l'actualité des organisations, etc.

Missions d'appui. En dehors de la publication périodique de «L'écho des cotonniers», l'observatoire coton a réalisé plusieurs missions d'appui, soit pour améliorer la structuration et le fonctionnement des équipes de correspondants (Sénégal, Mali, Burkina et Côte d'Ivoire), soit pour venir en appui aux organisations de producteurs de coton (Tchad, Mali et Zimbabwe).

Résultats et enseignements

Les connaissances mises à la disposition des responsables paysans dans le cadre de ce programme sont originales. La justification de ce programme est que pour agir efficacement au niveau local (dans le cadre d'une filière agricole), les responsables professionnels doivent maîtriser les enjeux, comprendre la stratégie des acteurs dominants aux niveaux national et international. Elle se démarque en cela de la position de bon nombre d'acteurs qui considèrent que pour gérer des équipements, des intrants, ou du crédit, les organisations paysannes n'auraient besoin que d'une formation de type fonctionnel. En un temps où tous les fondements de l'agriculture (le foncier, le crédit, les services à l'agriculture, le statut des sociétés agro-industrielles, le régime de l'import-export...) sont profondément remis en cause, confiner les responsables paysans dans des formations de base revient à les décrédibiliser dans les débats, alors qu'on les invite formellement à participer à des cadres de concertation.

Le réseau APM Afrique composé majoritairement de responsables paysans – mais aussi de techniciens évoluant dans des structures d'appui publiques ou privées - qui constituent autant de «portes d'entrée» dans la plupart des mouvements paysans significatifs d'Afrique apparaît comme un dispositif exceptionnel. Il n'existe pas à notre connaissance d'opérateur qui fasse un travail analogue, à une échelle significative, c'est-à-dire celle du continent africain.

Des informations qui ne sont pas pleinement valorisées par les organisations. Initialement, deux axes de travail avaient été envisagés:

- ❑ d'une part, la socialisation des informations avec une analyse en interne aux niveaux des différentes organisations nationales (pendant les réunions de bureau par exemple);
- ❑ d'autre part, l'élaboration, à partir du bulletin, de produits spécifiques (émissions radio, articles de presse) pouvant toucher un large public et notamment les producteurs de base.

Exception faite du Bénin et de la Guinée, ces deux formes de valorisation ont été plutôt exceptionnelles du fait à la fois du manque de compétences et de moyens des organisations et de l'insuffisance de relais nationaux pour les appuyer.

Les organisations paysannes doivent disposer d'une expertise indépendante. La participation des leaders paysans à des séminaires, colloques et ateliers divers, est une habitude bien ancrée, mais engendre assez souvent, chez les leaders les plus sollicités, une certaine passivité et un certain conformisme intellectuel.

Le programme a cherché à s'affranchir de ce contexte en permettant notamment que les responsables des organisations paysannes:

- ❑ se retrouvent entre eux dans un cadre de confiance sans devoir prendre position sur des thèses extérieures et avec la possibilité d'exprimer sans contrainte leur perception de la réalité et de reformuler leur demande vis-à-vis de l'intervenant ou des formateurs;
- ❑ acquièrent les moyens d'agir sur la réalité en mettant à leur disposition des outils (outils de simulation économique) et des méthodes (méthode de choix raisonné des priorités stratégiques) qui leur permettent de faire des choix raisonnés.

La dimension internationale apporte une plus-value en termes de dynamique intellectuelle et socioprofessionnelle. Le programme d'information et de formation a revêtu d'entrée de jeu une dimension internationale. Par leur histoire et leurs relations avec les autres acteurs de la filière, les responsables paysans ont du mal à s'extraire de leurs réalités nationales et à admettre qu'il puisse y avoir d'autres modes d'organisation que ceux avec lesquels ils sont familiarisés. Donner à un programme de ce type une dimension internationale est donc primordial.

Dans le cadre de l'observatoire coton, les rencontres annuelles qui ont été organisées ont permis de constituer un groupe de correspondants paysans relativement stable et l'instauration progressive d'un dialogue et d'un débat autour des diverses expériences nationales. Peu à peu, chaque délégué a ainsi pu se constituer des références concrètes sur des sujets à l'ordre du jour dans son pays et les mobiliser dans les négociations avec ses partenaires. Par exemple, la stratégie des organisations paysannes en Côte d'Ivoire de se doter d'une capacité industrielle pour égrener le coton, tout comme l'option de l'UNPCB du Burkina Faso d'entrer au capital de la Sofitex, sont des expériences instructives et accessibles à tous dans le cadre de l'observatoire coton.

Il n'est pas exclu que s'établissent à terme des positions communes des organisations paysannes, face à des questions auxquelles elles sont toutes confrontées (la réorganisation des services agricoles, les nouvelles technologies dans la production cotonnière, le démantèlement des systèmes étatiques de stabilisation, l'arrivée en force de capitaux privés dans ce secteur, etc.). Cette similitude traduit les progrès de la mondialisation et l'affaiblissement relatif des Etats nationaux. De plus en plus, les stratégies de développement de l'Afrique sont en effet pensées à l'échelle régionale, voire continentale, et les organisations professionnelles spécialisées ne doivent pas accuser de retard en la matière.

Un programme de trois ans est manifestement trop court. Pour enclencher une dynamique durable de conception et de mise en place de services communs qui soit portée par les organisations paysannes, il faut comme le montre le travail accompli sur la filière coton (depuis 1993) s'inscrire dans la durée.

Ce n'est en effet que lorsque les leaders paysans eux-mêmes réalisent que les thèmes abordés répondent précisément aux problèmes auxquels ils étaient confrontés que des changements significatifs commencent à s'opérer et que la volonté d'en socialiser les acquis se manifeste. C'est ce qui peut être observé dans les pays où la dynamique est la plus avancée.

Les dispositifs doivent répondre à la diversité des besoins ressentis par les organisations paysannes. Conformément à sa définition, le programme s'est concentré sur des activités d'information et de formation. L'observatoire coton a toutefois été amené à déborder exceptionnellement de son champ

d'action initial. Il lui est arrivé d'apporter un appui-conseil à une organisation paysanne qui en faisait la demande ou de lui donner un « coup de pouce » financier pour réaliser une action d'urgence.

Il n'y a pas de raisons pour limiter le champ de compétences d'un service commun aux organisations paysannes spécialisées et elles ne manqueront pas de la faire au fur et à mesure qu'elles acquerront du pouvoir au sein du système mis en place.

A la faveur des débats suscités par le transport de l'observatoire coton en Afrique, les besoins suivants ont notamment été exprimés.

L'information demeure indispensable pour pouvoir en particulier s'adapter rapidement aux aléas de la conjoncture, les données concernant notamment les prix (prix mondiaux, prix du produit au producteur, prix des intrants, coût du crédit...) sont particulièrement prisées.

- ❑ La formation: la plupart des responsables paysans sont des autodidactes qui, grâce à l'expérience, acquièrent une certaine maîtrise globale, une certaine capacité opérationnelle, mais ils manquent souvent de bases théoriques pour étayer leurs positions: le calcul par exemple d'un coût de production ou du prix de revient du produit national comparé au cours mondial sont souvent entachés de grossières erreurs. Il faut donc concevoir des dispositifs de formation systématique afin de relever le niveau général de compétences des responsables.
- ❑ Les échanges: l'écrit est souvent un support trop abstrait pour faire comprendre à des paysans la consistance d'une expérience étrangère. L'organisation d'échanges directs entre responsables paysans semble être une méthode beaucoup plus fructueuse. Ces échanges peuvent être plus ou moins ciblés et approfondis, ils peuvent revêtir la forme de voyages d'études et de stages. Ils doivent être initiés par les organisations paysannes elles-mêmes, la structure d'appui se bornant à faciliter le contact et à soutenir financièrement l'action.
- ❑ Le conseil: les organisations paysannes sont engagées dans des processus de réflexion stratégique, de conception de projets, et de négociation avec des partenaires. Elles doivent pouvoir mobiliser des experts de confiance pour les aider à conduire ces opérations. Il est manifeste que les organisations paysannes sont jusqu'à présent dépourvues de ce type d'appui et ceci s'explique principalement par le fait que dans les débats, les acteurs dominants veulent seulement convaincre les organisations paysannes du bien fondé de leur position.
- ❑ La représentation: quelle que soit la place accordée aux organisations paysannes, elles souffrent encore d'un certain déficit de reconnaissance et d'image. Des organisations de divers pays qui se regroupent autour de services communs prennent conscience de leur représentativité et de leur force. Elles peuvent souhaiter se construire elles-mêmes une image à travers un siège, des produits (écrits vidéo, site web etc.) qui présentent leur démarche, leur philosophie, leurs réalisations. Elles peuvent aussi intervenir dans le débat public qui touche à leur secteur d'activité pour défendre les positions, interpeller les pouvoirs publics, les partenaires au développement sur des évolutions ou des choix qui menacent les intérêts de l'agriculture familiale qu'elles représentent.

La levée des contraintes matérielles qui entravent l'implication des organisations paysannes. La production du bulletin coton était basée sur la communication d'informations entre la cellule centrale de l'observatoire et les correspondants dans les pays et entre ceux-ci et les organisations paysannes destinataires. Il s'agit donc d'un système relativement décentralisé qui repose sur des opérateurs multiples. Des dysfonctionnements ont marqué la vie de l'observatoire qui se sont traduits souvent par des retards, par la médiocrité des informations centralisées ou par la faiblesse de la diffusion.

Ces difficultés relèvent semble-t-il de quatre types de contraintes :

- ❑ Les difficultés matérielles de communication: il existe de nombreuses régions en Afrique où il est très difficile de se déplacer et d'envoyer ou de recevoir des messages. Les cas les plus délicats sont le Tchad, le Nord-Cameroun et au Sénégal oriental (il est arrivé qu'un message mette plus d'un mois pour parvenir à son destinataire).
- ❑ La disponibilité des personnes ressources: le système de type observatoire repose sur la bonne volonté de personnes qui dans les organisations paysannes ou proches d'elles, se sont engagées à assumer un certain nombre de tâches. Il se trouve que ces mêmes personnes prennent des engagements multiples qui limitent leur disponibilité au service du réseau.
- ❑ La bonne volonté des structures d'appui: assez souvent des structures d'appui (ONG, projets) ont servi de relais entre la cellule centrale de l'observatoire et les organisations paysannes. Si dans un certain nombre de cas (notamment en Guinée et en Côte d'Ivoire) elles ont encouragé les organisations paysannes à participer aux activités de l'observatoire, dans d'autres cas (tels qu'au Tchad ou en Rca), elles se sont interposées considérant que c'était à elles et non aux organisations paysannes de juger de l'opportunité d'une telle participation.
- ❑ L'organisation du travail au sein de l'organisation paysanne: assez peu d'organisations ont les capacités requises pour valoriser au mieux les acquis de leur participation aux activités du réseau. Elles ne disposent généralement pas de personnel technique, la planification des activités est souvent très approximative, si un membre de l'organisation est responsabilisé dans cette tâche, l'intégration de son activité dans la vie de l'organisation paysanne n'est généralement pas précisée.

Perspectives

En dépit de toutes ces contraintes, l'observatoire coton a assuré un rythme de production satisfaisant, ce qui invite à persévérer dans cette voie et à confirmer le principe de l'implication des organisations paysannes dans la production d'une information originale qui exprime leur point de vue.

Mise en place de centres internationaux de service pour les principales filières agricoles. Depuis quelques années, l'intérêt que suscitent les organisations paysannes se traduit par une mobilisation des aides de toute nature en leur faveur et l'émergence d'une expertise multiforme aux motivations variées. Dans ce nouveau « marché », les organisations paysannes n'ont pratiquement pas leur mot à dire. Dans la majorité des cas, la nature des appuis à apporter et le choix des experts sont laissés à l'appréciation des bailleurs de fonds. Il y a toujours le risque, dans ce type d'intervention, qu'il se produise un décalage plus ou moins grave entre l'offre et la demande, entre les actions mises en œuvre et les attentes des organisations.

Pour pallier ces inconvénients, l'idée est de créer un pôle alternatif au secteur privé/public dans le domaine de l'appui aux organisations paysannes en mettant en place des coopératives de services. Ces centres de services seraient gérés par les organisations membres, directement utilisatrices des services (ce qui signifie dans une approche filière, autant de centres spécialisés que de produits). Elles en définiraient les orientations et les priorités, seraient responsables de la gestion financière et recruteraient le personnel technique nécessaire qui exercerait ses activités sous leur contrôle.

Dans le secteur du coton, le processus d'appropriation de l'observatoire par les organisations cotonnières est déjà bien engagé (transfert de la cellule centrale en Afrique et la mise en place d'un conseil d'orientation issu des organisations membres) pour mettre en place une structure de ce type.

Autofinancement des centres mais également appui financier externe sur le long terme. Il semble clair que ces structures professionnelles devront bénéficier de subventions sur le long terme, d'une part pour que le système se rode et atteigne une efficacité satisfaisante, d'autre part parce que la nature même des prestations (information, formation, conseils, échanges...) lui confère un caractère d'utilité publique dès lors qu'on reconnaît le rôle des organisations paysannes dans la construction de la société.

Cependant, il est tout aussi essentiel que les organisations paysannes participent au financement de leurs propres services. Dans la mesure où le pari de l'observatoire est que les organisations paysannes qui bénéficient de ses services pourront mieux se positionner et agir plus efficacement dans l'intérêt des producteurs de base, les organisations paysannes pourront participer sous diverses formes (cotisation, taxes sur les produits...) au financement de leurs centres de services (c'est d'ailleurs le principe qui a été retenu dans le cas de l'observatoire coton).

Etude de cas n°6: Les coopératives dans les pays industrialisés

Au Royaume-Uni

La puissante *National Farmers' Union* compte quelque 150 000 membres incluant plus de 75 % des agriculteurs à temps plein de l'Angleterre et du Pays de Galles, ce qui fait de ce syndicat la principale organisation agricole et rurale du pays. La catégorie des *"corporate members"* regroupe les grandes entreprises agro-industrielles. Elles sont plus de 70, dont la NFU représente les intérêts dans des domaines tels que la finance et le régime fiscal, la loi sur la concurrence, la commercialisation et l'assurance agricole. L'adhésion est aussi ouverte aux autres ruraux, même si l'agriculture n'est pas leur principale source de revenu. Ces «*countryside members*», actuellement aux alentours de 70 000, sont principalement des individus qui exercent une autre profession tout en possédant davantage qu'un jardin mais moins qu'une exploitation agricole, ainsi que de petits exploitants avec un modeste élevage ou quelques hectares de terres cultivées.

Au Danemark

Les deux principales organisations paysannes (association des petits producteurs danois et paysans danois) rassemblent respectivement 300 associations locales comptant 20 000 membres et 111 associations locales représentant 69 000 membres sur un total d'approximativement 100 000 agriculteurs en 1980, ainsi que 20 sociétés coopératives. Aujourd'hui, les agriculteurs danois sont environ 70 000, soit seulement 4 % d'une population se chiffrant à 5 millions d'habitants, mais ils fournissent une production alimentaire annuelle à 15 millions de personnes. La majeure partie de cette production est livrée aux entreprises coopératives paysannes, qui la transforment et la vendent. Les coopératives dominent entièrement la filière laitière et celle des animaux de boucherie, dans lesquelles leur part du marché s'élève respectivement à 93 % et 97 %. Elles assurent environ 55 % de l'approvisionnement en intrants agricoles et jouent aussi un rôle important dans les autres filières.

En France

Sur 680 000 agriculteurs, 90 % sont membres d'une coopérative. Leur poids économique global est important, avec 3 700 entreprises industrielles et commerciales et 13 300 coopératives qui fournissent des services, principalement dans le domaine de la mécanisation de groupe pour en réduire le coût. Leur chiffre d'affaires total s'élève à environ 56 milliards de dollars et elles emploient plus de 120 000 permanents. Elles gèrent 60 % de l'approvisionnement en intrants en amont de la production et

l'agroalimentaire représente plus de 40 % de leur chiffre d'affaires. On estime qu'à travers leurs organisations, les agriculteurs contrôlent la moitié des entreprises agroalimentaires, en concurrence avec les autres entreprises privées du secteur.

Aux Etats-Unis

Il existe actuellement quelque 4100 coopératives agricoles comptant 3,9 millions de membres. Leur nombre a progressivement diminué depuis les années 70, ce qui s'explique en partie par les fusions, acquisitions et regroupements d'entreprises similaires qui ont été opérés au sein de nombreuses branches dans une période de ralentissement économique. En 1994, le revenu net de ces coopératives a atteint un record de 1,96 milliard de dollars et elles employaient 175 000 personnes. À la même date, le volume net de leurs transactions se chiffrait à 105,5 milliards de dollars.

Etude de cas n° 7: Le CADEF en Casamance (Sénégal)

Un nouveau modèle de riziculture dans un contexte physique et social contraignant au Sénégal

En Casamance, un programme de recherche-développement, financé pendant cinq ans par l'AFD (1989-1994) et par le Programme spécial pour la sécurité alimentaire en Afrique de la FAO (1995-1997), a été mis en oeuvre par une association locale, le CADEF, en partenariat avec des ONG et des organismes publics (recherche et formation). Cette association, qui traduit une forte mobilisation des femmes, a suscité l'émergence d'un modèle organisationnel et technique innovant de riziculture de bas-fond là où la sécheresse et la salinité avaient éliminé cette production de nombreuses vallées. Elle y a réussi en combinant la gestion des ressources naturelles, la construction collective de barrages et la gestion collective de l'eau, et en adaptant les itinéraires techniques à des conditions variables d'inondation. À l'issue d'une phase pilote de cinq ans qui a permis de renforcer considérablement les capacités de l'OPR, 800 ha ont été réhabilités pour la riziculture. Ainsi, les villageois n'ont plus besoin d'acheter du riz pour leur consommation que pendant trois à quatre mois par an, contre plus de neuf mois précédemment.

Etude de cas n° 8: OPR du Costa Rica (Amérique centrale)

OPR, innovation technique, sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté au Costa Rica

Dans les années 90, le gouvernement du Costa Rica a favorisé le développement des OPR et a donné pour mission à ses services d'encadrement d'aider les producteurs à s'organiser. A Pejivaye — zone de petite agriculture familiale (céréales et haricots) dans la région de Brunca, dans le sud du pays — ont été créées quatre associations dont trois étaient fonctionnelles en 1999, regroupant 250 membres qui représentaient un dixième des ménages de cette zone. Parties de rien, elles gèrent aujourd'hui des unités de séchage et de stockage du maïs et des haricots rouges. Leur marge brute d'autofinancement est supérieure à un million de dollars. Leurs dirigeants sont désormais en mesure de négocier les conditions de commercialisation et d'assurer l'approvisionnement en intrants, l'accès au crédit et des infrastructures sociales aux communautés avec une part du revenu de leurs activités. Etant donné qu'elles commercialisent 25 % de la production régionale, leur initiative oblige les intermédiaires à appliquer les mêmes prix aux autres producteurs. Dans le domaine technologique, elles ont créé, avec l'aide des services publics, une unité technique interne qui est rapidement devenue un partenaire de la recherche; cette collaboration diminue le

temps nécessaire pour orienter la recherche et diffuser les nouvelles variétés de haricots rouges. Ainsi, les fonds publics consacrés à la recherche ont une efficacité accrue.

Etude de cas n° 9: les associations des usagers de l'eau aux Philippines et au Mexique

Amélioration de la gestion de l'eau aux Philippines et au Mexique: les irrigants sont aussi des producteurs agricoles demandeurs d'autres services

Aux Philippines, les producteurs ont opéré avec succès la transition d'un système de gestion étatique à des modalités contractuelles entre l'office national de l'irrigation et les Associations des usagers de l'eau (Aue) existant au niveau des communautés. Il en résulte à la fois une plus grande efficacité et une réduction du coût de la gestion de l'eau et de l'entretien des réseaux d'irrigation (indicateurs: diminution de moitié du personnel de l'office, augmentation du taux de recouvrement des redevances auprès des usagers, qui passe de 40 % à 60 %, diminution des coûts de réparation et d'entretien de 540 à 380 pesos/ha, réduction des coûts du personnel de 450 à 340 pesos/ha et extension des superficies irriguées en saison sèche qui atteignent aujourd'hui plus de 40 %, contre 20 % seulement sans les Aue). Leurs membres étant des riziculteurs, beaucoup de ces associations ont été amenées, avec l'accumulation de capital social, d'avoirs monétaires et de savoir-faire organisationnel, à diversifier leurs activités en fournissant des services pour l'agriculture (location de tracteurs pour la préparation des sols, usinage, commercialisation du riz, etc.). Cependant, ce type d'option économique n'est pas explicitement prévu dans le cadre légal et même conceptuel des Aue, ce qui peut poser des problèmes pour celles qui veulent s'engager résolument dans ce genre d'activités.

Comme le souligne l'étude de cas sur le Mexique, il est parfois difficile d'évaluer précisément l'impact que le transfert de la gestion de l'eau des organismes étatiques aux associations d'usagers a provoqué sur la production et les rendements. En effet, ces programmes s'insèrent dans le cadre plus général de la libéralisation de l'économie agricole, et l'on peut donc penser que les changements enregistrés viennent plutôt de la transformation des conditions économiques en amont et en aval de la production. Dans beaucoup de cas, les associations des usagers de l'eau s'engagent dans des opérations commerciales pour assurer des services à leurs membres, étendant ainsi leurs activités bien au-delà de la gestion de l'eau.

Etude de cas n° 10: Les organisations de petits producteurs au Chili

Coopérer pour faire face à la concurrence: les organisations de petits producteurs au Chili

Depuis 1990, le gouvernement chilien a aidé quelque 100 000 ménages paysans à moderniser leurs exploitations et à diversifier leurs activités en direction de produits à forte valeur ajoutée en apportant un appui à leurs organisations. Cet appui a été important sur le plan financier, atteignant récemment un montant de 170 millions de dollars par an. Un élément central de cette nouvelle politique a consisté à aider les petits producteurs à se doter de leurs propres organisations économiques – jugées indispensables pour que la petite agriculture puisse réaliser des économies d'échelle, réduire les coûts de transaction et avoir accès à des marchés sophistiqués et dynamiques. Un millier d'organisations a été constitué, dont 50 % visant exclusivement à assurer de nouveaux débouchés aux petits producteurs (soit approximativement 500 organisations comptant 30 000 adhérents). Une étude approfondie sur la viabilité de ces organisations durant la période 1997-2001, basée sur des entretiens avec des centaines de

producteurs et des enquêtes sur 600 exploitations, a permis de déterminer les causes internes et externes des succès et des échecs. Les principales conclusions sont les suivantes:

- ❑ ces organisations exercent un impact fortement positif sur les revenus des ménages participants, sur les innovations technologiques et sur les méthodes de gestion; mais
- ❑ seulement 30 % d'entre elles (au mieux) sont économiquement viables (malgré l'injection de millions de dollars).

En conséquence, si ces organisations assurent des avantages significatifs et des opportunités à leurs adhérents, les coûts d'investissement ont été élevés.

Etude de cas n° 11: L'"Operation Flood" en Inde

Le mouvement des coopératives laitières en Inde est parti du Gujarat, où la compagnie laitière Amul a vu le jour en 1946 pour répondre au manque d'opportunités commerciales s'offrant aux producteurs traditionnels de lait. L'*Operation Flood* s'est appuyée sur cette expérience quand l'expansion des coopératives laitières est devenue une priorité pour le développement agricole dans les années 70. La Banque mondiale, soutenant tout d'abord trois projets dans les Etats de Karnataka, du Rajasthan et de Madhya Pradesh à partir de 1974, puis deux projets nationaux de production laitière jusqu'à la fin des années 80, a prêté plus de 500 millions de dollars pour développer l'industrie laitière par le biais des coopératives (regroupées en unions de district, elles-mêmes regroupées en fédération nationale). La fédération nationale rassemble 70 000 coopératives laitières villageoises comptant quelque 9 millions d'adhérents dans plus d'un tiers des 500 districts de l'Inde, pour la plupart des petits producteurs marginaux, voire des paysans sans terre. La fédération gère une production d'environ 13 millions de litres de lait par jour, qui engendre un revenu annuel supplémentaire de 90 dollars par ménage. Les projets ont été axés sur le développement des capacités (renforcement des structures institutionnelles coopératives et formation), l'encadrement et les infrastructures nécessaires pour la production et la commercialisation. L'objectif global consistait à promouvoir des entreprises coopératives viables, appartenant aux producteurs et gérées par eux, pour collecter et commercialiser les produits laitiers afin d'améliorer la productivité de la filière et d'accroître les revenus ruraux.

Les investissements ont été considérables et certains observateurs jugent le mouvement coopératif trop protecteur, monopolistique et occasionnellement enclin à faire un usage abusif de son pouvoir politique. Toutefois, ces problèmes semblent largement contrebalancés par les résultats remarquables produits par l'engagement des adhérents, une bonne gestion, un dirigeant influent, et un système comptable solide. Les acquis sont notamment les suivants:

- ❑ renforcement du contrôle et de l'autonomie des producteurs de la filière laitière à tous les stades de la production, de la collecte, du traitement et de la commercialisation;
- ❑ taux de rentabilité économique positif du projet;
- ❑ avantages tirés par les petits producteurs (notamment les femmes) et les paysans pauvres sans terre du fait qu'ils peuvent commercialiser leur lait par le biais de la fédération;
- ❑ amélioration de l'accès des petits exploitants à des technologies intermédiaires ou sophistiquées;
- ❑ certaines coopératives ont construit des routes et des centres de santé ruraux et offrent à leurs membres d'autres services sociaux et économiques.

Enseignements et recommandations en matière d'appui aux organisations de producteurs

Rappel des enjeux liés au contexte

Dans le secteur agricole, les producteurs sont désormais confrontés directement à la compétition internationale. La fin des dispositifs de stabilisation des prix, l'ouverture aux importations, la suppression des subventions aux intrants et le démantèlement des dispositifs publics et para - publics d'appui au secteur rural se traduisent par un environnement plus concurrentiel et plus instable.

Ce changement radical équivaut pour les producteurs ruraux et leurs organisations à un important défi d'adaptation qui suppose des capacités d'innovation et des moyens d'action renforcés. Ce défi est accru par la concurrence que représentent les grandes firmes mondiales qui interviennent désormais directement dans les économies nationales.

Le retrait de l'Etat a également entraîné des vides sur les plans institutionnel et organisationnel qui constituent autant d'obstacles au bon fonctionnement du marché. Celui-ci nécessite en effet un environnement sécurisé par des règles (droit de propriété, libre concurrence), la correction de certaines défaillances inhérentes à son fonctionnement (biens publics, externalités). L'action de l'Etat dans ces deux domaines est indispensable pour assurer l'efficacité de la coordination par le marché. Elle doit également permettre le développement des contrats et des organisations qui représentent des outils permettant de réduire les risques et les incertitudes.

L'établissement de nouvelles règles du jeu et de nouveaux modes de coordination passe donc par des processus de négociation entre les différents agents économiques. Avec la libéralisation, de multiples « espaces de concertation » entre acteurs voient le jour à différentes échelles géographiques et sur différents thèmes comme la gestion des ressources naturelles, l'organisation des filières, les services ou les politiques agricoles. Dans la plupart des pays, les difficultés de la coordination liées au retrait de l'Etat s'expliquent par le manque d'agents économiques privés et par la faiblesse de leurs moyens d'action. L'appui à l'émergence et au renforcement des organisations de producteurs ruraux apparaît ainsi comme un enjeu majeur de la période.

Cependant, l'émergence de ces nouvelles règles est rendue difficile par l'ampleur des asymétries entre des producteurs agricoles, faiblement organisés et aux moyens d'action limités, et des opérateurs commerciaux dont le pouvoir s'est trouvé renforcé par les processus de concentration économique de la dernière décennie (fusions et rachats entre firmes à l'occasion des privatisations).

L'asymétrie qui handicape les producteurs agricoles et leurs organisations porte sur l'accès à l'information et son utilisation, sur leur capacité à formuler leurs objectifs et à définir leur domaine d'intervention et sur la faiblesse de leurs ressources pour l'investissement. En conséquence, leur participation aux débats publics qui constitue un résultat tangible de la libéralisation demeure le plus souvent symbolique et, en pratique, les décisions se prennent généralement sans leur concours.

Pour que les organisations de producteurs puissent réellement jouer un rôle dans les nouvelles coordinations entre acteurs qui se mettent en place et contribuer réellement à la définition de nouvelles règles du jeu, des appuis spécifiques doivent leur être apportés.

L'objet du chapitre qui suit est de faire quelques recommandations en la matière tant sur la nature des appuis à apporter à ces organisations que sur les démarches à mettre en œuvre. Ces recommandations se

fondent sur les études de cas présentées dans cet ouvrage ainsi que sur certaines expériences citées dans la bibliographie.

Recommandations générales en matière d'appui aux organisations et paysannes et rurales

Les études de cas mettent en évidence un certain nombre d'axes que devraient comporter les programmes d'appui aux organisations de producteurs. Ces axes seront développés dans ce chapitre mais de manière succincte, il paraît essentiel de faire porter les efforts sur:

- ❑ le renforcement des capacités stratégiques et pas seulement tactiques des organisations notamment à travers la formation - information de leurs responsables sur les enjeux de la période;
- ❑ la structuration des organisations locales à des niveaux englobant (régional, national, voire international) pour qu'elles soient à même d'y faire entendre le point de vue des producteurs;
- ❑ la prise en compte de la diversité des organisations de producteurs afin d'éviter la marginalisation de certains producteurs hors des « grandes » filières;
- ❑ le développement de la maîtrise d'ouvrage par les organisations de producteurs pour les programmes d'appui les concernant afin qu'elles soient en mesure d'en contrôler le contenu;
- ❑ la durée des programmes d'appui qui devrait être pensée sur des pas de temps de l'ordre de 10-15 ans plutôt que 3-5 ans afin de limiter les comportements opportunistes vis-à-vis des offres diversifiées dont les organisations sont l'objet et qui ne correspondent pas forcément à leurs priorités;
- ❑ la mise en place de dispositifs d'appui pérennes par l'aide à l'installation et au renforcement de prestataires de service de proximité et la mise en place de mécanismes durables de financement des organisations.

Recommandations spécifiques

Capacités techniques, capacités stratégiques et maîtrise de l'information. Quelles que soient les activités conduites par les organisations de producteurs, certaines capacités leur font souvent défaut. Afin d'améliorer la qualité des services rendus à leurs membres et dans de nombreux cas à la collectivité, les organisations doivent renforcer leurs compétences techniques sur les points suivants.

- ❑ La gestion financière afin de mieux valoriser les ressources disponibles (fonds propres ou subventions) et faire face à la multiplicité des fonctions assumées. Beaucoup de programmes d'appui s'y attachent avec plus ou moins d'intensité et certains en font même une spécialité à travers la mise en place de centre d'appui en gestion.
- ❑ Les mécanismes de concertation et de circulation interne de l'information doivent recevoir une grande attention afin d'éviter la coupure entre responsables et adhérents en permettant une meilleure prise en compte des attentes de ces derniers et éviter que les premiers ne fassent l'objet de suspicion. Ce point relatif au fonctionnement « démocratique » des organisations de producteurs qui est une préoccupation majeure de la plupart des programmes d'appui aux organisations locales ne semble pas en revanche faire l'objet d'autant d'attention dans le cas d'organisations de second ou troisième niveau (fédérations régionales ou nationales). Ce fonctionnement démocratique – comme la démocratie elle-même – a un coût et il convient de l'intégrer dans l'élaboration des programmes.

- ❑ Leurs capacités de négociation avec les multiples acteurs publics et privés de leur environnement pour permettre l'élaboration de contrats prenant correctement en compte leurs attentes. De plus en plus de programmes d'appui jouent un rôle essentiel à ce niveau notamment par la mise en place de mécanismes de financement mettant les organisations en position de décideurs et gestionnaires de fonds les faisant passer ainsi du statut de « bénéficiaires » à celui de « clients ».
- ❑ Leur intégration aux niveaux régional et national dans des structures fédératives afin de pouvoir réaliser des économies d'échelle par la mise en commun de service notamment et défendre les intérêts et le point de vue des producteurs dans les différents espaces de concertation qui s'ouvrent à eux. L'apparition de programmes spécifiques d'appui à la structuration des organisations locales à l'échelle régionale et surtout nationale est un fait marquant de la deuxième moitié des années 90¹⁶.
- ❑ Enfin, dans la période actuelle où les changements se caractérisent par leur rapidité et leur intensité, il semble urgent de les aider à renforcer leurs capacités stratégiques de la même manière que les entreprises se préoccupent de leur stratégie à moyen et long terme et l'ajustent périodiquement. Par capacités stratégiques, nous entendons leurs capacités de conception des plans d'action résultant d'un diagnostic approfondi de leur situation propre (atouts et contraintes), des évolutions de leur environnement (défis et opportunités), de leur positionnement au sein de cet environnement et de sa nécessaire adaptation au fil du temps. Ce type d'appui correspond à un enjeu majeur de la période et apparaît paradoxalement comme le principal point faible des programmes d'appui aux organisations de producteurs qui de ce fait ne parviennent pas à valoriser convenablement les opportunités qui leur sont offertes par le nouveau contexte.

D'une manière générale, il convient également de remarquer que ces différentes capacités sont étroitement liées entre elles. Le pouvoir de négociation des organisations, que ce soit face à un opérateur économique au sein d'une filière, d'une structure d'appui ou d'une institution publique, se trouve très dépendant de leur niveau de structuration (représentativité), de leur pouvoir économique (capacités de gestion) et de leur capacité à analyser une situation et à élaborer des propositions construites (capacités stratégiques).

Augmenter le niveau d'information des organisations et leur maîtrise de cette information. Le renforcement des capacités des OPR, et notamment de leurs capacités stratégiques, passe d'abord par l'amélioration de leur compréhension des enjeux de la période et une augmentation de leur niveau d'information notamment sur:

- ❑ le fonctionnement des filières (formation des prix des intrants et des produits tout au long des filières du niveau mondial au niveau local). A ce titre, les différents séminaires de formation réalisés dans le cadre du Réseau APM sont exemplaires car au-delà de l'apport précieux d'information qu'ils représentent, ils mettent en relation des responsables de différents pays et débouchent sur des analyses comparatives dont manquent en général les leaders des organisations;
- ❑ les textes en préparation en matière de politique agricole à l'échelle nationale voire internationale (exemple des informations diffusées sur la privatisation de la SODECOTON dans le nord Cameroun);
- ❑ l'identité, les stratégies, les compétences et le mode de fonctionnement des différents bailleurs de fonds et des différents opérateurs susceptibles de leur venir en appui (projets, bureau d'études, ONG,

16. Dans certaines situations, ce processus a commencé plus tôt compte tenu de contextes politiques spécifiques, par exemple dans les cas du Zimbabwe ou du Sénégal, mais dans des contextes politiques radicalement différents.

prestataires de services privés ou publics, etc.); à ce titre, la mise en place au sein de l'ANOPACI en Côte d'Ivoire d'une banque de données sur les prestataires de services potentiels d'appui aux organisations de producteurs est particulièrement intéressante;

- les expériences d'autres organisations comparables dans le pays, dans un pays voisin voire dans les pays du Nord. A ce titre, les différents échanges entre OPR réalisées dans le cadre de la plupart des programmes d'appui notamment ceux mis en œuvre par l'AFDI représentent un fort potentiel.

Toutefois, les organisations de producteurs ne devraient pas seulement consommer des informations mais également en produire. Elles peuvent le faire directement (collecte de données) ou indirectement (appel à des expertises indépendantes) comme c'est le cas par exemple dans le cadre du réseau APM pour l'observatoire de la filière coton. Cette maîtrise de l'information par les organisations est stratégique car seule une maîtrise effective de l'information y compris de son mode d'élaboration pourra permettre aux producteurs organisés de négocier au mieux de leurs intérêts face aux autres acteurs qui de leur côté mobilisent une expertise spécialisée rompue à ce genre d'exercice. Cette asymétrie doit être réduite.

La collecte de statistiques agricoles par les organisations, comme c'est le cas par exemple au Nord Cameroun où elles sont payées par la SODECOTON pour cette fonction, leur permet de maîtriser l'information à sa source tout en réduisant les coûts pour l'Etat. Cette opportunité n'est actuellement pas valorisée au sein même des organisations qui produisent cette information faute d'appui spécifique dans ce sens.

D'autre part, la maîtrise par les organisations des informations disponibles passe également par la restitution systématique des diagnostics externes dont elles font l'objet (coûts de production, fonctionnement des exploitations agricoles, fonctions assumées et performances technico-économiques, etc.) afin qu'elles puissent elles-mêmes en faire une analyse critique.

Enfin, les organisations de producteurs devraient davantage maîtriser et s'approprier l'image qu'elles veulent donner d'elles-mêmes en mettant en place leur propre système d'information et en diffusant elles-mêmes les données utiles aux autres acteurs pour mieux les connaître. La collaboration entre acteurs nécessite en effet un minimum de confiance réciproque qui repose notamment sur une connaissance mutuelle. La diffusion des comptes des Associations villageoises dans la zone de Niono au Mali par exemple n'est pas étrangère au gain de confiance dont elles bénéficient désormais de la part des institutions financières et des autres acteurs.

La mise en œuvre par les organisations de producteurs d'une politique de communication externe est typiquement une fonction qui revient à leurs structures de représentation à l'échelle régionale et nationale et les programmes d'appui devraient les aider à prendre en charge correctement cette fonction.

Former les responsables des organisations de producteurs dans le domaine stratégique. L'acquisition de compétences nouvelles par les organisations passe bien évidemment par la formation de leurs responsables.

Dans le contexte actuel, la formation/information stratégique des responsables des organisations apparaît comme un enjeu majeur notamment pour qu'ils soient en mesure de faire des choix raisonnés et participent pleinement aux négociations les concernant.

Or, force est de constater que la plupart des programmes d'appui privilégie le renforcement des capacités techniques au détriment de leurs capacités stratégiques. Les organisations doivent en effet pouvoir sortir de

la vision technique de court terme, au demeurant indispensable, afin de se fixer des objectifs à moyen et long terme tenant compte des mutations très rapides de leur environnement.

En ce sens, les différents programmes de formation mise en œuvre dans le cadre du réseau APM (ateliers internationaux, observatoire des filières et plus récemment Université paysanne africaine, UPAFA) qui cherchent à élargir la vision des responsables des organisations africaines et à mettre à leur disposition des outils d'analyse économique apparaissent particulièrement pertinents. De tels programmes de formation mériteraient d'être démultipliés par la mise en place de programmes nationaux afin de mieux valoriser les investissements de formation.

Favoriser la « socialisation » de l'information à travers des dispositifs de formation élargis aux adhérents. Cette formation-information des adhérents relève logiquement de la responsabilité de leurs leaders. Toutefois, l'expérience montre que derniers éprouvent des difficultés à « socialiser » les connaissances acquises au cours des différentes formations dont ils bénéficient (ateliers divers, voyages d'études, formations, etc.). Quelles qu'en soient les raisons, l'appui à la diffusion par les responsables d'organisations de leurs acquis (préparation de comptes rendus et appui à l'animation des réunions de restitution) devrait faire partie intégrante des programmes de formation qui leur sont dispensés et permettrait d'ailleurs d'en apprécier l'impact en évaluant ce que les responsables en retirent.

La formation-information des adhérents passe également par l'utilisation des médias de masse telles que les radios rurales par exemple et des appuis spécifiques doivent être apportés aux organisations de producteurs pour qu'elles valorisent ces outils de communication. L'expérience du Nord-Cameroun montre que des sujets complexes tels que la privatisation de la SODECOTON et la prise de participation des organisations au capital de la société peuvent, par cet intermédiaire, devenir accessibles au plus grand nombre et favoriser la concertation en suscitant de larges débats internes.

La formation-information des producteurs passe enfin par le maintien et de développement de vastes programmes d'alphabétisation afin qu'ils puissent également valoriser des informations écrites. Il s'agit là d'un objectif à moyen et long terme qui justifie la mise en œuvre systématique de moyens qui relèvent de fonds publics et qui dépassent les seules capacités des programmes de renforcement des capacités des organisations.

Tenir compte de la diversité des organisations de producteurs: diversité des fonctions, des filières et des niveaux de fonctionnement. Renforcer la structuration des producteurs non intégrés à des grandes filières de produits stratégiques. Force est de constater que les grands programmes d'appui s'intéressent souvent aux organisations structurées autour des grandes filières de produits stratégiques. Cette quasi-exclusivité peut s'expliquer de différentes manières:

- ❑ par l'importance des investissements déjà réalisés sur ces grandes filières qu'il est légitime de chercher à rentabiliser;
- ❑ par l'importance économique de ces filières tant pour les producteurs et les autres acteurs économiques en amont et en aval, que pour l'Etat qui en tire souvent des ressources importantes;
- ❑ par le faible niveau d'organisation de base des producteurs des filières « secondaires », qui s'explique lui-même par la prédominance des programmes d'appui antérieurs en faveur des organisations des grandes filières.

Inverser cette tendance nécessite que, parallèlement aux efforts faits pour renforcer les capacités des organisations paysannes existantes, d'importants efforts soient également consentis pour appuyer la

structuration à la base des producteurs des zones non intégrées dans les grandes filières de produits stratégiques (zones d'élevage extensif notamment et zones d'agriculture familiale très diversifiée).

Appuyer toutes les organisations quel que soit leur niveau de fonctionnalité. Les programmes d'appui ne peuvent se contenter de travailler avec les « bons élèves ». Quelles que soient les causes de dysfonctionnement rencontrés au sein des organisations, ce n'est qu'en acceptant de travailler avec des organisations « imparfaites » qu'on peut les aider à progresser.

Il n'est peut-être pas inutile de le rappeler face à la volonté de certains opérateurs d'être sélectif dans le choix des organisations à appuyer voire de ne pas tenir compte des structures existantes en cherchant à en créer de nouvelles. De ce point de vue, le travail accompli par l'AFDI au Mali pour appuyer la mise en place de l'AOPP, structure nationale représentative de la diversité des organisations, apparaît prometteur, même si la démarche ascendante employée se révèle relativement lente et débouche sur représentation de fait très hétérogène. On peut en revanche penser que sa cohésion n'en sera que plus forte.

Tenir compte de la diversité des fonctions assumées par les organisations paysannes. S'il est vrai qu'exercer des fonctions multiples ne facilite pas toujours la tâche des organisations, il ne revient pas aux structures d'appui de déterminer ce que ces dernières doivent faire ou ne pas faire et notamment les inciter à se spécialiser.

Il apparaît, en effet, légitime qu'en absence d'un minimum de services publics, les organisations soient conduites à s'engager dans le champ du social. Le problème n'est pas tant que les organisations interviennent ou non à ce niveau mais que les prélèvements qu'elles effectuent à cet effet sur les autres activités ne compromettent pas leur développement. D'ailleurs, même avec l'avènement des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, les organisations de producteurs continueront à jouer un rôle en la matière ne serait-ce qu'à travers la fiscalité locale. Le rôle des programmes d'appui est ainsi d'aider les organisations à gérer de front toutes leurs activités notamment en les aidant à mettre en place une comptabilité analytique leur permettant d'isoler les charges et les produits liés à chacune des fonctions exercées et ce faisant de mieux gérer les équilibres.

Le problème est similaire en ce qui concerne la fonction représentation et de défenses des intérêts des producteurs, fonction qui relève typiquement des organisations de second niveau (fédérations par filière notamment), et que beaucoup d'observateurs extérieurs voudraient voir isolée des fonctions économiques.

Or, l'expérience montre qu'isoler cette fonction de nature syndicale revient à déposséder les organisations de producteurs de tout pouvoir de négociation en compromettant sa prise en charge financière. En effet, lorsque cette fonction est exercée par une organisation menant des activités économiques, son coût peut être aisément couvert par le transfert d'une partie des ressources que dégagent les autres activités. En revanche, une fois la fonction isolée, des mécanismes de financement autres (cotisations des membres) doivent être mis en place. Or, le degré actuel d'organisation des producteurs et leur niveau de prise de conscience de l'intérêt de cette fonction syndicale rendent de tels mécanismes de financement aléatoires et de toute façon insuffisants. Par ailleurs, il est important que sur ce type de fonction éminemment sensible, les organisations puissent préserver une autonomie totale.

Associer les organisations et paysannes et rurales à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes d'appui. Le contenu de la plupart des programmes d'appui n'est pas maîtrisé par les organisations « bénéficiaires ». Ces dernières ne sont en effet que très peu associées tant à la définition du contenu de ces programmes qu'à la conception du dispositif d'appui et à la mise en œuvre de ces appuis proprement dits.

Concevoir des programmes « ouverts ». En dépit des vœux pieux des agences d'aide, rares sont les programmes d'appui aux organisations de producteurs dont le contenu est réellement défini par ces dernières, ce qui permet de toucher là aux limites du « participatif » tel que largement pratiqué par toutes les agences au moins au niveau de la rhétorique. Ce contenu est en effet généralement défini de l'extérieur lors d'études de faisabilité qui, même si ceux qui en ont la charge s'efforcent de tenir compte du point de vue des organisations, sont de trop courte durée pour que ces dernières puissent exprimer réellement leurs besoins d'appui. On touche là aux limites de l'exercice de la faisabilité même lorsque celle-ci est voulue « participative » par le bailleur qui reste dans la position du « donneur d'ordre ».

L'appropriation du contenu des programmes d'appui par les organisations nécessite un changement radical dans leur conception initiale. Ils devraient pouvoir être conçus de manière ouverte, c'est-à-dire en définissant des orientations voire des actions précises mais en faisant de l'appui à la définition précise de ce contenu par les organisations la première et la plus importante étape du programme.

Dans le même ordre d'idée, les programmes devaient être conçus de manière évolutive afin que les organisations, sur la base des résultats obtenus, du changement de contexte, et de l'augmentation de leur capacité de conception, puissent en redéfinir régulièrement le contenu.

Associer les organisations à la conception des dispositifs d'appui. En matière de dispositif d'appui, la situation apparaît encore moins favorable à une prise de responsabilité des organisations que pour la définition du contenu. En effet, s'ils sont très divers, ces dispositifs ont pour caractéristique commune d'être presque toujours conçus de l'extérieur sans que les organisations de producteurs soient associés à leur conception.

Qui doit exercer la maîtrise d'ouvrage du programme (choix de la tutelle et de la composition du comité de pilotage) ? Qui doit exercer la maîtrise d'œuvre du programme dans son ensemble (choix de l'opérateur) ? Qui doit mettre en œuvre les actions d'appui proprement dites (l'équipe du projet ? des prestataires spécialisés ? les organisations ?). Comment doivent être gérés les fonds (choix des activités et autorisation de décaissements) ? etc. Autant de questions de fond sur lesquelles les organisations doivent avoir leur mot à dire.

Certains opérateurs par exemple sont suffisamment bien connus des organisations (cas des ONG locales ou des services techniques notamment) pour que ces dernières puissent selon les cas ne pas vouloir travailler avec eux ou au contraire vouloir renforcer les liens existants. Faire participer les organisations aux dépouillements des appels d'offres (mais également à l'élaboration des critères de sélection) pour le choix de l'opérateur apparaît de ce point de vue indispensable.

Le mode de gestion des fonds détermine en grande partie le degré de responsabilité des organisations dans la mise en œuvre du programme (degré de maîtrise d'ouvrage). Il apparaît donc important que celles-ci puissent exprimer leur point de vue en la matière notamment pour la gestion des fonds d'opérations qui doivent être clairement distingués du budget de fonctionnement de l'équipe chargée de la mise en œuvre du programme d'appui.

Participation des organisations à la mise en œuvre des appuis. Enfin, les organisations doivent participer à la mise en œuvre des actions d'appui proprement dites. Cette participation peut être indirecte notamment par participation à la sélection des prestataires de services (dans le cas où le programme ne met pas lui-même directement en œuvre les actions d'appui), à la définition du contenu exact des actions (modules de formation par exemple) et à leur évaluation (qualité, impact, etc.).

La participation à la mise en œuvre des appuis peut également être directe. C'est typiquement le cas des structures de second niveau dont une des fonctions est justement d'appuyer les organisations locales en gérant un certain nombre de services communs (appui en gestion, diffusion d'information, etc.).

Repenser les modalités de financement de l'appui aux organisations

Mettre des fonds d'appui à disposition des organisations: une condition nécessaire mais non suffisante

Jusqu'à une époque très récente, les fonds d'appui aux organisations étaient exclusivement gérés par des structures de type projet ou service de l'Etat. Désormais, de plus en plus de bailleurs de fonds s'attachent à jouer sur les mécanismes de financement pour garantir aux organisations une plus grande maîtrise des appuis les concernant.

Le principe est simple, mais le changement de perspective est total: il consiste à inverser les flux financiers en faisant circuler en sens inverse l'argent et le service. Concrètement, les fonds d'appui sont confiés aux organisations de producteurs et les anciennes structures d'appui (publiques ou privées) sont mises en situation de prestataire de service et le plus souvent maintenant en concurrence. Ce faisant, les organisations passent du statut de «bénéficiaire» à celui de «client», voire de «client potentiel» dans les cas de mise en concurrence.

Ce statut de «client» qui lui permet de maîtriser un service donné, l'organisation en dispose de fait lorsqu'elle est financièrement autonome, c'est-à-dire lorsqu'elle paye le service sur ces propres ressources (cotisation de ses membres ou bénéfices réalisés sur des activités économiques). L'idée est de préserver ce mode classique de relation entre acteurs même lorsque le service est subventionné.

Dans la pratique, les organisations n'ont toujours que très partiellement la maîtrise des programmes d'appui les concernant. Ceci pour plusieurs raisons:

- ❑ les fonds en question ne sont généralement pas gérés par les organisations en toute autonomie mais co-gérés (au moins avec l'opérateur d'appui); dans ce cas, le dialogue entre les organisations et le ou les co-gestionnaires apparaît toujours déséquilibré avec comme risque fréquent une simple validation par les organisations des choix externes sans possibilité de faire valoir leurs idées;
- ❑ les fonds d'appui ne sont, par ailleurs, généralement pas ouverts, c'est-à-dire que les objets de financement sont prédéfinis et la marge de manœuvre des organisations reste donc limitée. Il en restera ainsi tant que les organisations ne seront pas associées à la définition des objets de financement des fonds d'appui mis à leur disposition;
- ❑ enfin, et surtout, les organisations ne sont pas suffisamment accompagnées pour exercer cette fonction de maître d'ouvrage des appuis et leurs demandes apparaissent de ce fait stéréotypées et très dépendantes de l'offre disponible (exemple du fonds du Psaop au Sénégal).

En définitive, pour que ce changement radical dans les modalités de financement des programmes d'appui porte ses fruits, il apparaît indispensable que les capacités stratégiques des organisations soient renforcées. Toutefois, la mise à disposition des organisations de fonds reste un préalable pour que ces dernières puissent se former dans l'action.

Privilégier les procédures de contrôle *à postériori*

La mise en place de procédures financières lourdes est toujours source de dysfonctionnement voire d'échec des programmes d'appui au développement au sens large et des programmes spécifiques d'appui aux organisations.

Le contrôle *à priori* de l'utilisation des fonds en est la cause principale. Or l'expérience montre que la validation d'un budget programme et la réalisation régulière d'audit comptable et financier (contrôle *à postériori*) suffisent à sécuriser les fonds mis à disposition des opérateurs par les bailleurs.

Les programmes d'appui aux organisations gagneraient à s'inspirer des expériences en matière d'appui au développement local mis en œuvre par l'AFD depuis plusieurs années notamment au Mali et au Burkina Faso: validation d'un budget-programme prévisionnel et mise à disposition de l'opérateur de caisses d'avance renouvelables sur justificatifs des dépenses.

Ce principe reste valable tant pour le budget du programme d'appui dans son ensemble (budget géré par le maître d'œuvre du programme) que pour les fonds mis à disposition des organisations par ces programmes pour la réalisation des actions (fonds d'opération). Les procédures de paiement adoptées par le Psaop au Sénégal semblent de ce point de vue convenir puisque le budget des micro-projets programmés par les organisations serait mis à leur disposition sous 15 jours environ après réception de la demande de financement.

La mise en place de procédures de contrôle *à postériori* nécessite, bien entendu, un renforcement des capacités de gestion financière tant des opérateurs d'appui que des organisations elles-mêmes. Ces compétences ne peuvent s'acquérir que dans l'action et, là encore, confier aux organisations de producteurs la responsabilité entière de la gestion des fonds d'opérations reste un préalable. Mise en place de mécanismes pérennes de financement des organisations.

Favoriser la mise en place de mécanismes de financement durable pour les OPR

La plupart des programmes d'appui aux organisations apportent des subventions dégressives avec comme objectif qu'à terme celles-ci autofinancent l'ensemble de leurs activités.

Cette manière de faire qui consiste à considérer comme temporaire l'appui financier aux OPR tend à ne pas reconnaître que les activités menées par ces dernières bénéficient non seulement à leurs membres mais également à la collectivité dans son ensemble. En contribuant au maintien voire à l'accroissement du niveau de production agricole, les organisations participent au développement des différentes filières et ont, de ce fait, un impact indirect important sur les revenus de tous les acteurs amont et aval de ces filières. Elles contribuent également à l'équilibre financier des Etats qui tirent souvent une part significative de leurs ressources des prélèvements effectués sur ces filières. Il apparaît en conséquence légitime que les organisations de producteurs puissent bénéficier de fonds extérieurs permanents pour mener à bien leurs activités.

Par ailleurs, certaines actions comme la formation-information des responsables et des adhérents relèvent typiquement d'une fonction de service public qui justifie que des mécanismes de financement stabilisés soient mis en place par les Etats pour les prendre en charge au moins partiellement.

Fort de ce constat, la mise en place de fonds pérennes d'appui aux organisations est à l'étude dans différents pays. En Côte d'Ivoire par exemple il est prévu qu'un Fond National de Développement Agricole (FNDA) prenne le relais des financements « projet » de l'aide française. Les différentes agences d'aide soucieuses de renforcer les organisations de producteurs devraient participer à abonder de tels fonds tout en aidant celles-ci à les mobiliser.

Appuyer la mise en place et la professionnalisation de prestataires de service aux organisations de producteurs

Pérenniser les appuis aux organisations par le renforcement de prestataires de services de proximité

La pérennité des appuis aux organisations passe par la pérennité des ressources humaines qui les délivrent. A ce niveau, la tendance générale à la sous-traitance de nombreuses activités des programmes d'appui à des prestataires de services privés ou publics est porteuse d'espoir.

Elle a pour principal avantage de favoriser la mise en place et la professionnalisation de ressources humaines locales (de proximité) spécialisées tout en préparant le retrait de l'équipe temporaire chargée de la mise en œuvre du programme.

La pérennité du système d'appui par prestataires locaux interposés nécessite qu'un pas supplémentaire soit franchi et que la contractualisation du service se fasse directement entre l'organisation et le prestataire, et non entre le programme et ce dernier. La fonction de l'équipe du programme se « limite » dans ce cas à aider l'organisation à définir précisément ses besoins d'appui, à favoriser la mise en relation de l'organisation avec des prestataires (élaboration des contrats avec cahier des charges détaillé), à subventionner plus ou moins partiellement le service selon sa nature (via l'organisation et non plus directement le prestataire), et à professionnaliser les prestataires d'appui afin que la qualité de leur travail soit à terme satisfaisante.

Mise en place et actualisation d'un répertoire des prestataires potentiels d'appui aux organisations

Dans la perspective d'une contractualisation directe par les organisations des appuis qu'elles jugent nécessaires, la mise à disposition d'un répertoire des prestataires de service potentiels comme certains programmes s'efforcent de le faire (en Côte d'Ivoire pour l'appui à l'ANOPACI ou au Sénégal dans le cadre du Psaop par exemple) est de toute première importance. Faire un choix nécessite en effet pour les organisations d'être informées des compétences et de l'expérience acquise par les prestataires auxquels elles sont susceptibles de faire appel.

Au fur et à mesure que la connaissance par les organisations de ces acteurs s'améliore, un système d'agrément (localement et à l'échelle nationale) peut être mis en place (et régulièrement actualisé) comme cela se fait notamment dans les programmes d'appui au développement local avec les entreprises de travaux publics.

Pour ce faire, un système de suivi - évaluation de la qualité du travail accompli par ces prestataires doit bien entendu être mis en place. Les échanges entre organisations des expériences (réussies ou malheureuses) de collaboration avec différents partenaires apparaissent indispensables pour qu'elles puissent exprimer leur point de vue à ce niveau et que cette évaluation ne soit pas exclusivement externe

(évaluation par l'opérateur). A ce titre, les organisations de second et de troisième niveaux (niveaux régional et national) doivent pouvoir jouer un rôle majeur en matière de coordination et de conseil aux organisations locales.

Appuyer les organisations de producteurs dans la durée et à leur rythme

Renforcer les capacités des organisations de producteurs est un travail de longue haleine tant les retards accumulés sont importants du fait:

- ❑ de leur faible responsabilisation pendant plusieurs décennies dans des contextes historiques, politiques et économiques contrastés;
- ❑ des changements importants et rapides de leur environnement qui les obligent à exercer des fonctions nouvelles; et
- ❑ enfin, du faible niveau de formation de base des producteurs et de leurs représentants.

En conséquence, face à l'ampleur de la tâche, et indépendamment du fait que certaines fonctions des organisations devraient pouvoir être au moins partiellement ou totalement rémunérées par la collectivité à travers la mise en place de mécanismes pérennes de financement, les programmes d'appui au renforcement des capacités des organisations doivent être conçus dans la durée, c'est-à-dire plutôt sur 10 ou 15 ans plutôt que sur un pas de temps de 3 ou 5 ans.

La courte durée des programmes, alliée au caractère irréaliste de leurs objectifs (ce qui pose le problème de la conception des études initiales de faisabilité), tend en outre à faire travailler ceux qui les mettent en œuvre dans la précipitation. Il s'ensuit la plupart du temps des entorses à des démarches qui initialement prévues plus ou moins participatives apparaissent dans la pratique très directives. Ces opérateurs mettent notamment en avant leurs propres propositions alors que leur travail devrait être d'aider les organisations à construire les leurs. Ils sont tentés également de mettre en œuvre directement les actions d'appui avec leur personnel propre (cas du nord Cameroun par exemple) au lieu de favoriser la mise en place et la professionnalisation de structures pérennes d'appui de proximité.

En bref, pressés par les bailleurs et mis ainsi en position d'insécurité, les opérateurs chargés de renforcer les capacités des organisations travaillent dans l'urgence. Ce faisant, ils « bousculent » souvent les organisations et ne respectent pas leur rythme. Déplorant notamment la coupure entre les responsables et les membres des organisations, ils sont bien souvent les premiers à exercer une forte pression sur les responsables ne leur permettant pas de mettre en œuvre des mécanismes de consultation interne pourtant indispensables.

5. Etudes de cas dans des pays non-francophones coordonnées par l'ODI

Les orientations des bailleurs de fonds dans le nouveau contexte

Contexte économique et politique

La libéralisation économique, l'ajustement structurel et la décentralisation entraînent une diminution et une redéfinition du rôle de l'Etat, qui est conduit à se désengager de plus en plus des activités de production et de commercialisation pour se réorienter vers des fonctions de facilitation et de réglementation. Dans le même temps, la mondialisation (notamment de l'information et des marchés internationaux) transforme radicalement le contexte du développement. Ces processus affectent les conditions de vie des populations, même dans les zones rurales les plus isolées, en faisant évoluer à la fois les opportunités et les contraintes pour le développement rural.

Dans ce contexte, et compte tenu du fait qu'au moins 70 % des populations pauvres du monde vivent et travaillent dans les zones rurales, les organismes d'aide internationale et bilatérale ont fait de la réduction de la pauvreté le but qui sous-tend leur aide au développement. Tout en accordant moins d'attention à l'agriculture, ils reconnaissent que le développement rural doit demeurer au centre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, il faut constater que l'aide internationale en faveur du développement agricole et rural a diminué progressivement au cours de la période récente. Dans ce contexte changeant, un certain nombre d'organismes internationaux s'efforcent donc de formuler des approches appropriées pour soutenir un développement rural orienté vers la réduction de la pauvreté.

Les approches et politiques actuelles de développement rural sont marquées par au moins quatre grandes tendances dont il faut tenir compte dans le débat actuel sur les organisations :

- ❑ Un nombre croissant de bailleurs de fonds adoptent une approche multisectorielle, axée sur l'amélioration des conditions d'existence, pour comprendre les contraintes et opportunités de développement rural et mettre en place des interventions appropriées (PNUD, Banque mondiale, Ue, DFID du Royaume-Uni, etc.). Dans cette optique, les interventions doivent être centrées sur les populations et mises en œuvre en partenariat avec les acteurs locaux et leurs institutions, en tirant parti des possibilités offertes par les actifs et les ressources qu'ils possèdent. Cette approche reconnaît que les populations rurales sont hétérogènes et qu'elles ont des stratégies et des intérêts différenciés; qu'elles développent non seulement des activités agricoles, mais aussi des activités extra-agricoles; et qu'elles sont caractérisées par un accès différencié à certaines ressources. Elle reconnaît aussi explicitement que les institutions et les organisations jouent un rôle fondamental pour permettre aux populations rurales d'avoir accès aux ressources et d'en tirer profit: par exemple, pour sécuriser leur subsistance, accroître leur production et leurs revenus, et améliorer leur bien-être, leur influence et leur pouvoir.
- ❑ Certains bailleurs de fonds tendent à s'orienter vers une approche sectorielle du développement. Ils s'efforcent alors de contribuer au développement en fournissant une aide budgétaire et en influant sur les politiques de développement des gouvernements nationaux – ce qui les amène à s'écarter de l'approche des projets et de l'interaction directe avec les organisations locales.

- L'importance du rôle de la société civile à tous les stades du développement, y compris dans la formulation des politiques nationales, est largement reconnue.
- Il est aussi reconnu que le secteur privé a un rôle important à jouer dans les processus de développement et qu'il est nécessaire de faire appel à ses ressources pour lutter contre la pauvreté.

Bailleurs de fonds et Organisations et Paysannes et Rurales (OPR)

Si l'on considère l'expérience anglophone, on peut observer que les documents concernant les politiques, les projets ou la recherche manquent souvent de clarté dans la manière dont ils définissent les organisations rurales. Il existe un flou conceptuel entre les concepts de société civile, groupements villageois non structurés, organisations communautaires, groupements de producteurs, organisations paysannes, coopératives, secteur privé et institutions étatiques décentralisées. Il convient de rappeler que les organisations et paysannes et rurales sont des organisations hybrides qui font clairement partie du secteur privé, tout en présentant un certain nombre de caractéristiques spécifiques. Celles-ci sont analysées dans une autre section de ce document, où nous apportons des clarifications à ce sujet (voir la section « Caractéristiques des Organisations et Paysannes et Rurales (OPR) »).

Cela étant, un certain nombre de bailleurs de fonds ont souligné la contribution importante des organisations à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement au cours de ces dernières années (notamment le DFID, la Banque mondiale et le Fida). L'USAID et le Club du Sahel ont encouragé activement l'émergence d'organisations et de réseaux d'OPR dans le Sahel, en constatant que ces organisations et autres associations paysannes prennent de plus en plus d'importance et deviennent des partenaires actifs au niveau national. Le Cilss a également facilité la création de plateformes paysannes nationales dans neuf pays sahéliens afin de donner aux groupements de producteurs de cette région les moyens de négocier la formulation des politiques nationales et de contribuer à leur application. De même, le rapport du Fida sur la pauvreté en milieu rural et le document de la Banque mondiale intitulé *"Voices of the Poor"* mettent en lumière la nécessité que les acteurs du développement établissent des liens avec les institutions et organisations existantes des pauvres et s'appuient sur elles, afin de renforcer le capital social existant et de permettre aux pauvres de mieux faire entendre leur voix dans le cadre des processus de développement (Narayan et al., 2000). Le Rapport sur le développement dans le monde de 2000-2001 intitulé « Combattre la pauvreté » considère explicitement la responsabilisation comme un moyen pour améliorer le niveau de vie des pauvres ruraux. Depuis le séminaire que la FIPA et la Banque mondiale ont organisé en 1999 sur le thème « Construire les capacités rurales – un atelier sur le renforcement du pouvoir des organisations paysannes », la Banque mondiale s'est engagée à intégrer un volet de partenariat avec les organisations dans tous les projets qu'elle financera à partir de 2001 (voir Rondot et Collion, 2001).

Cependant, il faut constater que si la plupart des bailleurs de fonds reconnaissent de manière générale l'importance de la participation, des institutions, des organisations paysannes et de la société civile pour le développement rural, les politiques de développement rural qui voient le jour ne semblent pas donner la priorité à l'élaboration de stratégies concrètes pour faire systématiquement appel à ces acteurs et renforcer leurs capacités. Si les organisations ont pu être consultées au niveau national, elles l'ont été beaucoup moins au niveau local. Il convient de noter, à cet égard, que le MAE français met l'accent sur le rôle des organisations: beaucoup de programmes qu'il finance visent explicitement à renforcer leurs capacités à l'échelon local et national (voir section précédente du présent document).

Compte tenu de la mondialisation, des normes internationales en vigueur et du dynamisme croissant d'une partie du secteur privé libéré de ses entraves, la nécessité de développer les capacités des organisations

afin de promouvoir les intérêts de leurs membres devient de plus en plus évidente. Les défaillances du marché, les asymétries d'information entre les acteurs, le niveau élevé des coûts de transaction et le déficit de biens publics rendent l'action collective indispensable pour faire face à un contexte en évolution rapide.

Plusieurs thèmes communs aux approches émergentes du développement rural montrent que le soutien aux organisations demeure une orientation pertinente:

- ❑ reconnaissance de la diversité locale (intérêts et stratégies des différents groupes sociaux) et de la nécessité de diversifier les moyens de subsistance des producteurs ruraux (Urey, 2001);
- ❑ importance de comprendre le contexte, les institutions locales et leurs fonctions;
- ❑ nécessité de favoriser la responsabilisation et la participation de la société civile à tous les niveaux;
- ❑ nécessité de développer les capacités des populations rurales pour leur permettre de tirer parti des opportunités créées par l'évolution du contexte politique et économique;
- ❑ importance de partenariats ouverts entre les bailleurs de fonds, l'Etat, les collectivités décentralisées, la société civile et le secteur privé.

Rôle des organisations dans les stratégies de lutte contre la pauvreté

Les organisations sont diverses. Existant, pour certaines, depuis des dizaines d'années, elles demeurent une forme essentielle du «capital social» en milieu rural. L'expérience du développement démontre qu'elles peuvent faire beaucoup pour concrétiser des opportunités et améliorer les moyens de subsistance, et qu'elles sont capables de créer des richesses à l'échelle locale. Leur rôle d'intermédiaires entre les ruraux et les autres acteurs, assurant la défense des intérêts de leurs membres dans le contexte de l'évolution politique et économique globale, est particulièrement important. Il en va de même des effets multiplicateurs positifs qu'elles peuvent entraîner sur les économies locales et des possibilités qu'elles offrent pour accroître l'efficacité des petites exploitations. Dans cet esprit, Rondot et Collion (2000) estiment que les organisations ont un rôle central à jouer dans la lutte contre la pauvreté, l'organisation étant une stratégie que les producteurs pauvres ont employé de tout temps pour gérer efficacement leurs actifs, s'assurer un accès aux services, intrants, crédits et débouchés, et contribuer aux processus de décision qui affectent leur existence.

Toutefois, les OPR ne disposent pas toujours de suffisamment de capacités et de ressources pour atteindre ces résultats. Elles ne mettent pas forcément en place des stratégies de développement vraiment participatives et inclusives (IFAD, 2001). En outre, il n'est pas toujours évident qu'elles représentent les intérêts des plus pauvres ou qu'elles veillent à répartir équitablement les bénéfices de leur action. C'est pourquoi il peut se révéler nécessaire de renforcer leurs capacités institutionnelles et de leur apporter une aide financière pour leur permettre de poursuivre des objectifs de développement et de maximiser leur contribution aux processus de développement. Les interventions visant à les soutenir doivent donc tenir compte de ces aspects parfois problématiques.

Rôle des OPR dans le cadre de l'approche du développement rural axée sur l'amélioration des conditions d'existence

Comme on l'a noté plus haut, le DFID, le PNUD et d'autres bailleurs de fonds ont adopté une approche axée sur la durabilité des conditions d'existence pour définir leur politique et leur pratique du développement

rural. Les stratégies permettant de conforter les conditions de vie sont conditionnées par le contexte de vulnérabilité dans lequel vivent les populations, et par les politiques, les institutions et les processus. Les actifs – capital physique, naturel, social, financier et humain – dont les pauvres se servent dans le cadre de leurs stratégies se situent au cœur de cette approche.

L'appui apporté aux OPR est en accord avec cette approche du développement rural axée sur les conditions de vie, car celle-ci reconnaît de manière explicite que le « capital social », la société civile et les institutions jouent un rôle fondamental pour permettre aux ruraux d'assurer leur subsistance. Le cadre ainsi posé prend explicitement en compte l'importance des relations sociales et du capital social pour le bien-être des populations (Pretty et Ward, 2001). En outre, les deux approches soulignent que les populations rurales doivent participer activement aux initiatives de développement et qu'il est indispensable de connaître les systèmes de production existants et de s'appuyer sur eux. Toutes deux préconisent de contextualiser les politiques, de façon à mieux comprendre les systèmes et stratégies de développement des conditions d'existence et à mettre en place des politiques et institutions plus appropriées. Enfin, elles soulignent que les institutions qui existent au niveau micro peuvent et doivent influencer sur les politiques au niveau macro. Autre rôle crucial, les organisations rurales peuvent combler le fossé entre les niveaux micro et macro en assurant une intégration à la fois verticale et horizontale.

Rôle des OPR dans le contexte de la mondialisation

Dans le cadre de la nouvelle économie globale, où les prix des céréales ont toutes les chances de décliner encore et où les économies agricoles doivent faire face directement à de nouveaux acteurs en position de force sur les marchés internationaux, les producteurs ont plus que jamais besoin d'être compétitifs et de défendre leurs intérêts économiques. L'un des moyens dont ils disposent est de se regrouper afin d'accroître leur pouvoir économique par le biais d'une OPR qui pourra faire fonction d'intermédiaire pour protéger ses membres des effets négatifs de la mondialisation et les aider à s'intégrer dans l'économie globale dans de meilleures conditions.

Les relations que les organisations pourront ou non établir avec les marchés internationaux pèseront de plus en plus sur les conditions de vie de leurs adhérents à mesure que le processus de mondialisation se poursuivra. Si l'établissement de relations moins asymétriques peut être un objectif de l'appui des bailleurs de fonds, il faut s'attacher, de manière prioritaire, à leur conférer un caractère durable même en l'absence d'aide.

Il est à noter toutefois que l'enthousiasme des bailleurs de fonds pour la mondialisation, la libéralisation des échanges et l'accent croissant mis sur le rôle du secteur privé risquent de détourner l'attention du soutien à apporter pour favoriser les processus de participation et renforcer le rôle des OPR parmi les autres acteurs du secteur privé qui interviennent dans les processus de développement¹⁷. Il est nécessaire d'attirer l'attention sur cette tendance et de placer fermement le rôle de la société civile au centre des débats sur la mondialisation si l'on veut pouvoir capitaliser les avancées de ces dernières années et les leçons tirées des approches participatives du développement.

17 Par exemple, le livre blanc intitulé *Eliminating World Poverty : Making Globalisation Work for the Poor* publié en décembre 2000 par le Dfid met surtout l'accent sur le commerce, le secteur privé et les financements privés, mais ne fait que rarement allusion à la participation, à la responsabilisation et au rôle de la société civile.

Etude de cas n° 12: la Namibia Community-Based Tourism Association (NACOBTA)

Localisation	Namibie.
Echelle d'intervention	la NACOBTA regroupe environ 45 organisations de toutes les régions du pays; elle est gérée par un comité de direction et emploie plus de 160 agents.
Bénéficiaires	groupes relativement pauvres.
Objectifs spécifiques	accroître le nombre des emplois et les revenus dérivés du tourisme (« tourisme en faveur des pauvres ») afin d'améliorer le niveau de vie dans les zones communales.
Activités du projet	faisant fonction de réseau pour ses membres, la NACOBTA octroie des subventions et des prêts. Elle agit comme groupe de pression, aide à promouvoir les services de ses membres dans le pays et à l'étranger, et facilite les partenariats avec le secteur privé.
Bailleurs de fonds	Life, Wwf/USAID, Sida, DFID, Ue.
Budget	4,6 millions de dollars namibiens (1995-2000). 14 millions de dollars namibiens engagés pour 2000-2005.

Contexte

Avec plus de 700 000 visiteurs étrangers en Namibie en 1999, le Gouvernement namibien considère le tourisme comme un secteur crucial de l'économie. La politique économique du pays est déterminée par les stratégies des pouvoirs publics en faveur des pauvres et, notamment, par le premier Plan national de développement (Pnd). Les principaux objectifs du Pnd consistent à: susciter un développement économique et une croissance durables; créer des emplois; réduire les déséquilibres économiques; promouvoir les petites entreprises et le secteur informel; et favoriser la participation des femmes. Le tourisme étant l'un des secteurs qui croît le plus rapidement dans le pays est considéré comme essentiel pour atteindre les objectifs du Pnd et contribuer à réduire la pauvreté.

Historique du projet

La NACOBTA a été créée en 1995, à l'issue d'un séminaire qui a rassemblé des représentants de différentes communautés et d'ONG pour examiner les moyens de lever les obstacles au développement du tourisme communautaire en Namibie. Partant du constat que les disparités et l'absence de réseau entravaient les initiatives des entreprises de tourisme communautaire (Etc), les participants ont décidé de former une association. Celle-ci a bénéficié d'une aide importante de la part de bailleurs de fonds internationaux.

La NACOBTA est gérée par un comité de direction composé de 10 membres: sept membres élus, le directeur du programme et deux représentants du secteur privé. Le secrétariat, basé dans la capitale, comprend le directeur du programme, un coordonnateur de la formation, des conseillers commerciaux, un administrateur et un expert chargé de développer les compétences du personnel.

Aide des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds apportent une aide à la NACOBTA sous forme de subventions et de formation. Ils prennent en charge les salaires, le marketing, l'appui aux Etc, les coûts de fonctionnement et les

équipements. Grâce à ce soutien, le projet peut combiner des objectifs de développement avec la promotion du secteur du tourisme, de façon à en répartir plus largement les bénéfices.

Cependant, on constate que la NACOBTA dépend fortement de l'aide financière des bailleurs de fonds, ce qui conduit à se s'interroger sur sa pérennité au-delà de cette assistance. En outre, malgré la structure fédérative mise en place, la NACOBTA est avant tout dirigée par son personnel salarié, sa direction et les bailleurs, plutôt que par ses adhérents. Néanmoins, l'association est encore relativement jeune et, en développant ses capacités, elle devrait parvenir à réduire à l'avenir cette dépendance.

Fonctions et objectifs de l'organisation

L'organisation combine deux fonctions – promouvoir le tourisme communautaire et intégrer les activités de ses membres dans l'économie nationale en favorisant les relations avec le secteur privé. Ces relations sont cruciales pour le développement du tourisme communautaire. L'objectif spécifique consiste à répartir plus largement les bénéfices du tourisme en Namibie.

Bénéficiaires du projet

Bien qu'ouverte à des initiatives diverses, l'association définit certains critères d'admission afin d'assurer que les Etc bénéficient aux groupes relativement pauvres. Elle privilégie en particulier les initiatives apportant des avantages avérés à des communautés défavorisées, celles dont les membres n'ont qu'un accès limité aux ressources financières et aux compétences nécessaires pour développer leurs entreprises, et celles qui offrent de bonnes perspectives de viabilité.

Les membres de la NACOBTA sont en majorité des pauvres qui opèrent dans le secteur informel. Cette orientation délibérée en faveur des pauvres est démontrée par les critères susmentionnés qui conditionnent le choix des membres. Les acteurs directement associés à la NACOBTA sont des populations pauvres qui ont des compétences, une certaine position sociale et une éducation de base, mais qui n'ont pas d'emploi. Cela tend à exclure les très pauvres – comme les travailleurs peu qualifiés du secteur informel et les travailleurs journaliers –, mais ceux-ci bénéficient néanmoins indirectement du projet grâce aux externalités positives générées par le secteur touristique.

Le choix des membres se fait sans aucune exclusive à l'encontre des femmes, que ce soit au niveau vertical ou horizontal.

Activités et impact du projet

Aide aux communautés. Jusqu'à présent, le manque de capitaux et d'équipements empêchait les communautés relativement pauvres de s'engager dans le secteur du tourisme. La NACOBTA offre une aide financière à ses membres pour les aider à démarrer leur entreprise. Ainsi, elle a octroyé six subventions à des Etc en 1999 et cinq en 2000.

Ces subventions, fournissant des moyens qui ne seraient pas disponibles autrement, servent par exemple à améliorer les logements destinés aux touristes et à créer des campements. Elles aident à mettre les structures d'accueil en conformité avec les normes minimales, ce qui encourage l'intérêt du secteur privé.

L'association propose également des formations. Ses trois conseillers commerciaux apportent une assistance sur place aux Etc, en les aidant par exemple à établir leur structure organisationnelle et de

gestion, un plan de formation et un projet d'entreprise. L'association organise aussi des cours, comme celui qui a eu lieu en 1999-2000 pour former des guides touristiques locaux.

Le personnel de la NACOBTA aide les Etc à améliorer et valoriser leurs services. Il leur assure aussi une formation en comptabilité, leur fournit un lot de matériel de base (calculatrice, registre des visiteurs, etc.) et leur apporte une assistance pour mobiliser des fonds auprès de donateurs et autres organisations.

La NACOBTA intervient dans le domaine du marketing. Elle produit et diffuse un bulletin bimensuel, une brochure et un répertoire qui donnent des informations sur toutes les entreprises membres, les expositions et les foires. Les Etc peuvent ainsi mieux cibler leurs activités sur les marchés locaux, régionaux et internationaux du tourisme. Il n'est toutefois pas certain que cette publicité ait été réellement efficace jusqu'à présent, car il faut constater qu'elle manque de professionnalisme. Néanmoins, l'association met l'accent sur le renforcement des capacités des acteurs locaux, ce qui permet aux communautés d'améliorer constamment leurs activités de commercialisation et leurs services.

Facilitation des entreprises conjointes et partenariats avec le secteur privé. L'une des priorités de la NACOBTA consiste à assurer la liaison avec le secteur privé, de façon à entretenir des relations saines qui puissent favoriser les entreprises conjointes, le partage de l'information et les échanges de connaissances et de savoir-faire. Elle participe aussi à des activités visant à combattre le scepticisme des entreprises privées vis-à-vis des Etc.

Cette volonté de collaboration est illustrée par le fait que la NACOBTA a inclus deux représentants du secteur privé dans son comité de direction. Cela encourage d'autres sociétés privées à établir des relations de confiance avec les entreprises communautaires et à les considérer comme des partenaires. La NACOBTA diffuse aussi des informations au secteur privé au sujet de l'association et de ses membres.

Collaboration avec les autorités. L'une des principales fonctions de l'organisation est de défendre les intérêts collectifs d'individus précédemment dispersés, de façon à accroître leur pouvoir de négociation. Elle représente ses membres de diverses manières et agit comme un groupe de pression auprès des autorités afin d'amener celles-ci à prendre en compte les besoins et les intérêts des Etc dans le cadre des processus de formulation de politiques, planification, exécution et suivi.

Voici quelques exemples d'actions menées en faveur des communautés:

- ☐ la NACOBTA a fait pression pour assurer à des communautés l'accès à des terres et à des ressources naturelles;
- ☐ elle a obtenu que le personnel du ministère de l'environnement et du tourisme suive une formation afin de se familiariser avec les politiques mises en œuvre pour aider les communautés;
- ☐ elle a fait pression sur les autorités pour simplifier et accélérer les procédures d'enregistrement des comités de conservation¹⁸ et des concessions; les communautés ont été impliquées, ont participé et contribué à cette action afin de rendre les procédures plus accessibles aux membres des communautés;

¹⁸ Un comité de conservation est un groupement enregistré de résidents locaux auxquels les autorités attribuent le droit d'exploiter la faune et la flore, à condition qu'ils le fassent de manière durable.

- ❑ elle a obtenu l'implantation d'infrastructures dans des zones défavorisées qui présentent un potentiel intéressant pour le développement du tourisme.

Ces actions ont permis de mettre en place des structures qui renforcent la cohésion des communautés. Des acteurs extérieurs se servent à présent de ces structures pour rentrer en contact avec ces dernières. Il s'avère que la NACOBTA, en instaurant des méthodes de communication et de consultation plus démocratiques, exerce un effet à long terme en Namibie sur la façon de diriger les projets et de rendre compte de leurs résultats.

Lutte contre la pauvreté. L'un des principaux aspects qui font la force de la NACOBTA est l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté. La plupart de ses membres vit sur des terres communales, qui sont peuplées en majorité de pauvres pratiquant une agriculture de subsistance et où le taux de chômage est élevé. Pour lutter contre la pauvreté, l'association agit à tous les niveaux – micro, privé, institutionnel et macro. Elle a notamment apporté les contributions suivantes dans ce domaine:

- ❑ les membres de la NACOBTA ont assuré un emploi à plein temps à 163 individus pauvres qui étaient précédemment au chômage;
- ❑ des groupes ruraux tels que les prospecteurs de pierres précieuses, les boutiquiers, les communautés voisines, les fournisseurs de bois de feu, etc. bénéficient indirectement de l'accroissement de la fréquentation touristique;
- ❑ dans le cas d'une Etc, on a constaté que les travailleurs journaliers gagnaient suffisamment d'argent pour assurer leur propre subsistance et celle de leurs parents vivant au village;
- ❑ dans le cas d'une autre Etc, chaque travailleur arrivait à faire vivre 30 à 50 personnes en leur redistribuant l'argent gagné;
- ❑ trois études de cas sur des Etc montrent que l'impact direct et indirect du projet sur les pauvres augmente chaque année;
- ❑ d'après les mêmes études de cas, l'existence des Etc a atténué la vulnérabilité des ménages au sein des communautés concernées;
- ❑ la NACOBTA encourage les Etc à cotiser à un fonds de sécurité sociale. Par exemple, une association verse 600 dollars namubiens par mois à la caisse communautaire, dont le produit est redistribué dans la zone.

Les facteurs exogènes qui ont affecté le projet

Au niveau macro, l'environnement extérieur a affecté de manière à la fois positive et négative l'action de la NACOBTA. Ainsi, la promulgation en 1996 par le Parlement d'un amendement à la loi sur la protection de la nature, qui autorisait la création de comités de conservation dans les zones communales, a accordé aux communautés certains droits et notamment des droits d'exploitation. Cela a donné une impulsion au tourisme communautaire.

Mais depuis lors, l'action de la NACOBTA demeure limitée par l'absence de politique nationale en matière de tourisme et par le fait que le gouvernement ne soutient pas activement les initiatives communautaires. Faute de coordination au sein des ministères et entre eux, le tourisme communautaire a du mal à se développer. Ainsi, le ministère de l'environnement et du tourisme ne fournit guère d'appui à

la NACOBTA dans le domaine de la promotion. En outre, il n'existe pas de politique concertée en vue d'établir un schéma directeur pour le secteur du tourisme dans son ensemble.

Suivi et évaluation

L'association reconnaît la nécessité de rendre compte de son action. Cependant, cet aspect est encore peu développé et elle tend à mettre l'accent sur la responsabilité vers le haut plutôt que sur la responsabilité vis-à-vis de ses adhérents. En outre, le nombre des bailleurs de fonds contribuant à l'association est tel que le personnel de la NACOBTA consacre une part disproportionnée de son temps à élaborer les rapports qui leur sont destinés, au détriment de la conduite des projets proprement dits.

Pérennité

La NACOBTA demeurant fortement dépendante des financements extérieurs, sa viabilité est incertaine. Cependant, il n'en va pas de même des Etc. Certaines n'ont plus besoin de financement extérieur et sont capables d'apporter une contribution à la communauté. A mesure que les capacités se développeront, il y aura de plus en plus d'Etc qui évolueront dans ce sens. Toutefois, il faudrait encourager les Etc à régler régulièrement leur cotisation à la NACOBTA afin de lui donner les moyens de poursuivre son action.

Propositions concrètes pour améliorer la performance de l'OPR

Compte tenu de la nature hétérogène des groupements auprès desquels elle intervient, la NACOBTA a besoin d'acquérir des compétences complémentaires pour travailler avec les différents acteurs – communautés, secteur privé et autorités nationales. Il lui faut aussi mettre en place des stratégies à tous les niveaux – macro et micro – afin de faciliter le développement du tourisme communautaire.

Pour que les organisations affiliées à la NACOBTA puissent s'intégrer dans le secteur privé, des efforts permanents devront être déployés afin de développer les capacités au niveau des communautés. Le défi qui se pose à la NACOBTA est de s'aligner sur les normes du secteur privé.

La mise en œuvre de la stratégie de la NACOBTA au niveau macro s'étant heurtée à un manque d'engagement actif de la part du gouvernement, il est indispensable que les autorités collaborent dorénavant davantage avec l'association.

Bien qu'elles tirent avantage du fait que la NACOBTA les représente, les Etc ont besoin d'être elles-mêmes reconnues. Par exemple, la première page des brochures de publicité ne concerne pas les Etc mais la NACOBTA. Dans le même esprit, c'est généralement la NACOBTA qui organise les réunions, et non les Etc. Cela pourrait avoir des effets négatifs sur la maîtrise des interventions et sur la viabilité de cette organisation de producteurs.

Une faiblesse manifeste de la NACOBTA réside dans le manque de compétences touristiques, commerciales et financières au sein de l'institution et chez ses membres. Pour que les Etc puissent s'intégrer dans le secteur privé et devenir viables, il est indispensable qu'elles acquièrent ces compétences. Il semble, par exemple, que les communautés aient besoin d'aide et de conseils pour gérer leur argent efficacement et le répartir de manière équitable.

La NACOBTA doit aussi s'attacher à concilier les trois cultures dans le cadre desquelles elle intervient: la culture traditionnelle ou communautaire, la culture des entreprises et la culture des ONG.

La NACOBTA, comptant sur les effets économiques induits, n'a mis en place aucun système pour redistribuer des fonds communautaires aux plus pauvres. En encourageant plus largement le versement de cotisations à une caisse communautaire, elle pourrait assurer des bénéfices indirects à des groupes qui, sinon, ne tireraient aucun avantage de son action.

Il convient d'éviter une trop forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds. Peu de membres versent actuellement leur cotisation à la NACOBTA, ce qui donne l'impression que celle-ci est essentiellement pilotée par les bailleurs de fonds. Cette situation pourrait conduire au retrait de certains partenaires.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

Cette étude de cas montre clairement qu'il est indispensable d'intégrer les organisations communautaires au sein du secteur privé pour assurer leur rentabilité et leur survie. La NACOBTA a besoin du secteur privé: elle doit pouvoir utiliser ses infrastructures et mobiliser des investissements pour ses initiatives. Il lui faut donc acquérir les compétences nécessaires pour traiter avec le secteur privé, en gérant l'organisation comme une entreprise professionnelle.

Les politiques publiques influent sur le succès de toute organisation de producteurs et sur ses relations avec les marchés et le secteur privé. Il importe donc de mener une action auprès des gouvernements afin d'encourager et de faciliter la mise en œuvre de politiques nationales permettant aux groupes ruraux d'avoir un meilleur accès aux marchés et aux produits.

L'importance des apports financiers de ce projet a permis de combiner des objectifs de développement avec le renforcement du secteur du tourisme. C'est là un aspect essentiel si l'on considère que les investissements dans le capital humain bénéficieront au pays sur le long terme, même s'ils ne produisent que peu de résultats à court terme.

Cependant, les leçons les plus significatives de cette expérience sont les suivantes.

Dans un secteur d'activité non agricole comme le tourisme, beaucoup de pauvres tentent de créer de petites entreprises, mais sont défavorisés par la faiblesse de leurs moyens. Cette expérience montre avant tout qu'une organisation de producteurs est un moyen très efficace pour regrouper les entreprises de cette catégorie sociale.

Sans cette organisation, les fonctions de groupe de pression qu'elle a assumées auraient été inexistantes. Les Etc n'auraient pas eu de représentant pour exprimer leurs revendications, et elles n'auraient pas eu accès à des formations, des appuis techniques et des financements.

Du fait qu'elle opère au niveau interassociatif, cette organisation est en mesure de combiner deux fonctions essentielles: apporter un appui technique direct à ses membres et représenter leurs intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics et du secteur privé.

En appliquant une stratégie flexible mais ciblée pour les conditions d'adhésion, l'organisation de producteurs veille à ce que les bénéfices de son action ne soient pas détournés au profit de groupes plus favorisés.

Une action directe peut engendrer des résultats positifs de manière indirecte. Ainsi, l'action menée auprès du gouvernement a conduit progressivement celui-ci à reconnaître les Etc comme un groupe actif. Il convient de tenir compte de ces résultats indirects dans le cadre du suivi et de l'évaluation.

Il s'est révélé que l'organisation avait besoin d'acquérir des compétences pour travailler avec des intervenants très divers – les pauvres, le secteur privé et les décideurs. Cela implique qu'il faut suivre non seulement l'impact des actions, mais aussi le développement institutionnel du comité de direction.

Les Etc ont pu établir des relations avec le secteur privé d'autant plus facilement que la NACOBTA servait de point de contact central. Toutefois, pour que ce type de partenariat offre un intérêt, il doit apporter des avantages aux deux parties.

Le renforcement d'une institution peut être lent et exiger au départ beaucoup de ressources financières et autres. Les bénéfices se manifesteront et se multiplieront avec le temps. Il s'agit parfois d'un processus long et coûteux. Les bailleurs de fonds doivent en tenir compte dans leurs politiques d'évaluation.

Etude de cas n° 13 : associations de productrices de sésame – *National Association of Women Farmers (nawfa)*, Gambie

Localisation	Gambie (toutes les divisions).
Echelle d'intervention	environ 48 000 adhérentes dans l'ensemble du pays.
Bénéficiaires	principalement les femmes membres des associations de productrices de sésame et, indirectement, leurs familles. Les hommes peuvent eux aussi bénéficier des services de vulgarisation et d'un meilleur accès aux intrants et variétés nouvelles.
Objectifs spécifiques	accroître la production de sésame, favoriser la maîtrise des interventions et responsabiliser les femmes grâce au renforcement de leurs organisations.
Activités du projet	apporter un appui financier et technique, assurer une formation et mettre en place des activités de développement humain débouchant sur la génération de revenus extra-agricoles.
Bailleur de fonds	Crs/Gambie (avec des subventions de l'USAID).
Budget	en moyenne, entre 140 000 et 150 000 dollars par an de 1988 à 1990. Subventions USAID Title II— 280 000 dollars par an à partir de 1991; 800 000 dollars en 1999-2000. Total— plus de 3 millions de dollars sur une période de 12 ans.

Contexte

Catholic Relief Services (Crs) est une ONG internationale qui intervient en Gambie depuis 1964. Le Crs/Gambie a pour mission de réduire l'insécurité alimentaire et d'améliorer la nutrition des agricultrices et des enfants qui constituent son principal groupe cible. Actuellement, il s'attache avant tout à renforcer les capacités des agricultrices. Ce processus de responsabilisation des femmes gambiennes se déroule parallèlement à d'autres initiatives comme le «programme femmes dans le développement» mis en œuvre à l'échelon national de 1993 à 1998 avec l'appui de la Banque mondiale.

Historique du projet

Le Crs-Gm mène une action depuis les années 80 pour développer la culture du sésame. Il s'agit ainsi de diversifier la production agricole de la Gambie afin de contribuer directement à la sécurité alimentaire des ménages. Au départ, les villageois cultivaient le sésame principalement pour en extraire de l'huile et pour leur consommation. Mais jusqu'à récemment, le volume de production restait faible.

A la fin des années 80, il est apparu que les capacités de production ne suffisaient plus à répondre à la demande et qu'il fallait amener les producteurs à prendre en charge le développement de cette culture. En 1989, à l'initiative du Crs/Gambie, les premières associations de productrices de sésame (Aps) ont officiellement vu le jour. Ce sont des organisations regroupant des agricultrices autour d'une même production: le sésame. Composées de représentantes de groupements villageois, elles ont pour objectif d'augmenter les niveaux de production, de favoriser la maîtrise des interventions et de responsabiliser les femmes grâce au renforcement de leurs organisations. Les Aps ont été aussi créées dans l'idée de faciliter l'accès d'un plus grand nombre de producteurs aux services d'encadrement, aux intrants et aux débouchés. En outre, elles ont permis au Crs-Gm de travailler avec les représentantes des OPR plutôt que directement auprès des populations rurales – ce qui exige moins de présence sur le terrain.

Les Aps se sont récemment fédérées sous l'égide de la *National Association of Women Farmers* (Nawfa).

Aide des bailleurs de fonds

Le partenariat entre le Crs-Gm et la Nawfa repose sur les principes suivants, établis en 1999.

- ❑ Les fonds sont décaissés sur présentation par la Nawfa d'un état récapitulatif des dépenses du projet. Le Crs-Gm peut suspendre les décaissements si la Nawfa ne fournit pas de justifications satisfaisantes.
- ❑ La responsabilité vers le haut conditionne le budget – la Nawfa doit fournir des rapports mensuels, trimestriels et annuels conformes aux directives de l'USAID.
- ❑ Le suivi, l'évaluation et les bilans périodiques sont contrôlés par le Crs.
- ❑ Le Crs-Gm poursuivra son appui financier et technique pendant la période convenue.
- ❑ La Nawfa assume la responsabilité financière et opérationnelle de l'encadrement des productrices de sésame. Elle est aussi chargée de recruter et de superviser le personnel du projet.
- ❑ La Nawfa doit établir un budget, un plan stratégique, des programmes d'activités et des procédures internes.

Bénéficiaires du projet

La décision initiale de promouvoir la culture du sésame en Gambie est venue du Crs-Gm, qui a formalisé et structuré les groupements de productrices. Tout en s'appuyant sur l'organisation traditionnelle des femmes par groupes d'âge au niveau des villages, les associations de productrices de sésame ont été constituées autour des presses à huile de sésame fournies antérieurement par le Crs-Gm. Chaque association réunit ainsi plusieurs groupements villageois.

En principe, l'adhésion est ouverte à toutes les femmes. Mais dans la pratique, il arrive que certaines ne puissent en bénéficier; par exemple, des membres de minorités ethniques s'associent pour contribuer à la production de sésame de leur village, mais se plaignent de ne pas recevoir les avantages espérés de l'association et de ne pas être considérées comme des adhérentes à part entière.

Si les adhérentes semblent, en général, bénéficier de manière assez égale de leur appartenance aux associations de productrices de sésame, les villages éloignés tendent avoir moins facilement accès aux

avantages que ceux situés à proximité d'une route ou près de l'endroit où sont basées les dirigeantes des Aps. En outre, toutes les adhérentes ne peuvent avoir accès aux classes d'alphabétisation et de comptabilité, celles-ci étant introduites progressivement et souvent éloignées des villages. Il arrive aussi que les plus pauvres reçoivent moins d'avantages: premièrement, parce qu'elles ne sont pas toujours en mesure de payer leur cotisation et, deuxièmement, parce qu'elles ne disposent pas des ressources productives et des fonds nécessaires pour réaliser des investissements.

Le Crs-Gm cible son assistance sur les agricultrices et les enfants – les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Etant donné que seules les femmes peuvent officiellement devenir membres des Aps, cette initiative privilégie délibérément la partie féminine de la population. Toutefois, rien n'empêche les hommes de bénéficier des services de vulgarisation au niveau des villages, et ils sont fréquemment présents aux réunions ou consultés par les groupements féminins lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. En revanche, leur degré de participation au niveau des Aps est moins évident.

Cependant, la division du travail entre les sexes et le contrôle des moyens de production nécessaires pour la culture du sésame demeurent problématiques, et les hommes conservent la plupart du temps le pouvoir de décision au sein des ménages et des groupements villageois. Les femmes connaissent toujours des difficultés pour l'accès au matériel agricole car, dans l'agriculture gambienne, ce sont normalement les hommes qui sont propriétaires de ce matériel, en régissent l'utilisation et contrôlent l'accès à la terre. La Nawfa s'efforce de trouver des solutions appropriées à ce problème.

Structure organisationnelle

L'appartenance à une Aps repose sur la libre adhésion. Les membres doivent produire collectivement du sésame sur les parcelles des groupements féminins villageois. Elles sont aussi tenues de verser une modeste cotisation annuelle, dont le produit est réparti entre le groupement villageois, l'Aps et la Nawfa. Le fonctionnement des associations repose sur des principes démocratiques et transparents. La Nawfa a des statuts qui ont été établis par des représentantes des Aps et sa direction est élue tous les deux ans par vote à bulletin secret supervisé par la commission électorale nationale.

Les Aps sont organisées de manière pyramidale. La base est constituée par quelque 48 000 productrices de sésame (dont environ 30 000 officiellement enregistrées et s'acquittant de leur cotisation) qui appartiennent à 1 000 groupements villageois. Chaque groupement a une représentante au sein d'une Aps. En 1999, on comptait 72 Aps regroupant chacune entre 5 et 45 groupements féminins villageois.

Activités et réalisations de l'organisation

Le Crs-Gm et, maintenant, la *National Association of Women Farmers* (Nawfa) assurent un appui financier et technique, des cours d'alphabétisation fonctionnelle et de comptabilité aux membres des comités de direction des Aps (élus par les adhérentes des Aps), ainsi qu'une formation technique sur la culture du sésame (services de vulgarisation) et aux méthodes de gestion et de direction. Les Aps interviennent dans la production, le traitement et la commercialisation du sésame. Elles assurent aussi, grâce à une aide financière directe du Crs-Gm ou de la Nawfa, diverses activités complémentaires en matière de développement humain débouchant sur la génération de revenus extra-agricoles et gèrent des programmes de microcrédit visant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'agriculture.

La Nawfa, créée en 1999, a pour mission de promouvoir la participation économique et sociale des agricultrices, à titre individuel et au niveau des associations, afin d'aider les membres des Aps et leurs

familles à compter sur leurs propres forces, à s'assurer des moyens de subsistance viables et à parvenir à l'autosuffisance. Bien qu'il faille souligner qu'elle a été suscitée et soutenue par le Crs-Gm, la création de la Nawfa a marqué le passage des Aps à un stade supérieur de maturité et de viabilité.

Appui au développement quantitatif et qualitatif de la production de sésame

Les stratégies mises en œuvre par le Crs-Gm pour accroître la production de sésame ont consisté à :

- ❑ faire des recherches sur sa propre station expérimentale de 1987 à 1994 afin de mettre au point des techniques appropriées pour la production du sésame;
- ❑ fournir gratuitement des semences;
- ❑ assurer une formation technique de production.

Les chiffres du tableau ci-dessous montrent l'accroissement de la production de sésame depuis la création des associations.

D'après le rapport d'évaluation de 1999 de l'USAID, les avantages économiques (revenus et consommation) que les membres des Aps tirent de la production de sésame se sont accrus de 50 %.

L'augmentation de leurs revenus s'explique par l'essor de la production (les rendements ayant progressé de 13 % entre 1998 et 1999), l'accroissement des volumes vendus pour l'exportation et le développement des capacités de commercialisation des Aps, qui sont désormais en mesure de négocier des prix plus élevés pour leur produit.

Tableau 7 Evolution de la production de sésame de 1994 à 1998.

<i>Année</i>	<i>Total superficies cultivées (ha)</i>	<i>Production (t)</i>
1994-95	371	51
1995-96	1463	188
1996-97	2844	351
1997-98	6419	1284

Source: Sahel Investment Management International 1998.

Renforcement des capacités des Aps et de la Nawfa sur les plans individuel et organisationnel

Entre la fin des années 80 et le début des années 90, le Crs-Gm a réajusté ses orientations, l'objectif primordial n'étant plus d'accroître la production de sésame mais de développer les capacités des Aps, au niveau des membres comme des associations.

Le personnel du Crs-Gm a jugé que la participation pourrait devenir plus effective si elle se situait dans un cadre organisationnel qui, en systématisant l'implication des femmes, conduirait les membres des Aps à prendre en main les interventions. Il s'est donc attaché à développer la participation des membres et à les responsabiliser en organisant des réunions et en renforçant leurs capacités, de façon à leur permettre d'exprimer leurs besoins aux niveaux supérieurs de la structure organisationnelle par le canal de leurs représentantes. Il est apparu également qu'une fédération augmenterait la cohésion et le pouvoir de négociation des associations. C'est ainsi que la Nawfa a été lancée officiellement au printemps 1999 à la suite de consultations entre le Crs-Gm et les responsables des comités de direction des Aps, dans le but de renforcer les capacités et la viabilité des associations et de permettre au Crs-Gm de se désengager des activités opérationnelles.

Cette approche du développement organisationnel vise à responsabiliser des femmes regroupées au sein d'une même filière, en s'appuyant sur un cadre organisationnel fédéré et démocratique et en faisant appel à une aide matérielle extérieure. D'après les dirigeantes des Aps, les associations et la Nawfa ont donné aux agricultrices les moyens d'influer sur les événements et de décider de leurs orientations et de leurs activités de développement. Les associations commencent aussi à faire entendre leur voix à l'échelon national auprès des bailleurs de fonds et du secteur privé. La Nawfa, ayant un comité directeur national élu, un secrétariat désigné, une assemblée générale, des statuts établis à l'issue de larges consultations avec les adhérentes et un secrétariat technique compétent, est en mesure d'accroître le crédit et le pouvoir de négociation de ses membres.

Deux exemples méritent d'être cités. Premièrement, en 1999, alors que les engrais dont les Aps avaient besoin pour commencer à produire le sésame tardaient à arriver, la directrice générale de la Nawfa a obtenu un prêt d'engrais de l'unité chargée des intrants au sein de la Direction des services agricoles. Deuxièmement, la Nawfa a engagé une action auprès des préfets et chefs de district pour obtenir de nouvelles terres de meilleure qualité pour les Aps et leurs membres. Cette action commence à produire des résultats en influant sur l'allocation des terres, habituellement contrôlée par les hommes dans les villages.

Le projet a également stimulé le partenariat entre les différents acteurs de la filière du sésame (Crs-Gm, Aps, services publics, ONG et secteur commercial). La collaboration entre le Crs et la Direction des services agricoles a permis la formation du personnel de vulgarisation et la réalisation d'une enquête agricole à l'échelon national. En outre, le Crs et le centre national de recherche agricole ont fait conjointement des essais pour évaluer des variétés de sésame et déterminer les dates optimales de semis.

Tout en développant les capacités organisationnelles, le Crs-Gm s'efforce également de renforcer les capacités au niveau des individus par divers moyens:

- ❑ en offrant aux membres des Aps des cours d'alphabétisation, de gestion et de direction, et aux agents de vulgarisation une formation au diagnostic rural participatif et aux méthodes Delta (« développement, éducation, *leadership*, *training* et action »);
- ❑ en favorisant l'éducation – en 1999 ont été créées 25 nouvelles classes d'alphabétisation accueillant chacune en moyenne 25 participantes, ce qui a porté à un total de 2325 le nombre des femmes qui avaient bénéficié de cours d'alphabétisation à la fin de 1999; les coûts ont été répartis entre le Crs-Gm (80 %) et les Aps (20 %);
- ❑ en instaurant un processus de consultation permanente avec les Aps.

Les cours d'alphabétisation et de comptabilité ont contribué à améliorer la gestion des Aps et à les viabiliser. En outre, pendant l'année 1999, la Nawfa a élaboré son budget, son plan stratégique et ses programmes d'activités, ainsi qu'un manuel de procédures internes. A la fin de 1999, on pouvait constater que la maîtrise des interventions était élevée, 90 % des associations de productrices répondant positivement à la question de savoir si elles étaient consultées lorsque des décisions importantes étaient prises.

Cependant, il existe des faiblesses. Par exemple, la formation à l'animation qui était prévue n'a pas eu lieu à la suite d'un retard dans le recrutement du personnel. On constate aussi que la dépendance vis-à-vis du financement extérieur persiste et qu'une ONG occidentale demeure aux commandes: le Crs-Gm, en tant que bailleur de fonds, conserve un droit de veto sur les décisions budgétaires de la Nawfa – or, la

Nawfa et le Crs-Gm ont des divergences sur ce qu'une relation de « partenariat » (par opposition à une relation entre bailleur de fonds et récipiendaire) signifie dans la pratique.

Accès aux marchés internationaux et locaux

Le Crs-Gm a établi des relations en Gambie avec un grand exportateur privé de sésame. Il a aussi créé, grâce à une subvention de l'USAID, un fond de commercialisation qui a permis à la Nawfa d'acheter elle-même 260 tonnes de graines de sésame. Les Aps ont réussi occasionnellement à vendre leur production de sésame à un prix supérieur à celui qui était offert initialement par les acheteurs du secteur privé – cependant, leur capacité de négociation dépend toujours de l'offre et de la demande régionales d'une année donnée (c'est-à-dire des tendances de la production sénégalaise de sésame). D'autre part, elles ont trouvé des formes de transport moins coûteuses. Néanmoins, les prix internationaux qui ont été négociés ne sont, jusqu'à présent, pas très compétitifs. Des importateurs en France offrent 630 dollars par tonne, ce qui équivaut aux coûts de traitement de la même quantité. Ce chiffre est à comparer avec le prix local, qui s'élève à 900 dollars par tonne.

Mobilisation de l'épargne et du crédit à tous les niveaux

Les Aps ont établi des relations avec des organismes tels que la *National Association of Co-operative Credit Unions of The Gambia* (Naccug) et la *Gambia Food and Nutrition Association* (Gafna). Cependant, ceux-ci demandent des taux d'intérêt élevés, de sorte que les emprunts contractés sont risqués et d'un coût prohibitif.

Lutte contre la pauvreté

Les femmes gambiennes étant dans l'ensemble plus pauvres que les hommes, et leur regroupement au sein des Aps étant généralement perçu comme contribuant à améliorer leur niveau de vie, il est clair que ces associations contribuent à réduire la pauvreté. Cependant, il s'avère difficile de démontrer concrètement que l'existence des groupements villageois, des Aps et de la Nawfa réduit la pauvreté et apporte des avantages économiques aux adhérentes. Il existe toutefois des preuves indirectes, à savoir: une meilleure estime de soi chez les femmes et une maîtrise accrue de leur destin, le renforcement de l'unité et de la cohésion, et l'accès collectif au crédit, aux intrants et à des possibilités de formation. Les hommes bénéficient parfois eux aussi de l'accès aux services de vulgarisation, aux variétés améliorées de sésame et aux intrants par le biais des groupements villageois de productrices.

Les ménages estiment généralement que leur appartenance à une Aps se traduit par des avantages économiques. Mais la plupart du temps, ils déclarent aussi que leur situation économique, plutôt que de s'améliorer, ne fait qu'empirer. Cela peut s'expliquer par des facteurs externes sur lesquels les Aps n'ont aucune emprise: événements personnels et familiaux, maladie, aléas climatiques, priorité accordée à la production d'arachide et difficultés résultant du contexte économique global.

Relations avec d'autres opérateurs

Dès le début du projet, le Crs-Gm a reconnu la nécessité stratégique d'établir des relations avec d'autres organisations pour assurer la viabilité des Aps. Lors de l'évaluation à mi-parcours de 1999, on a constaté que 30 % des dirigeantes des Aps collaboraient avec 45 organisations, et 60 % d'entre elles avec 1-3 organisations. En outre, le Crs-Gm a aidé la Nawfa à contacter des bailleurs de fonds potentiels tels que l'Ue, le projet Fida de financement rural et d'initiative communautaire et le Pam.

A la suite de ces contacts, la Nawfa a entrepris de préparer un certain nombre de requêtes de financement et d'établir des alliances stratégiques, notamment avec l'Ue. En 1999, elle a aussi réussi à mobiliser quelques financements de bailleurs de fonds non traditionnels. Ainsi, elle a reçu 10 000 dollars de dons d'entreprises privées, auxquels se sont ajoutés des aides de collectivités locales.

Facteurs exogènes

Des problèmes se posent dans des domaines qui ne relèvent pas du champ d'action du projet. Pour accroître le volume de la production de sésame, il est indispensable que les productrices aient accès à du matériel agricole et en soient propriétaires. Cependant, dans la première année du projet, la Nawfa n'a pas véritablement réussi à mobiliser ce type de ressources. Si cette situation persiste, les productrices ne manqueront pas de se demander dans quelle mesure la Nawfa est capable de répondre à leurs besoins.

Suivi et évaluation

Le projet utilise un système d'information et de gestion conçu par le Crs/Gm. Ce système comprend des instruments d'évaluation participative, mais jusqu'à présent, le secrétariat technique de la Nawfa collecte les informations avec le personnel du Crs/Gm, et la contribution des adhérentes au suivi et à l'évaluation reste limitée.

Pérennité

Il est clair que les associations ont exercé, directement et indirectement, un impact positif en développant quantitativement la production de sésame, en améliorant le niveau de vie des productrices et en favorisant leur responsabilisation.

Quant à savoir si ces associations pourront survivre lorsque le financement du bailleur de fonds prendra fin, cela n'est pas certain. Plusieurs éléments contribueront à la viabilité des Aps:

- ☐ les adhérentes expriment un solide engagement vis-à-vis de leurs associations;
- ☐ les Aps parviennent de plus en plus à influencer sur le prix de vente aux acheteurs privés;

Par ailleurs, des éléments semblent jouer favorablement:

- ☐ le marché de l'huile de sésame est en expansion du fait de l'augmentation de la consommation des ménages;
- ☐ la Nawfa a réussi à diversifier quelque peu ses sources de financement, de façon à réduire sa dépendance vis-à-vis du Crs-Gm;
- ☐ le progrès le plus significatif enregistré en une année et demie d'existence de la Nawfa est le transfert de certaines des attributions du Crs-Gm à cette organisation.

Cependant, la viabilité à long terme des associations de productrices est incertaine pour les raisons suivantes:

- ☐ la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs demeure importante;

- ❑ l'allocation des terres étant régie par les structures traditionnelles, les productrices de sésame ne disposent pas de suffisamment de parcelles;
- ❑ si les adhérentes ont élu des représentantes ayant autorité sur les fonds et sur les activités du secrétariat technique (dont les membres sont leurs employés), leur engagement à long terme vis-à-vis de l'organisation reste à confirmer. La Nawfa agit encore comme un prestataire de services qui transfère les ressources fournies par le bailleur de fonds occidental.

Propositions concrètes pour améliorer la performance de l'OPR

Afin d'atteindre les objectifs de responsabilisation, de viabilité économique et de lutte contre la pauvreté, il faudrait trouver les moyens de prendre en compte les besoins des adhérentes les plus pauvres et d'associer les plus démunies au projet.

La Nawfa doit continuer de plaider en faveur du changement des structures qui conditionnent l'accès des femmes à la terre et au matériel agricole pour la culture du sésame.

Les agents de vulgarisation de la Nawfa pourraient mener une action de sensibilisation et fournir un appui aux groupements villageois pour assurer que toutes les femmes, quel que soit leur groupe ethnique, puissent adhérer aux associations de productrices de sésame et en tirer les mêmes avantages.

Il faudrait résoudre les problèmes et contraintes en amont et en aval de la production de sésame afin de renforcer la performance de l'OPR au niveau de l'ensemble de la filière – les aspects essentiels étant les débouchés extérieurs, la régularité de l'approvisionnement en intrants et l'accès aux marchés nationaux et internationaux.

Il est indispensable de continuer à renforcer les capacités des associations villageoises dans plusieurs domaines: gestion financière, alphabétisation, comptabilité, banque et épargne pour leur permettre de constituer leurs propres fonds d'investissement. Pour que l'organisation de productrices assoie véritablement son action, elle devra démontrer qu'elle est capable de diversifier ses sources de financement, de mettre en place des activités rentables, de maintenir un fonctionnement démocratique et de répondre aux attentes de ses membres.

Actuellement, l'adhésion des membres au projet est incertaine – on ne voit pas clairement qui, du Crs/Gm, de la Nawfa ou des Aps, est responsable de l'assistance fournie aux productrices de sésame. Il s'avère nécessaire d'établir des lignes directrices pour clarifier le rôle des différents niveaux de l'organisation et la nature du partenariat.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

La principale leçon de cette expérience est que la création d'organisations structurées autour d'une même production donne aux producteurs les moyens de faire entendre leur voix et d'accroître leur capacité de production.

Mais de manière corollaire, lorsqu'on crée une organisation de producteurs dans une filière donnée, il faut veiller à ce qu'elle intègre les plus pauvres, en étant véritablement ouverte à tous et représentative. Pour ce faire, il convient de sensibiliser les dirigeants de l'organisation aux besoins des pauvres ou de s'assurer que les groupes démunis aient accès aux apports de l'OPR.

D'après cette étude de cas, il est clair que des normes locales comme celles qui régissent la propriété foncière et l'accès au matériel agricole affectent la production et, par conséquent, le succès d'une organisation de producteurs. Des efforts doivent être faits pour résoudre les problèmes liés aux structures coutumières.

Des structures démocratiques et fédérées comme les OPR contribuent à accroître l'influence et le pouvoir de négociation des adhérents d'une manière qui n'est guère possible pour des groupements villageois ou individus isolés. La création d'une fédération permet aux associations de faire pression sur les autres acteurs aux niveaux régional, national et même international. La fédération sert aussi d'intermédiaire entre les associations (et donc leurs membres) et les bailleurs de fonds, tout en leur donnant les moyens de rendre compte de leurs activités. En outre, ce type d'organisation qui chapeaute les associations peut en venir à assumer une grande partie des fonctions assumées précédemment par les bailleurs de fonds.

Les ONG internationales peuvent jouer un rôle crucial pour aider les organisations à avoir accès à certains marchés internationaux, et en particulier à obtenir des prix rémunérateurs pour leurs produits qui leur assurent suffisamment de profit.

Il peut être rationnel de cibler un projet sur les femmes pour résoudre les problèmes de sécurité alimentaire. Mais comme le montre cette expérience, cela n'implique pas qu'il faille empêcher les hommes de tirer des avantages indirects du projet.

Etude de cas n° 14: La Fédération des producteurs de café colombiens¹⁹

Localisation	Cordillère centrale des Andes en Colombie.
Bénéficiaires	les producteurs de café de la Cordillère centrale et leurs familles – soit approximativement 250 000 ménages.
Objectifs spécifiques	contribuer à la prospérité nationale et promouvoir le bien-être des producteurs de café colombiens sur les plans économique et social.
Activités du projet	la Fédération mène des activités telles que le transport, le stockage du café, la recherche agricole et des programmes de travaux publics.
Bailleurs de fonds	la Fédération compte principalement sur ses fonds propres, mais reçoit des subventions de la Ce et du DFID. De 1993 à 1996, le DFID a apporté une aide à Cenicafé.

Contexte

En Colombie, la Cordillère centrale des Andes, région de haute altitude aux pentes abruptes et aux sols fertiles, se prête particulièrement bien à la culture du café. Dans les années 90, la zone de caféiculture de cette région a été structurée en six départements comptant une population d'environ 12 millions d'habitants et 250 000 plantations de café. C'est cette zone qui bénéficie le plus de l'action de la Fédération des producteurs de café.

19. Les auteurs remercient Pete BAKER et Jeffrey BENTLEY pour les informations fournies.

Historique du projet

Créée en 1927, la Fédération des producteurs de café colombiens offre l'exemple d'une organisation de petits producteurs qui est gérée par ses membres et financée principalement par leurs propres ressources. Implantée dans la Cordillère centrale des Andes, elle couvre une zone qui fournit plus de 60 % de la production nationale de café.

Ses principaux fondateurs étaient presque tous des caféiculteurs appartenant à l'élite de la société. Aucun bailleur de fonds n'a participé à sa création. La Fédération est née de la volonté de protéger et de défendre les intérêts de la filière, afin de contribuer à la prospérité nationale et de promouvoir le bien-être des producteurs sur les plans social et économique. Il s'agissait aussi d'empêcher toute collusion des exportateurs privés pour faire baisser les prix aux producteurs. La Fédération s'est engagée dans des activités telles que le transport, le stockage du café, la recherche agricole et des programmes de travaux publics.

La Fédération est dotée d'une structure organisationnelle démocratique reposant sur des comités municipaux élus par la base. Ses responsables rendent compte de leur action à un Congrès élu démocratiquement.

Les ventes de café de la Fédération se chiffrent entre 1,5 et 2 milliards de dollars par an. Sa réussite s'explique par le degré élevé de professionnalisme avec lequel elle mène ses activités, ainsi que sa stabilité et sa solidité financière. L'importance des volumes produits permet aux producteurs de réaliser des économies d'échelle et leur donne un réel pouvoir de négociation.

Aide des bailleurs de fonds

La Fédération a reçu une aide de bailleurs de fonds essentiellement sous forme de subventions, mais de manière limitée. Elle a donc dû assurer elle-même le développement de ses capacités pour conférer l'efficacité voulue à son action.

Bénéficiaires du projet

La Cordillère centrale des Andes, dont viennent plus de 60 % de la production de café de la Colombie, est peuplée d'environ 12 millions d'habitants et compte quelque 250 000 exploitations.

La Fédération se prévaut d'excellentes relations avec ses adhérents, ce que démontre un certain nombre de ses actions. Par exemple, dans les années 30, elle a appuyé le démembrement des grandes exploitations latifundiaires et a fait pression en faveur de la création d'une société de crédit foncier afin de permettre aux petits producteurs de racheter les terres.

Mais dans le même temps, l'organisation est gérée par les familles de grands propriétaires caféiculteurs que des différences de niveau économique, d'éducation et de classe séparent de la majorité des adhérents. Parmi les représentants siégeant au sein du conseil national, 85 % sont à la tête d'exploitations de plus de trois hectares. Il en résulte parfois des problèmes de communication entre les dirigeants de l'organisation et les adhérents.

Le café est une culture idéale pour les petits producteurs colombiens, car elle se pratique tout au long de l'année. La Fédération paye le même prix à tous les producteurs, quelle que soit leur distance par rapport au marché. Elle joue aussi un rôle de stabilisation pour les protéger des fluctuations des cours

internationaux, en achetant des volumes de café plus importants quand les cours sont bas. Cependant, les producteurs des zones marginales ne bénéficient pas toujours des mêmes avantages que ceux des zones plus centrales, et ils en sont parfois réduits à accepter un prix inférieur pour leur produit s'ils ne veulent pas avoir à le transporter sur une longue distance jusqu'au marché.

La majorité des adhérents sont des hommes et il n'existe actuellement pas de stratégie précise en faveur des femmes.

Activités et impact du projet

Le rôle de la Fédération. Elle contrôle son budget et la répartition de ses dépenses. Elle collabore directement avec les autorités, par exemple pour fixer le montant de la taxe sur les exportations de café.

Elle finance des travaux pour des infrastructures publiques dans la zone cafetière centrale et le centre national de recherche sur le café (Cenicafé).

Ses objectifs fondamentaux sont d'aider les producteurs à accroître leur productivité et de leur assurer des prix rémunérateurs pour leur production.

Grâce à l'étendue de ses capacités de gestion interne (mise au point de nouvelles technologies en vue d'élever la productivité, diffusion de messages de vulgarisation aux producteurs) et de ses capacités de négociation avec l'extérieur (fixation des prix, lutte pour sécuriser les droits fonciers, investissements dans l'éducation, les travaux publics, etc.), l'organisation est en mesure de défendre efficacement les intérêts de ses membres.

Croissance agricole. La Fédération finance le centre national de recherche sur le café (Cenicafé), créé en 1938, qui est son organe scientifique. Les rendements élevés obtenus dans la région peuvent être en partie attribués aux recherches de ce centre. Ainsi, la mise au point de la variété améliorée « Caturra » a permis de faire passer les rendements de 42 kg par hectare dans les années 60 à 84 kg par hectare dans les années 90.

Lutte contre la pauvreté. Si peu de membres de la Fédération font partie des groupes les plus pauvres, ceux-ci bénéficient de manière indirecte de son action. En 1927, la Fédération et le Gouvernement colombien ont créé une taxe sur les exportations de café dont le produit est reversé à la Fédération. Celle-ci s'en sert pour financer des biens publics pour les communautés de producteurs de café (construction de routes, centres de santé, systèmes d'alimentation en eau et écoles) ainsi que des recherches. Plus de la moitié des revenus tirés de cette taxe est distribuée aux comités départementaux au prorata du volume de café produit. Ceux-ci les redistribuent aux comités municipaux. Parmi les avantages tangibles qui en ont résulté pour les communautés locales, on peut citer:

- la construction de 16 923 écoles;
- la construction de 12 882 km de routes;
- la réfection de 50 672 km de routes.

Cependant, dans les zones qui produisent moins de café, les avantages matériels sont moins marqués et il existe donc des écarts de revenu importants, comme on peut le voir au tableau ci-dessous.

Influence politique. Bien que la Fédération se considère comme apolitique, elle se révèle avoir un poids considérable. Le Fonds pour le café, constitué par les cotisations des adhérents et la taxe sur le café, est suffisamment important pour lui permettre d'influer sur le cadre macroéconomique. La Fédération est ainsi amenée à collaborer avec les autorités colombiennes pour prendre les décisions générales relatives à ce fonds. En outre, certains comités municipaux ont réussi à obtenir des collectivités locales des financements complémentaires à hauteur de 30 %.

<i>Département</i>	<i>Pourcentage de ménages ruraux producteurs de café qui vivent dans la misère²⁰</i>
Zone caféière centrale	14,7
Reste de la zone caféière	46,8

Gestion durable des ressources naturelles. Le centre de recherche de la Fédération (Cenicafé) s'efforce de conjuguer la mise au point de techniques agronomiques avancées avec la protection de l'environnement. Grâce à cette approche, il a obtenu un certain nombre de résultats innovants, notamment dans les domaines suivants:

- ☐ lutte contre le scolyte des graines de café;
- ☐ procédé non polluant de traitement du café;
- ☐ variété de café résistante à la rouille;
- ☐ procédé de dépulpage économisant l'eau.

Liaisons entre vulgarisation, recherche et producteurs

Les chercheurs de Cenicafe ont à cœur de travailler directement avec les producteurs, tout en utilisant des techniques d'enquête standard et des mécanismes de consultation largement acceptés. Par le biais des agents de vulgarisation, la Fédération fait remplir chaque année des questionnaires aux producteurs, et tous les cinq ans, il est demandé aux comités départementaux de faire connaître leurs besoins en matière de recherche. Les producteurs contribuent ainsi à établir le programme de recherche, car Cenicafe maintient des relations avec les agents de vulgarisation de la Fédération et organise chaque année une réunion pour faire le point avec eux sur les résultats de la recherche. De leur côté, les agents de vulgarisation sont constamment en liaison directe avec les producteurs grâce à des émissions télévisées hebdomadaires d'une demi-heure qui sont regardées par environ 5 millions de personnes.

Le financement de Cenicafe dépend des producteurs eux-mêmes, le Congrès étant habilité à augmenter ou diminuer les fonds consacrés à la recherche. Toutefois, les producteurs ne participent ni à l'exécution des recherches ni à la validation de leurs résultats.

La pertinence des résultats combinée à une diffusion efficace de l'information technique expliquent certainement les taux d'adoption globalement élevés (75 % dans certains cas) des techniques mises au point.

Pérennité. La Fédération possède beaucoup d'atouts de nature à assurer sa pérennité: solidité financière, stabilité (huit directeurs généraux seulement s'étant succédé depuis 1927) et indépendance politique.

²⁰ La misère, dans ce contexte, se définit par au moins deux des caractéristiques suivantes : pauvreté, promiscuité, logement inadéquat, manque d'accès à l'eau potable, enfants non scolarisés.

Toutefois, à la suite de la récente chute catastrophique des cours du café, la Fédération a dû baisser le prix aux producteurs de 9 % afin de minimiser une hausse des coûts de production qui menaçait de lui faire subir un déficit de 300 millions de dollars d'ici la fin de 2001. L'évolution de la situation étant incertaine, il se pourrait que la Fédération ait besoin d'une aide financière pour faire face aux fluctuations des marchés internationaux.

Propositions concrètes pour améliorer la performance de l'OPR. La Fédération des producteurs de café colombiens est un excellent exemple d'OPR née d'une initiative locale. Cela a contribué de manière directe à en faire une organisation viable. La vision large qu'elle a de sa mission et la focalisation de son action sur une seule filière (sécurisation foncière, stabilisation des prix du café, prestations de services) lui ont assuré la coopération des producteurs.

De solides relations avec les adhérents permettent à la Fédération de mener une action efficace et d'appliquer des politiques appropriées. Cependant, dans la mesure où la direction de l'organisation apparaît liée à une classe ayant une position économique privilégiée, des efforts devraient être faits pour restaurer l'équilibre.

Grâce à la régularité de ses revenus, la Fédération dispose d'une puissance financière qui lui permet de mener des recherches, d'investir dans le stockage et le fret, et de protéger les exploitants de l'évolution erratique des prix. Toutefois, elle est vulnérable aux fluctuations des marchés internationaux si celles-ci se révèlent excessives, comme cela a été le cas avec la crise des années 2000-2001.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural. La réussite de la Fédération s'explique en partie par l'expérience et la compétence de ses responsables aussi bien que de ses membres. Elle a été en mesure de développer ses capacités de gestion interne sans intervention directe d'un bailleur de fonds, à partir des ressources dont elle disposait. Cela montre que les bailleurs de fonds doivent veiller à ne pas étouffer les initiatives que les organisations locales et leurs dirigeants peuvent mettre en place pour développer eux-mêmes leurs capacités.

Lorsqu'une organisation de producteurs est structurée autour d'une seule production, il est inévitable qu'il y ait une exclusive à l'encontre de tout ce qui ne relève pas de cette filière. Il faut en tenir compte et, au besoin, prévoir des mesures pour développer une coordination avec d'autres groupes (en l'occurrence, les producteurs de filières autres que le café).

Les marchés extérieurs peuvent influencer sur le succès d'une organisation de producteurs et il convient donc d'en tenir compte dans la planification et suivre la situation tout au long de la période pendant laquelle une aide est apportée à l'organisation. Les bailleurs de fonds pourraient veiller à ce que l'OPR dispose d'un flux de revenus aussi stable que possible, afin de protéger les producteurs des fluctuations de prix erratiques. Ou encore, ils pourraient aider l'organisation de producteurs à entreprendre de nouvelles activités lui permettant de répartir les risques.

Etude de cas n° 15: La Plate-forme nationale des producteurs de Gambie

Localisation	Gambie.
Bénéficiaires	le nombre d'adhérents actifs est difficile à déterminer, mais la Plate-forme affirme représenter l'ensemble des producteurs et productrices de toutes les régions de la Gambie.
Objectifs spécifiques	permettre aux producteurs d'influer sur les politiques agricoles nationales et faciliter l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits.

Bailleurs de fonds

aide initiale du Cilss et action de facilitation du Club du Sahel. Petite subvention du Crs-Gm en 1999.

Historique du projet

La Plate-forme nationale des producteurs de Gambie a vu le jour en 1994, à une époque où l'on s'efforçait de créer des plateformes paysannes aux niveaux local, national et sous-régional. Elle a pour objectifs de permettre aux producteurs d'influer sur les politiques agricoles nationales et de les aider à s'approvisionner en intrants et à commercialiser leurs produits. Il s'agit d'une organisation de caractère générique, dont les membres ont de multiples activités agricoles.

La Plate-forme est un exemple typique d'organisation née de la dissolution des organismes publics, en l'occurrence la *Gambia's Co-operative Union* dont la disparition en 1998 a laissé un vide dans le secteur rural. Elle a une très large base chez les OPR. Comprenant deux représentants de chaque village, elle couvre théoriquement la totalité des 1 500 villages de Gambie. A cet égard, il n'existe en principe pas de discrimination à l'encontre de la participation des femmes au niveau des villages. En revanche, on constate dans la pratique que les liens entre les producteurs villageois et leurs représentants au niveau national sont très faibles et qu'il existe peu d'intérêts communs entre les membres de l'organisation.

En 1994, le Cilss (Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) a accepté d'aider ses Etats membres à faciliter la création de plateformes paysannes aux niveaux local, national et sous-régional. En Gambie, des réunions ont été organisées avec les producteurs dans l'ensemble du pays pour sélectionner progressivement des représentants des villages, des districts et des divisions, et mettre en place une direction nationale.

L'organisation se compose de représentants (un homme et une femme) de chaque village gambien. Les représentants des districts ont élu les représentants des divisions et un comité directeur national comprenant un président et un vice-président. Ce comité, constitué en 1996, a tenu sa première réunion plénière en février 1997.

Créée à l'initiative du Gouvernement gambien et du Cilss, la Plate-forme n'est pas née de la volonté de la base et elle ne repose pas non plus sur une structure traditionnelle.

Activités et impact du projet

En 1998, le Secrétariat d'Etat à l'agriculture a explicitement sollicité l'avis des producteurs, par le biais de la Plate-forme, pour élaborer une déclaration de politique à moyen terme. Les producteurs ont, quasi unanimement, identifié trois grands problèmes: la fertilité des sols, la qualité insuffisante des semences d'arachide et le manque de matériel agricole.

Cependant, il ne semble pas, jusqu'à présent, qu'une action ait été engagée pour résoudre ces problèmes. De manière générale, la Plate-forme n'a guère influé sur les conditions de vie des producteurs. Cela est dû à un certain nombre de facteurs que l'on va préciser.

- ❑ Faute de disposer de moyens financiers lui venant des cotisations de ses membres ou de sources extérieures, l'OPR n'a pas été véritablement en mesure de fournir un appui matériel ou des services à ses membres. De ce fait, leur intérêt pour la Plate-forme et leur engagement s'est amenuisé. En outre, il n'existe pas d'intérêt commun pour une production ou une activité économique donnée.

- ❑ La Plate-forme manque de formation et de capacités pour établir des relations effectives avec les producteurs locaux qui forment la base de ses adhérents.
- ❑ La Plate-forme ayant peu de réalisations concrètes à son actif, les producteurs ne semblent pas vraiment lui faire confiance.
- ❑ Les producteurs continuent, cependant, à voir dans l'organisation un moyen d'obtenir des intrants et des matériels à des prix raisonnables plutôt qu'un instrument pour influencer sur les politiques agricoles.
- ❑ L'organisation n'est pas née en réponse à une nécessité exprimée par les acteurs locaux.
- ❑ Il manque à la Plate-forme des intérêts ou objectifs qui souderaient ses membres à la base pour appuyer son action à l'échelon national. Elle ne repose pas sur une force productive ou une spéculation commune, mais vise à représenter l'ensemble des producteurs, dont les intérêts sont par nature hétérogènes.

En résumé, les raisons expliquant que la Plate-forme n'a pas exercé un impact significatif sur les producteurs ruraux de la Gambie sont principalement les suivantes: manque d'assise financière, absence de cotisation des adhérents, accès limité à des financements extérieurs et faiblesse du soutien reçu de la base.

Propositions concrètes pour améliorer la performance de l'OPR

Il faudrait élaborer des orientations précises, dans le cadre d'un processus consultatif, pour permettre à tous les membres de la Plate-forme d'avoir une idée claire de ses objectifs. Ce processus pourrait contribuer à faire émerger une direction solide, capable d'agir rapidement et résolument. Elle serait alors en mesure de recruter et contrôler un dirigeant à plein temps.

En tenant ses membres systématiquement au courant de ses interventions et de ses réalisations, l'organisation pourrait les intéresser durablement à son action.

Si l'organisation parvenait à obtenir davantage d'apports financiers extérieurs tout en mobilisant des ressources locales et à développer ses capacités, cela lui donnerait l'impulsion nécessaire pour s'assurer l'intérêt et l'engagement des producteurs. Il faudrait aussi qu'elle entreprenne des activités génératrices de revenus et qu'elle perçoive des cotisations de ses adhérents. Parce qu'elle n'a rien fait dans ce sens jusqu'à présent, la Plate-forme n'a pas été en mesure d'agir.

Il est nécessaire que l'organisation renforce ses liens avec ses adhérents pour mieux se faire connaître des producteurs et susciter leur collaboration. Cela lui permettrait aussi de s'affirmer en tant que groupe de pression.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

La Plate-forme nationale des producteurs de Gambie offre l'exemple d'une OPR dont les résultats sont décevants parce qu'elle n'a pas su définir clairement ses objectifs et focaliser son action sur une production ou un problème d'intérêt commun. De fait, il semble que les représentants des villages et les responsables de l'organisation considèrent celle-ci avant tout comme un moyen pour avoir accès à des ressources extérieures. Cela a affecté l'intérêt suscité par l'organisation, ainsi que sa cohésion et son

efficacité. Il apparaît donc nécessaire de constituer les organisations de producteurs autour d'un problème ou d'une production particulière, en définissant clairement leur mission et leurs objectifs.

Une direction solide et bien formée étant indispensable pour assurer le succès des organisations de producteurs, les bailleurs de fonds doivent inclure le coût du renforcement des capacités des dirigeants dans leur budget d'aide aux OPR.

Le manque d'appui financier et technique est un élément qui a entravé le développement des capacités organisationnelles. On aurait pu y remédier en consacrant des investissements suffisamment importants à cet aspect lorsque la Plate-forme a été créée.

En facilitant les flux d'information ascendants et descendants au sein d'une organisation, on peut exercer un impact positif sur ses politiques, tout en stimulant l'intérêt des producteurs pour l'organisation.

Une organisation induite de l'extérieur, totalement dépendante des financements extérieurs et au sein de laquelle il n'existe que peu de relations entre les membres, a peu de chances de réussir à long terme.

Etude de cas n° 16: les groupements d'usagers des forêts – Népal

Contexte

Dans le système agraire traditionnel du Népal, les ressources forestières étaient protégées par les communautés. Ce système a commencé à se désagréger à la fin des années 50, lorsque les forêts ont été nationalisées. Depuis lors, près de 50 % des forêts de ce pays ont disparu. Au cours des 20 dernières années, le Gouvernement népalais s'est efforcé de jeter les bases légales d'une gestion communautaire des ressources forestières. À cet effet, il a promulgué en 1995 un Code forestier qui fournit un cadre législatif solide pour transférer le contrôle des forêts nationales aux communautés.

Le DFID collabore avec le Gouvernement népalais pour promouvoir le développement de groupements d'usagers des forêts. Dans le cadre de la diversification des sources de revenus, le projet met en œuvre des stratégies d'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales qui visent à réduire la pauvreté tout en instaurant une utilisation plus durable des ressources forestières.

Bailleur de fonds

DFID

Contribution à la gestion des ressources naturelles

Les groupements d'usagers des forêts contribuent à la protection et à la régénération des forêts. Compte tenu du coût élevé de la protection quand les forêts sont exploitées individuellement, il s'avère plus rationnel de gérer ces ressources collectivement de façon à réduire les coûts.

Contribution à la lutte contre la pauvreté

Les effets du projet sur la réduction de la pauvreté sont mitigés. D'une part, il est clair qu'il existe un arbitrage entre la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté, car les droits des pauvres risquent d'être menacés quand on restreint l'accès aux ressources dans leur phase de réhabilitation.

D'autre part, à partir du moment où il peut y avoir valorisation, les groupes les mieux placés peuvent remettre en cause l'accès des groupes marginaux aux ressources.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de différencier les groupes pauvres. En effet, ceux-ci ont des façons très différentes d'exploiter la forêt selon qu'ils possèdent ou non des terres, ou selon qu'ils vivent dans des zones isolées ou dans des zones relativement accessibles.

Mais même si l'on peut craindre que les ruraux les plus aisés tirent davantage de profit que les pauvres de l'existence des groupements d'usagers des forêts, il n'en reste pas moins que ceux-ci contribuent à réduire la pauvreté en donnant accès à des capitaux. Le projet offre des microcrédits et de petits prêts à la consommation. Il favorise également la formation de groupements.

En outre, les ruraux les plus pauvres et les plus défavorisés ont particulièrement besoin des forêts pour s'assurer des ressources financières, grâce à la vente des matières premières et produits qu'ils en tirent. La régénération des forêts revêt donc une importance cruciale pour leur subsistance.

Contribution à la responsabilisation des acteurs

On peut constater que le projet a permis l'affirmation d'acteurs qui étaient jusqu'alors relégués au second plan. Par exemple, des femmes occupent aujourd'hui des postes de responsabilité au sein des groupements d'usagers des forêts et certaines ont même accédé à la présidence de leur comité de développement villageois.

L'environnement extérieur

Le projet reconnaît l'importance de l'environnement extérieur et le DFID s'efforce donc d'opérer en tenant compte de l'évolution des politiques et de l'économie nationales. L'Etat a un rôle particulièrement important à jouer dans le secteur forestier, qui est l'un de ses principaux domaines d'intervention.

À titre d'exemple de l'influence de l'environnement extérieur sur l'efficacité du projet et des groupements d'usagers, on peut citer le fait que certains de leurs membres ont assumé des responsabilités politiques dans le cadre de l'adoption du Plan directeur pour le secteur forestier, à un moment où le mouvement démocratique était à son point culminant dans le pays.

Le projet reconnaît aussi l'importance du contexte culturel local. Ainsi, lorsque le projet s'est implanté à Tarai, il s'est avéré que la population y avait une perception de la valeur économique des forêts et une identité communautaire différentes de celles des zones d'intervention précédentes.

Stratégies de retrait

Le DFID, principal initiateur du projet, a défini des stratégies précises pour s'en retirer. L'une de ces stratégies consiste à développer les capacités des groupements d'usagers.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

Il apparaît nécessaire de s'assurer que les pauvres bénéficient des ressources générées par l'intervention au même titre que les groupes plus aisés.

Dans le cadre du processus de commercialisation, le projet doit veiller à ce que les pauvres ne soient pas marginalisés. Dans cette optique, il faut s'attendre à ce que les objectifs commerciaux des groupes pauvres et ceux des groupes plus aisés soient différents. On peut envisager de mettre en place des initiatives commerciales ciblées spécifiquement sur les pauvres.

Dans le cas présent, les liens entre la décentralisation sectorielle et la décentralisation politique sont un élément important pour assurer un changement institutionnel durable à partir du niveau local.

Si une stratégie claire de retrait est prévue dès la création de l'OPR, cela améliorera ses chances de pérennité.

Etude de cas n° 17: l'Association pour la promotion des pêcheurs de Quilon au Kerala – Inde

Contexte

L'Association pour la promotion des pêcheurs de Quilon a vu le jour dans les années 60 dans l'Etat du Kerala, alors que la pêche devenait un métier de plus en plus risqué et aléatoire. Fondée à l'origine par un prêtre indien, elle a été financée à partir de 1979 par une ONG néerlandaise, Cebemo. Plus récemment, elle a reçu une aide de la Siffs et d'*Intermediate Technology*. Cette association est un organisme fédératif qui résulte d'un processus de développement institutionnel essentiellement endogène.

Les communautés impliquées, parmi les plus pauvres de l'Etat du Kerala, tendent à être exploitées par les acheteurs de leurs produits et par les usuriers.

La création de cette OPR avait pour objectif de mettre au point de nouvelles technologies afin de faire face à la menace posée par l'introduction du chalutage mécanisé et d'aider les pêcheurs à s'organiser en réponse au changement technique. Son succès s'explique en grande partie par la forte présence d'une ONG locale, qui a assuré une continuité et a permis aux ONG internationales de se limiter aux fonctions financières et techniques qu'elles sont le mieux à même d'assumer.

Bailleurs de fonds

Cebemo, *Bread for the World*, *Intermediate Technology*, Siffs, Don Bosco.

Bénéficiaires

1 200 hommes. Il existe aussi des programmes pour les femmes, mais l'organisation tend à se préoccuper surtout des intérêts des hommes et n'a fait aucune tentative pour mettre au point de nouvelles technologies susceptibles de bénéficier à la partie féminine de la population. Néanmoins, une large part des bénéfices de son action s'étend bien au-delà de ses adhérents. Ces bénéfices consistent principalement à préserver le tissu social de la communauté et à donner à celle-ci les moyens de traiter avec les opérateurs extérieurs, avec tout ce que cela implique en termes de qualité de vie et de capacité à protéger l'environnement dont la communauté dépend pour sa subsistance. En outre, pratiquement tous les habitants, qu'ils fassent ou non partie de l'association, ont bénéficié de la législation d'inspiration syndicale mise en place au début des années 80.

Contribution à la lutte contre la pauvreté

Il semble que peu d'individus aient tiré matériellement avantage de l'action de l'association.

Contribution à la responsabilisation des acteurs

L'association a aidé la communauté à prendre en main son développement pour préserver son mode de vie traditionnel face aux forces extérieures.

Pérennité

L'organisation commence à moins dépendre des financements extérieurs. Plusieurs facteurs conditionnent son accession à l'autonomie financière. L'un de ces facteurs est le marché, qui est actuellement favorable. Toutefois, l'organisation est vulnérable aux variations cycliques des ressources halieutiques et aux fluctuations du marché qui peuvent affecter les prix de ses produits. En outre, le processus de libéralisation qui est en cours en Inde risque de remettre en question les prêts subventionnés dont les pêcheurs ont besoin.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

Le développement de cette organisation de producteurs a été fortement influencé par le contexte politique et macroéconomique global. Ce facteur continuera d'affecter son action et il est donc nécessaire de suivre la situation, de façon à pouvoir mettre en place des mécanismes pour remédier à toute évolution défavorable.

Grâce à l'existence d'une organisation autochtone solide, les ONG internationales ont pu se contenter de fournir le type d'aide pour lequel elles sont le mieux équipées. Ainsi, l'Itdg a apporté sa contribution là où le besoin s'en faisait sentir, sans chercher à contrôler le cours des événements.

En focalisant clairement son action sur un domaine d'intérêt particulier, l'organisation a trouvé la détermination et la force nécessaires pour mettre fin aux relations d'exploitation existantes.

Etude de cas n° 18: les associations traditionnelles d'entraide – Cambodge

Contexte

Le projet d'entraide a été lancé en 1995, alors que la famine régnait dans la province depuis trois ans. Afin de rendre l'organisation collective plus durable, la GTZ a proposé de créer des banques de riz dans 64 villages en s'inspirant du modèle de la *Grameen Bank* du Bangladesh. Cependant, les villageois ont eu du mal à accepter des principes d'organisation qui leur étaient étrangers et ils ne comprenaient pas toujours à qui le riz appartenait. La structure de la banque de riz a été imposée de l'extérieur par le bailleur de fonds et l'on n'a pas vraiment cherché à identifier les formes d'organisation existantes.

En réponse à cette situation, l'équipe du projet s'est efforcée de s'appuyer sur les groupes d'entraide autochtones. Aschmoneit (1998) a constaté que les difficultés éprouvées à identifier les associations traditionnelles venaient en partie du fait que le bailleur de fonds a suscité la création de comités de développement villageois au détriment des organisations d'entraide qui existaient déjà. La rapidité avec

laquelle on a mis en place la « banque de riz » pour répondre à la famine n'a pas permis d'identifier les groupes traditionnels.

Bailleur de fonds

GTZ

Bénéficiaires

Le comité de coordination de la Pagode supervisait 40 associations. Il s'est avéré que la clientèle des associations de crédits était surtout constituée par les ménages à revenu intermédiaire. Néanmoins, l'intervention du projet a permis d'assurer que certains ménages pauvres bénéficient de leur action.

Initiative des populations locales ou des bailleurs de fonds

Les auteurs soulignent l'écart considérable qui existe entre les formes d'organisation occidentales et les associations d'entraide traditionnelles de l'Asie. Tout en notant les avantages des groupes d'entraide (ils sont plus flexibles et davantage capables d'un apprentissage que les groupes mis en place par les bailleurs de fonds), ils soulignent aussi certaines de leurs faiblesses: ces groupes sont souvent dominés par les hommes, leur mode de fonctionnement n'est guère participatif et la communication non écrite peut donner lieu à des litiges.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

Les organisations créées et financées dans des situations d'urgence risquent de compromettre des initiatives préexistantes.

Si les bailleurs de fonds appliquent une approche descendante pour mettre en place une OPR, cela peut porter préjudice aux groupes d'entraide autochtones. Avant d'encourager le développement d'une organisation de producteurs, il faut s'assurer qu'elle ne nuira pas à d'autres structures.

Une OPR impulsée par un bailleur de fonds risque de ne pas être efficace: si les villageois trouvent que ses principes leur sont étrangers, ils s'en désintéresseront lorsque l'aide extérieure prendra fin. Il importe de tenir compte des conceptions culturelles en matière de coopération et de développement organisationnel.

On a ici l'exemple d'une organisation de producteurs qui a réussi à transcender dans une certaine mesure les structures existantes et qui, à la suite de l'intervention du projet, offre des avantages non seulement aux ménages relativement aisés, mais aussi aux ménages pauvres.

Etude de cas n° 19: El Ceibo – Bolivie

Contexte

El Ceibo est une fédération regroupant 36 coopératives de producteurs de cacao dans le département de l'Alto Beni, au nord de La Paz. Créée en 1977, elle a pour mandat de coordonner les activités des

coopératives et d'améliorer la productivité de la culture et les débouchés pour le cacao. Elle ne se contente pas d'assurer la commercialisation du cacao, mais s'occupe aujourd'hui également de sa transformation, de la recherche de nouveaux débouchés et de la mise au point de techniques innovantes. Il s'agit d'une organisation apolitique, qui se donne pour objectif de répondre aux besoins de ses membres.

Facilitant le développement de techniques, la transformation et la commercialisation du cacao dans les Andes, El Ceibo est considérée comme une organisation de producteurs efficace. Elle a réussi à accroître les revenus tirés du cacao, qui est actuellement la principale culture commerciale de la région.

Bailleurs de fonds

Ded, Sdc.

Représentativité

Le fait de travailler avec une organisation de producteurs ayant des critères d'admission sélectifs a des implications en termes de distribution des ressources et d'équité. Cette organisation n'est que faiblement représentative. Pour en devenir membre, il faut vivre dans la région depuis au moins cinq ans, posséder plus d'un hectare de terres et verser une cotisation. Ces critères excluent un peu plus de la moitié de la communauté, en particulier les nouveaux arrivants et les ménages pauvres.

Pérennité

L'organisation dépend fortement de l'aide des bailleurs de fonds (Service allemand de développement – Ded – et Société suisse de développement – Sdc), ce qui pose des questions quant à sa viabilité à long terme lorsque cette aide prendra fin.

Relations avec le marché européen

Les relations établies par l'intermédiaire des bailleurs de fonds ont permis à l'organisation de s'insérer dans les réseaux du commerce équitable.

L'ancienneté des relations entre les bailleurs de fonds et l'organisation (16 ans) a permis aux partenaires d'atteindre un haut degré de connaissance et de compréhension mutuelles.

Enseignements pratiques pour une politique et une stratégie de développement rural

Dans une organisation qui limite son action à une filière, l'application de critères d'admission sélectifs a toutes les chances d'exclure une partie de la communauté. Afin d'élargir le rayon d'action de l'organisation, il convient de réfléchir à une évolution sur le choix des critères d'inclusion.

L'organisation aurait également intérêt à définir une stratégie pour assurer sa survie après le retrait des bailleurs de fonds.

Dans le contexte actuel de mondialisation, les liens établis avec le marché européen grâce aux relations avec la Ded et la Sdc ont aidé l'organisation à avoir accès à des débouchés qui, sinon, lui seraient restés fermés. Ce type d'initiative devrait être encouragé.

Le rôle des organisations de producteurs ruraux dans le développement: leçons tirées de l'analyse des études de cas

Ci-après sont exposées les principales leçons tirées de l'analyse des études de cas, coordonnées par l'ODI.

Représentativité

L'établissement d'une OPR aboutit parfois à l'exclusion des groupes les plus pauvres, et donc à une exacerbation des inégalités. Cette situation peut se produire par exemple si l'OPR demande le versement d'une cotisation (que les groupes défavorisés ne sont pas en mesure de payer), si elle opère dans une zone géographique restreinte, si elle établit des distinctions culturelles ou ethniques (étude de cas n° 7) ou si elle pose des critères d'admission restrictifs (étude de cas n°19). Dans chacun de ces cas, on a constaté que la majorité des membres de l'OPR n'appartenait pas aux catégories les plus pauvres.

Il arrive aussi que la direction de l'OPR soit assumée par des groupes qui font partie de l'élite de la société (étude de cas n°14). Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que l'élite ne défendra pas les intérêts des groupes défavorisés aussi bien que ceux des groupes mieux placés.

D'après les études de cas, les OPR et les organismes de développement peuvent avoir recours à divers moyens pour remédier à ces déséquilibres dans la représentation:

- ❑ instauration de critères d'admission qui ouvrent l'OPR aux groupes moins favorisés (étude de cas n°12);
- ❑ intervention du bailleur de fonds, par exemple pour assurer l'intégration de ménages pauvres qui auraient été sinon exclus de l'organisation (étude de cas n°19);
- ❑ efforts pour faire participer les acteurs locaux à tous les stades des activités du projet et pour prendre en compte les systèmes de production existants, les intérêts des populations locales, les structures économiques, politiques et écologiques²¹;
- ❑ mise en place de filets de sécurité sociaux (programmes « vivres contre nourriture » par exemple) ou redistribution du produit des cotisations aux groupes défavorisés (étude de cas n°14) afin d'assurer que les pauvres bénéficient de l'action de l'organisation.

Participation des femmes

Les organisations mixtes sont souvent dominées par les hommes, au niveau de la formulation des orientations aussi bien que de la direction. Une organisation de producteurs composée exclusivement de femmes se révèle parfois plus efficace pour atténuer des inégalités profondément ancrées entre les sexes (étude de cas n°13), et cela de plusieurs manières:

- ❑ en consolidant le statut économique et politique des femmes (étude de cas n°16);
- ❑ en leur assurant une formation – alphabétisation, initiation à l'arithmétique, formation à la comptabilité et aux méthodes de gestion et de direction (étude de cas n°13);

21. Cf. le projet d'Olafo en Amérique centrale – Bien que les dirigeants locaux aient été associés au processus, Ammour (1994) signale qu'ils ne représentaient pas nécessairement l'ensemble de la population.

- ❑ en renforçant leur estime de soi, en les responsabilisant et en leur donnant la capacité d'influer sur les processus de développement.

Qu'une organisation de producteurs intervienne principalement auprès des femmes (étude de cas n°13) ou auprès des hommes (étude de cas n°17), l'expérience montre que les bénéfices de son action peuvent s'étendre au-delà du groupe directement concerné.

S'il convient de planifier le soutien aux OPR en tenant compte des rôles respectifs des hommes et des femmes, il peut s'avérer contre-productif de vouloir empêcher l'un ou l'autre groupe de bénéficier des interventions. Par exemple, quand une intervention est mise en place pour appuyer des associations féminines, il vaut mieux ne pas exclure les hommes des avantages secondaires qui peuvent en résulter, car cela pourrait saper les fondements de l'OPR dans une société dominée par les hommes. Cependant, il faut noter que dans certains contextes, les femmes occupent une position dominante au sein de groupes influents qui peuvent aller à l'encontre des intérêts des plus pauvres, comme c'est le cas par exemple des commerçantes.

Structure et développement organisationnels

La structure et les objectifs d'une OPR peuvent déterminer dans quelle mesure elle sera capable de contribuer au processus de développement. Plusieurs observations générales se dégagent de l'analyse des études de cas :

- ❑ les organisations qui démarrent lentement et se développent progressivement en s'orientant vers une structure fédérative ont de meilleures chances d'atteindre leurs objectifs (études de cas n°12 et 13);
- ❑ quand elles sont structurées autour d'une filière ou d'une activité économique rémunératrice, les OPR parviennent souvent à renforcer leur cohésion du fait que leurs membres ont des intérêts matériels communs (études de cas n°13, 14 et 19);
- ❑ les organisations qui réussissent à diversifier leurs sources de financement – en sollicitant l'aide d'un large éventail de bailleurs de fonds, en percevant des cotisations auprès de leurs membres ou en s'assurant des revenus grâce à des activités productives – ont de meilleures chances d'être viables (études de cas n°14 et 17);
- ❑ les organisations dotées d'une structure stratifiée et clairement articulée de la base jusqu'aux niveaux national et international, et dont les systèmes internes permettent à la base d'être représentée et de s'exprimer, font preuve d'une plus grande capacité d'impact sur le développement;
- ❑ si les adhérents ne versent pas régulièrement leurs cotisations, cela peut signifier qu'ils ne s'intéressent pas véritablement à l'organisation et n'adhèrent que faiblement à ses objectifs. L'OPR risque alors de ne pas être capable de mener une action, ce qui ne fera qu'accentuer le désintérêt de ses membres (étude de cas n°15).
- ❑ Toutefois, si une OPR assume un trop grand nombre de fonctions au lieu de focaliser son action sur un ensemble d'objectifs centraux, elle risque de s'affaiblir (étude de cas n°15). L'intérêt de ses membres ira alors en s'amenuisant et elle ne sera pas capable de susciter un changement ou d'atteindre ses objectifs économiques.



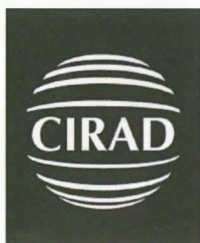
Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

DFID

Department for International
Development (UK)



Agriculture & Rural Development Department
The World Bank
1818 H Street, N.W. Room MC5-724
Washington, DC 20433
website <http://www.worldbank.org>