

Banque Mondiale

Cirad-Tera

Le renforcement des capacités des Organisations Paysannes et Rurales

Enseignements de l'expérience de la Banque Mondiale

J. Diaz

J.F. Le Coq

M.-R. Mercoiret

D. Pesche

Janvier 2004

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. Objectifs de l'étude	2
2. Méthodologie	3
3. Plan du rapport	5
I. LA RELATION ENTRE SERVICES AGRICOLES ET ORGANISATIONS PAYSANNES ET RURALES : PERMANENCES ET EVOLUTIONS	6
1. Quels rôles pour les organisations paysannes et rurales ?	6
1.1. Des conceptions différenciées des organisations	6
1.2. Des pratiques très diverses du partenariat	7
2. Un intérêt marqué et renouvelé des bailleurs de fonds pour les OPR	8
3. La prise en compte des OPR dans les projets de la Banque Mondiale	11
3.1. Un intérêt croissant de la BM pour les OPR mais avec une mobilisation encore limitée des ressources qui leur sont destinées	11
3.2. Le cas particulier des projets de rénovation des services agricoles soutenus par la Banque Mondiale	13
II. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS ET ELEMENTS D'ANALYSE COMPARATIVE	16
1. Description synthétique des programmes étudiés	16
2. Eléments d'analyse	19
2.1. Des convergences	19
2.2. Des spécificités	22
2.3. Deux remarques	24
III. PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE	26
1. L'importance d'une négociation véritable entre les différents acteurs	26
1.1. Trois facteurs favorables	26
1.2. Des conceptions très diverses de « la participation »	28
2. La nécessité de prendre en compte le contexte et de faciliter son évolution	29
2.1. L'identification des OPR partenaires du programme à l'échelon national	29
2.2. Faciliter les évolutions du contexte général	30
3. La nécessité de donner à la composante « appui aux OPR » une autonomie au sein des programmes d'appui aux services agricoles	31
4. L'intérêt des fonds spécifiques d'appui aux OPR et la nécessité de les élargir progressivement	32
5. La nécessité d'apporter aussi un appui aux OPR nationales et régionales	33
6. La qualité et la diversité de l'offre de service est aussi une condition pour la réussite des programmes mis en œuvre	34
7. Le poids d'un contexte économique peu incitatif	35
8. Les programmes d'appui aux OPR contribuent à la lutte contre la pauvreté	36
9. Appuyer les OPR sans les instrumentaliser	37
10. L'enjeu de stratégies nationales d'éducation et de formation rurale	37
11. L'enjeu de la cohérence entre les interventions	38

INTRODUCTION

La présente étude s'efforce de tirer les premiers enseignements de l'expérience de la Banque Mondiale en matière de renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales (OPR)¹.

A partir de 1997, la Banque Mondiale et l'Aide française ont apporté leur soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans des pays en développement, de nouveaux projets d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes et rurales qui visent à promouvoir des services régis par la demande des producteurs. Dans leur conception, ces projets constituent des innovations institutionnelles pour trois raisons principales :

- Ils visent la construction d'un partenariat institutionnalisé entre les organisations paysannes et rurales et les organismes de recherche et de vulgarisation qui doit permettre aux producteurs organisés (i) d'exprimer une demande collective d'appui à l'innovation technique et économique et (ii) d'influer sur les orientations et sur la prise de décision au sein des institutions de service concernées.
- La Banque Mondiale apporte son appui aux institutions (publiques ou parapubliques) chargées des services agricoles mais aussi aux organisations paysannes et rurales afin de renforcer leurs capacités et de créer des conditions d'un dialogue équilibré entre les différents acteurs engagés dans le partenariat.
- Ces projets s'accompagnent de réformes institutionnelles qui s'effectuent à un rythme variable selon les pays mais qui visent à rendre les institutions de recherche et de vulgarisation responsables vis à vis des producteurs.

Les premiers projets ont concerné le Sénégal, la Guinée, le Mali et le Burkina Faso ; la démarche a ensuite été étendue progressivement à d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, à l'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc) et la demande pour des projets de ce type s'accroît en Asie (Indonésie, Inde).

1. Objectifs de l'étude

En 2003, il est apparu nécessaire à la Banque Mondiale de s'interroger sur les leçons qui peuvent être tirées des premiers projets qui ont été mis en œuvre dans le cadre de cette

¹ Les Organisations paysannes et rurales (OPR) sont des associations créées par des paysans en vue de fournir des services aux membres et non membres pour améliorer le revenu rural et les opportunités d'emploi. Elles sont différentes des ONG de service qui fournissent aussi des services aux producteurs, mais ne constituent pas des organisations mutualistes. Elles diffèrent aussi des organismes élus qui sont généralement chargés d'organiser les investissements ou la fourniture de services publics multisectoriels. Les OPR sont des entreprises privées collectives qui remplissent de nombreuses fonctions : (a) de plaider ou politiques (syndicats), (b) économiques et techniques (coopératives ou associations) et (c) quelquefois de développement local, en particulier lorsqu'il n'existe pas de gouvernements locaux ou ceux-ci ne remplissent pas cette fonction.

approche rénovée des services agricoles. La présente étude est centrée sur l'analyse de l'expérience de la Banque Mondiale en matière d'appui au renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales et s'articule autour de trois questions principales :

- Qu'est ce qui a été fait et avec quels résultats (réussites, difficultés) ?
- Quelles sont les perspectives pour l'avenir ? Quelles devraient être les nouvelles étapes ?
- De façon plus générale, et au-delà des expériences qui concernent la rénovation des services agricoles, les différents projets de la Banque Mondiale dans le secteur rural prennent-ils en compte les OPR et s'efforcent-ils de renforcer leurs capacités ?

2. Méthodologie

★ Afin d'évaluer les enseignements tirés de ces programmes et de contribuer aux progrès des activités appuyées par la Banque, l'étude a été menée en quatre étapes :

- (1) **Revue de la littérature**: une étude de la littérature récente relative au renforcement des organisations paysannes et rurales produite non seulement par la Banque mondiale, mais aussi par d'autres institutions concernées, avec un accent sur les principales analyses effectuées et les diverses approches proposées.
- (2) **Revue du portefeuille de la Banque mondiale** : une revue des projets de la Banque (1997-2002) qui incluent une composante portant sur le renforcement des OPR, afin d'analyser les investissements réalisés pour appuyer les organisations rurales et renforcer leurs capacités dans le cadre des projets agricoles de la Banque.
- (3) **Etudes de cas** : la réalisation d'études de cas et d'une analyse plus approfondie dans quatre pays africains (Sénégal, Burkina Faso, Ghana et Ouganda). Des missions ont été effectuées dans ces pays entre mai et juin 2003, afin d'étudier les projets ou programmes suivants :
 - Sénégal : PSAOP : Programme de services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs
 - Burkina Faso: PNDSA II: Deuxième Programme national de développement des services agricoles
 - Ghana: AgSSIP: Agricultural Services Sub-sector Investment Program (Programme d'investissement sous-sectoriel des services agricoles)
 - Uganda: NAADS: National Agricultural Advisory Service (Service national de conseil agricole).

Les quatre programmes étudiés ont plusieurs composantes qui concernent notamment la réorganisation et le financement de la recherche agricole, la rénovation de la vulgarisation et du conseil agricole, l'appui à la restructuration des ministères chargés du secteur agricole et l'appui aux organisations paysannes et rurales. Les études de cas étaient

principalement axées sur les composantes de ces programmes relatives au *renforcement des OPR*. Elles portaient sur le rôle des OPR dans les projets, leur niveau d'implication dans l'élaboration, la négociation et la mise en oeuvre subséquente des projets, ainsi que la nature des dispositifs et mécanismes institutionnels mis en place pour renforcer les capacités de ces organisations. Les informations ont été recueillies à la suite d'une recherche documentaire et des entretiens menés avec divers acteurs.

Une grille d'analyse a été élaborée pour les études de cas par pays ; elle a été structurée autour des cinq points suivants :

- **L'évolution des politiques publiques** afin de caractériser le contexte dans lequel s'inscrit l'activité agricole et d'identifier les principales contraintes et opportunités qui favorisent/freinent les processus d'innovation technique et économique en milieu rural.
- **Les dynamiques d'organisation des producteurs** à l'échelon local, régional et national afin d'une part de caractériser les évolutions en cours (niveau de structuration, activités menées, participation à la prise de décision, etc.) et d'autre part d'identifier les facteurs qui favorisent ou freinent la prise de parole et la capacité d'action des OPR.
- **Les modalités concrètes de l'élaboration des programmes** étudiés ainsi que les dispositifs institutionnels qui ont été retenus ; l'analyse a été centrée sur le degré et les caractéristiques de l'engagement des OPR dans l'élaboration du programme ainsi que sur les moyens mobilisés pour renforcer la capacité de négociation des OPR.
- **Les conditions opérationnelles de la mise en œuvre** de la composante « appui aux OPR » en distinguant (i) la capacité des acteurs concernés à faire fonctionner les mécanismes de concertation/contractualisation mis en place et (ii) l'efficacité de ces mécanismes en termes de production de réponses adaptées aux contraintes des producteurs.

Dans le recueil des données, une attention particulière a été apportée à la perception que les différents acteurs concernés (OPR, recherche, vulgarisation, administration, etc.) ont du rôle joué par les organisations dans les dispositifs mis en place, des difficultés rencontrées et des réponses apportées ou envisagées.

(4) **Synthèse** : Elle a été réalisée à partir de l'analyse comparative des quatre études de cas et d'une mise en perspective des résultats du travail de terrain avec les réflexions menées par la Banque Mondiale mais aussi par d'autres bailleurs de fonds et institutions.

3. Plan du rapport

Le présent rapport est organisé comme suit :

- La première partie présente une brève analyse de la relation entre les institutions de recherche et de vulgarisation et les organisations de producteurs et des évolutions que cette relation a connues sur une longue période ; elle met notamment l'accent (i) sur les facteurs qui expliquent l'importance croissante du rôle joué par les OPR dans les processus d'innovation et (ii) sur les actions soutenues par les différents bailleurs de fonds pour renforcer les capacités des OPR
- La deuxième partie est centrée sur les résultats des études de cas réalisées dans quatre pays ; après une brève description des programmes soutenus par la Banque Mondiale, sont mis en évidence les points communs et les principales différences identifiés.
- La troisième partie du rapport présente les principaux enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience de la Banque Mondiale en ce qui concerne le renforcement des capacités des OPR et formule des recommandations.
- La quatrième partie regroupe les quatre études de cas réalisées au Sénégal, au Burkina Faso, au Ghana et en Ouganda.
- La cinquième partie présente les résultats de l'analyse relative à la place accordée aux organisations paysannes et rurales et au renforcement de leurs capacités dans les projets de la Banque Mondiale, dans le secteur agricole.

I. LA RELATION ENTRE SERVICES AGRICOLES ET ORGANISATIONS PAYSANNES ET RURALES : PERMANENCES ET EVOLUTIONS

1. Quels rôles pour les organisations paysannes et rurales ?

En Afrique sub-saharienne, et plus généralement dans la plupart des pays en développement, l'organisation des producteurs est un thème récurrent des politiques agricoles. Depuis les années 1960, en effet, les services agricoles publics ont connu des réorganisations régulières et d'ampleur variable. Dans tous les cas cependant, ils se sont structurés autour d'une relation étroite entre d'une part la recherche agricole et des institutions de vulgarisation (étatiques ou para-étatiques) et d'autre part des organisations de producteurs aux formes très diverses et disposant d'une autonomie variable mais le plus souvent faible voire inexistante. De profondes évolutions ont, en effet, eu lieu et sont en cours. Elles concernent : (i) le contexte dans lequel s'inscrit l'activité agricole (désengagement de l'Etat, privatisation, libéralisation et dérégulation), (ii) la montée en puissance des OPR qui s'autonomisent vis-à-vis de leurs tutelles et des pouvoirs publics et revendiquent de plus en plus souvent le statut d'acteur à part entière du développement rural, (iii) le positionnement des bailleurs de fonds qui encouragent le renforcement des acteurs non étatiques, la décentralisation des initiatives et des financements.

Ces évolutions générales influent sur la relation entre les institutions publiques chargées des services agricoles et les OPR. Les acteurs concernés s'efforcent (et/ou sont incités) de passer d'une relation essentiellement verticale, dans laquelle les organisations de producteurs ont surtout eu pour but de faciliter l'action des services agricoles publics, à une approche de partenariat qui vise à construire des relations contractuelles entre les institutions de recherche et de vulgarisation et les producteurs organisés.

1.1. Des conceptions différenciées des organisations

Ces évolutions se font cependant à des rythmes très divers selon les pays. Elles sont marquées par des résistances d'ampleur variable et par nombre d'ambiguïtés qui prennent notamment leur source dans la co-existence de deux conceptions différentes du rôle des organisations paysannes et rurales :

- (a) **Les organisations comme instrument des services agricoles²**. Largement dominante entre les années 1960-1990, cette conception de l'organisation s'est notamment traduite dans la promotion, par les institutions de développement, de modèles spécifiques d'organisation des producteurs (coopératives, groupements, associations) dont les modalités d'adhésion, les objectifs et les règles de fonctionnement ont souvent été définis à partir de références largement étrangères aux sociétés concernées.

² Mercoiret et al. Pourquoi appuyer les organisations paysannes ? Atelier Banque Mondiale / FIPA, Washington, 1999.

Ces organisations de producteurs sont conçues, au moins dans un premier temps, comme le relais des intervenants extérieurs et comme un moyen d'atteindre des objectifs souvent définis par l'extérieur, parfois sans grande concertation avec les ruraux concernés. Parfois simples courroies de transmission de « messages » élaborés par les acteurs institutionnels, les organisations ainsi mises en place peuvent aussi avoir une ambition plus large. Elles peuvent être un moyen de réduire les tensions et les contradictions engendrées par l'intervention au sein des groupes sociaux concernés. Elles peuvent aussi devenir un cadre, codifié certes par l'intervenant extérieur, mais dans lequel s'établit le dialogue entre des représentants des ruraux et les organismes de développement.

Les organisations paysannes de ce type ont été et demeurent dans nombre de cas très nombreuses. Elles se rattachent à une conception de l'organisation que l'on peut qualifier de « fonctionnelle » ou encore d'instrumentale : l'organisation est en effet perçue comme un instrument susceptible d'orienter le changement au sein des unités de production familiales, de faciliter la diffusion des messages élaborés par les organismes de développement et d'accélérer leur adoption par les producteurs. De façon quelque peu caricaturale, on pourrait dire que l'intérêt des intervenants extérieurs pour les organisations paysannes est fonction des avantages comparatifs qu'elles leur semblent présenter pour atteindre les objectifs qui sont, pour eux, prioritaires. Ces avantages peuvent être appréciés en termes de rapport coût/efficacité (le recours aux organisations paysannes permettant dans certains cas de réduire les « coûts de transaction ») mais aussi en terme d'équité et de pérennisation des résultats obtenus.

- (b) **Les organisations, acteurs du développement rural.** Quelle que soit leur origine (initiative des producteurs eux-mêmes ou organisation promue de l'extérieur mais qui s'est autonomisée de sa tutelle), les organisations paysannes se définissent, dans ce cas, comme une réponse collective des ruraux aux défis multiples auxquels ils sont confrontés. Elles traduisent la volonté des paysans de « prendre la parole », de reprendre l'initiative et de se faire reconnaître comme des acteurs à part entière par les autres acteurs du développement. Cette conception des organisations est ancienne. Dès les années 70, elle s'est manifestée à travers l'émergence d'un mouvement associatif autonome par rapport à l'Etat (Burkina Faso, Sénégal) et qui a bénéficié de l'appui de certaines ONG internationales, de la Coopération suisse, etc. Depuis une dizaine d'années, elle se traduit dans des pratiques largement inédites, notamment (i) dans la volonté de nombre d'organisations à nouer des relations de partenariat avec les acteurs économiques et institutionnels de leur environnement, (ii) dans leur capacité émergente à négocier avec les pouvoirs publics, (iii) dans leur engagement dans des cadres de concertation inter-acteurs au sein de certaines filières.

1.2. Des pratiques très diverses du partenariat

Il est indéniable que la reconnaissance des OPR comme acteurs du développement tend à devenir générale dans le discours des acteurs institutionnels. Cette évolution positive ne doit pas occulter le fait que, dans la réalité, le partenariat avec les OPR recouvre des pratiques très

diverses et que, dans nombre de projets qui s'en réclament, la conception instrumentale des OPR continue à prévaloir dans les faits. Deux facteurs rendent en effet particulièrement difficile la construction de partenariats équilibrés :

- (a) D'une part les relations entre les OPR et les autres acteurs sont marquées par de profondes asymétries ; aux inégalités dans l'accès à l'information, en matière d'expertise (capacités d'analyse, de proposition) s'ajoutent des asymétries en matière d'accès aux ressources matérielles et financières, aux centres de décision politiques.
- (b) D'autre part les OPR recouvrent des réalités très diverses. Souvent très jeunes, elles sont en phase de construction (ou de reconstruction). Elles combinent, à des degrés divers, des fonctions de représentation et des fonctions économiques. Nombre d'entre elles ont en outre des objectifs multisectoriels, à la fois économiques et sociaux. Elles sont souvent confrontées à des questions d'organisation interne, de communication, de gestion. Leur projet stratégique est diversement précis et finalisé et des écarts existent entre les responsables des organisations et les membres de base en matière d'accès à l'information, à la formation, etc.

Ces deux types de facteurs se combinent et expliquent la position défavorable que les organisations paysannes occupent souvent dans les relations qu'elles instaurent avec leur environnement, les déséquilibres qui caractérisent certains « partenariats » entre des OPR et des acteurs institutionnels, ainsi que les remises en cause, par les producteurs, d'accords perçus comme peu équitables. Il apparaît de ce fait que la construction de relations contractuelles durables entre les OPR et les autres acteurs suppose un renforcement des capacités des organisations et donc des programmes d'appui spécifiques, dotés de ressources significatives.

2. Un intérêt marqué et renouvelé des bailleurs de fonds pour les OPR

Les coopérations bilatérales et multilatérales marquent un intérêt indéniable pour le renforcement des OPR, au moins depuis une dizaine d'années, parfois plus pour certaines d'entre elles. Cet intérêt se manifeste dans des pratiques diversifiées dont la rapide revue ci-après donne un aperçu.

Les coopérations bilatérales sont nombreuses à apporter un appui aux organisations paysannes et rurales, certaines en faisant même une priorité.

C'est le cas par exemple de la **Coopération suisse (DDC)** qui a déployé des efforts importants pendant de nombreuses années en soutenant les initiatives de l'association Six S³ (au Burkina Faso puis en Afrique de l'Ouest), de la FONGS⁴ (Sénégal), du CFPC⁵

³ Six S : Savoir se servir de la saison sèche au Sahel

⁴ FONGS : Fédération des ONG du Sénégal qui regroupe depuis 1978 les OPR liées au mouvement associatif sénégalais

⁵ CFPC : Conseil des Fédérations des Producteurs du Cameroun

(Cameroun), etc. Critique à l'endroit des « projets », bâtis le plus souvent en dehors des sociétés locales et des acteurs concernés, la DDC met l'accent sur l'accompagnement d'initiatives portées par les acteurs nationaux. L'accompagnement concerne en premier lieu « les initiateurs », perçus à travers leur pouvoir de mobilisation. Il leur apporte une aide pour clarifier leur stratégie, leurs programmes, pour maintenir le cap sur les buts visés mais aussi pour construire des « visions de développement à long terme ». L'appui de la DDC s'inscrit dans la durée. Les instruments de l'aide sont le plus souvent des formations, des échanges, des apports techniques, des fonds souples qui peuvent être mobilisés en fonction des besoins. A noter que la DDC accorde une grande importance au rôle de l'Etat en matière de sécurité, d'arbitrage, de régulation, de services publics. Elle considère que s'il ne revient pas aux services publics d'être les maîtres d'oeuvre des programmes d'appui aux dynamiques locales, des collaborations sont nécessaires. La DDC a été pendant longtemps une des rares coopération bilatérales à confier aux organisations paysannes qu'elle accompagne, la gestion directe des ressources financières qu'elle met à leur disposition.

La **Coopération allemande (GTZ)** est intervenue ces dernières années plutôt à travers des « programmes d'appui à l'autopromotion paysanne » ou par des programmes liés à la gestion des ressources naturelles mais qui comprennent en général des volets concernant l'appui et le renforcement des acteurs locaux. Ces programmes peuvent nouer des relations avec des organisations paysannes locales ou structurées à l'échelon inter villageois.

Les **Coopérations danoise, suédoise, belge et hollandaise** apportent aussi des appuis aux organisations paysannes dans plusieurs pays, soit indirectement dans le cadre de programmes d'appui au secteur agricole, soit plus directement dans une logique de partenariat avec une ou plusieurs organisations paysannes, ou dans le cadre de plan d'action pour l'émergence et le renforcement des organisations agricoles.

La **Coopération française** apporte, depuis près de 10 ans, un soutien accru aux organisations paysannes à travers des programmes et des projets qui adoptent des entrées diverses. Le **ministère français des Affaires étrangères** a investi depuis plusieurs années sur des programmes d'appui à la professionnalisation de l'agriculture dans un nombre croissant de pays. Parfois mis en œuvre en collaboration avec AFDI⁶, ces programmes sont centrés sur le renforcement des dynamiques d'organisation des producteurs et présentent des constantes :

- « Donner du pouvoir aux paysans » est le fondement des actions menées. Dans son acception la plus générale et la mieux partagée, la « professionnalisation » peut être entendue comme l'émergence d'une profession agricole organisée de façon autonome, ayant (i) les moyens et les compétences pour prendre en charge les fonctions d'appui aux producteurs et (ii) la légitimité nécessaire pour représenter et défendre les intérêts des producteurs auprès des autres acteurs économiques et des pouvoirs publics.
- Pour que les producteurs puissent acquérir du pouvoir et l'exercer, il est indispensable qu'ils s'organisent à des échelles géographiques pertinentes (du local au national) et autour de fonctions qui structurent les filières.

⁶ AFDI : Agriculteurs Français pour le Développement International.

- L'appui institutionnel est l'outil privilégié de ces programmes (accès à l'information, aux formations, appuis matériels et financiers, juridiques,...) avec un rôle important joué par les échanges d'expériences, dans le pays mais aussi entre pays et continents. En général, ces actions sont initiées par une cellule d'appui disposant d'un budget à l'utilisation assez souple.
- La référence à l'expérience française de cogestion de la politique agricole inspire ces programmes sans toutefois tomber dans le travers du modèle importé.

L'**Agence française de développement** (AFD) intègre de plus en plus une composante « appui aux organisations paysannes » au sein de projets d'appui aux filières qu'elle finance. Dans d'autre cas, il peut s'agir de projets visant la création de services à la production agricole ou encore de formules originales centrées sur une ou plusieurs fonctions : appui à la gestion des organisations de base, centre de prestations de services aux groupements (Mali). L'AFD a mené récemment quelques expériences d'appui direct à des organisations paysannes (Guinée, Bénin).

Les **coopérations multilatérales** sont aussi engagées plus ou moins directement dans l'accompagnement des organisations de producteurs.

L'**Union européenne** a mis en place divers types d'intervention dont bénéficient majoritairement les organisations paysannes mêmes si elles n'en sont pas les bénéficiaires exclusifs. C'est le cas par exemple des programmes de microréalisations qui apportent un appui financier à des initiatives économiques dont les promoteurs ne sont pas facilement éligibles au crédit bancaire. Dans le cadre de la coopération décentralisée ; des lignes de cofinancement avec les ONG viennent renforcer des appuis apportés par d'autres partenaires. Dans certains pays, comme le Burkina Faso par exemple, l'Union européenne est chef de file du Plan d'action pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles.

La **FAO** apporte aussi des appuis aux organisations paysannes, soit directement sous forme d'expertise fournie à des fédérations nationales, comme au Sénégal, soit indirectement en confiant la maîtrise d'œuvre de projets pilotes de sécurité alimentaire à des organisations paysannes locales. On signalera aussi le rôle que la FAO a joué et joue encore dans la promotion du modèle des Chambres d'agriculture en Afrique de l'Ouest.

Le **FIDA**, pour sa part, soutient les initiatives de certaines organisations paysannes fédératives à l'échelon national et parfois sous-régional. Il a apporté récemment par exemple son appui à l'émergence d'un cadre de concertation inter-OPR au Cameroun.

A noter que beaucoup d'ONG du Nord, de plus en plus souvent en relation avec des ONG nationales, soutiennent des dynamiques d'organisation qu'elles ont parfois contribué à impulser ou qu'elles ont soutenues dans les années 70 ou 80.

Deux remarques

- Le désengagement des Etats et les ajustements structurels ont inauguré une nouvelle période pendant laquelle le discours de la coopération internationale et ses pratiques concernant les OPR ont progressivement changé. Les années 1980 et début 1990 ont été marquées par la recherche de formes de coopération « hors l'Etat », visant à impliquer et soutenir le secteur privé et la société civile dans les actions de développement. La finalité générale est le plus souvent de confier le maximum de responsabilités à des acteurs non étatiques⁷ avec l'espoir affiché que cela entraînera une meilleure efficacité des soutiens, dans un contexte général marqué par la libéralisation et la globalisation. On constate ainsi un intérêt renouvelé pour les organisations paysannes et rurales, qui apparaissent comme un nouvel acteur sur lequel il convient d'investir.
- Des différences notables existent cependant dans les pratiques de la coopération internationale. Certaines agences ou ONG affichent leur préférence pour l'appui aux organisations de base, voire locales, et sont réservées à l'endroit des organisations faitières. D'autres considèrent que la consolidation des organisations fédératives est nécessaire à l'accroissement de l'efficacité d'action des organisations de base.

3. La prise en compte des OPR dans les projets de la Banque Mondiale

3.1. Un intérêt croissant de la BM pour les OPR mais avec une mobilisation encore limitée des ressources qui leur sont destinées

Une revue des projets soutenus par la Banque Mondiale dans le secteur agricole a été effectuée dans le cadre de la présente étude. Elle avait pour but de mettre en évidence la place accordée aux OPR dans les différents projets ainsi que l'importance des ressources mobilisées pour le renforcement de leurs capacités. La cinquième partie du rapport présente de façon détaillée les résultats de cette analyse⁸. On peut ici retenir les principaux points suivants :

- Entre 1997 et 2002, les engagements de la Banque mondiale dans le domaine agricole s'évaluaient à 9 milliards de dollars EU, soit 12% des 76,3 milliards de dollars EU de prêts d'investissement consentis par la BIRD/AID pendant la même période. Parallèlement, la Banque a financé 110 projets incluant une approche de développement fondé sur la communauté et une composante agricole, à hauteur de 5,566 millions de dollars EU. Cinquante et un de ces projets, représentant un montant total de 3,006 millions de dollars EU, ont reçu plus de 50% des prêts alloués par la Banque au secteur agricole. Les projets d'irrigation et de drainage bénéficient de la plus grande part d'investissements dans l'agriculture (30%, suivis des investissements dans les activités agricoles générales

⁷ C'est d'ailleurs cette terminologie générale qui est utilisée par l'Union européenne dans les Accords de Cotonou.

⁸ Cette étude de portefeuille a été réalisée par Pierre Rondot et Marie-Hélène Collion avec l'appui de Sanjiva Cooke et Marijn Noordman.

(20%), les institutions agricoles et la gestion/réforme foncière (19%), et les services agricoles (11%).

- Bien que le nombre de projets d'investissement dans le secteur agricole n'augmente pas, il est intéressant de relever que le pourcentage de projets associant les OPR comme partenaire est en hausse, de 20 pour cent en 1997 à plus de 40 pour cent en 2002. Cette tendance est confirmée par les projets qui sont présentés au Conseil pour l'exercice 2003. Il est prévu que 60 pour cent des projets d'investissement dans l'agriculture incluent une composante de renforcement des capacités des OPR.
- Cependant, le volume des investissements dans les OPR demeure insignifiant, et varie largement selon les projets. L'appui au renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales est très faible, sinon marginal, représentant quelque 8% des prêts d'investissement dans le secteur agricole (voir Tableau 1, 5^{ème} partie). Les projets de développement des matières premières, d'irrigation et de drainage, sont ceux qui investissent le plus dans le renforcement des capacités des OPR. En effet, dans le cadre de ces projets, les OPR ont accès aux ressources non seulement en termes de services, mais aussi d'équipements de production et d'infrastructures (selon un système de réciprocité).

Deux remarques

- (i) Les organisations paysannes et rurales sont de plus en plus reconnues comme des groupes communautaires spécifiques qui peuvent contribuer à l'amélioration du revenu agricole, avec la capacité d'impliquer les pauvres dans le processus de développement afin qu'ils puissent bénéficier de la croissance du secteur agricole. 42% des projets de la Banque dans ce secteur considèrent les OPR comme des partenaires légitimes, mais très peu affectent des ressources au renforcement des capacités de ces organisations (environ 8% du volume total des financements).
- (ii) Investir dans les organisations paysannes et rurales constitue un défi. Les responsables des opérations et la structure chargée de la préparation et de la mise en œuvre du projet trouvent qu'il est difficile de travailler en collaboration avec les OPR, car celles-ci sont de natures, de types (coopératives, associations, groupements de producteurs spécialisés, etc.) et de tailles très diversifiés. Elles existent aux niveaux local, régional et national, et sont quelquefois minés par des problèmes de légitimité et de mauvaise gestion. Elles remplissent un grand nombre de fonctions : de plaidoyer, économique, de développement social/local. La distribution des ressources à ces organisations, ou à travers elles, présente des enjeux inhabituels. Les TTL des banques ne sont pas habitués à travailler avec ce type d'organisations non gouvernementales du secteur privé. Par ailleurs, les responsables paysans disposent de très peu de temps pour s'investir dans les processus administratifs et prendre part aux réunions. Mais, lorsqu'ils le font, leur légitimité en tant que représentants de paysans est souvent remise en question. Enfin, ces organisations sont indépendantes et critiquent très

souvent l'appui fourni par les pouvoirs publics. Cependant, à travers le développement fondé sur la communauté et les fonds sociaux, la Banque cible de plus en plus les organisations de producteurs dans le but d'améliorer le revenu agricole local et les opportunités d'emploi.

L'investissement dans les organisations paysannes et rurales va probablement entraîner des changements dans les rapports de pouvoir. Les services publics ayant été habitués à parler et prendre des décisions au nom des paysans, ils refusent en général le changement qu'ils perçoivent comme une perte potentielle de pouvoir. Ils soulignent les lacunes des OPR et les risques encourus si l'on appuie ces organisations. Pour les responsables de projets, il est plus facile et moins risqué, du point de vue administratif, de continuer à investir dans les institutions publiques.

3.2. Le cas particulier des projets de rénovation des services agricoles soutenus par la Banque Mondiale

C'est sans doute à travers les projets d'appui aux services agricoles, objets de la présente étude, que la Banque Mondiale s'est efforcée le plus clairement de promouvoir un véritable partenariat entre les OPR et les autres acteurs. La volonté de promouvoir des services régis par la demande l'y a, à l'évidence, incitée. Cette orientation de la Banque Mondiale s'est construite progressivement, depuis le début des années 90 et repose sur les principales analyses suivantes :

- a) Les réformes économiques et institutionnelles commencées dans les années 80 avec le désengagement de l'Etat et poursuivies, dans les années 90, par la libéralisation des échanges commerciaux ont profondément modifié le contexte de l'agriculture qui est devenu :
 - plus complexe avec l'émergence de nouveaux acteurs privés tant dans le secteur économique que dans la prestation de services très divers ;
 - plus instable avec la suppression des mécanismes de régulation des prix des produits agricoles et des intrants, privatisation des fonctions économiques d'approvisionnement, de crédit et de commercialisation ;
 - et plus concurrentiel. Les agricultures des PED sont maintenant en compétition, sur les marchés à l'exportation et pour l'approvisionnement des marchés intérieurs, avec des agricultures infiniment plus productives et dont certaines bénéficient en outre d'aides publiques importantes.

Ces changements ont certes ouvert de nouvelles opportunités pour les ruraux mais ont aussi généré (ou aggravé) les contraintes qui pèsent sur eux et ont amplifié des tendances préexistantes comme en témoignent la forte incidence de la pauvreté, qui touche majoritairement la population rurale, l'aggravation des processus de dégradation des ressources naturelles, l'ampleur que revêt dans certaines zones l'exode rural, la précarité de la situation alimentaire des ruraux, etc.

- b) Face aux nombreux défis auxquels sont confrontés un très grand nombre de ruraux, la réorganisation de la recherche et de la vulgarisation agricoles constitue **une mesure** d'accompagnement des réformes économiques et **un moyen** de corriger certains de leurs effets. C'est ainsi que ces programmes s'inscrivent dans le cadre de la réduction de la pauvreté et visent à améliorer la production agricole afin d'accroître les revenus des agriculteurs et d'améliorer la compétitivité de leurs produits. Deux points peuvent à cet égard être soulignés :
- l'augmentation durable de la production et l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles supposent des changements importants dans les conditions de production de la majorité des agriculteurs familiaux et en particulier un accès régulier aux intrants (et donc à des moyens de financement adaptés) et à des marchés rémunérateurs ;
 - elle suppose aussi des innovations significatives dans les techniques de production qui permettent notamment une amélioration de la productivité, la promotion de pratiques prenant en compte l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, la diminution de la pénibilité du travail.
- c) Ainsi que le démontre l'expérience des pays industrialisés, l'implication des usagers est indispensable pour la création et la diffusion de connaissances et techniques appropriées. Or, malgré des évolutions positives, initiées par les institutions de recherche et de vulgarisation pour accroître la participation des producteurs ruraux (diagnostic participatif, décentralisation de la recherche, etc.), dans plusieurs pays en développement, les institutions de recherche et de vulgarisation agricoles ne sont en général pas tenues de rendre des comptes aux paysans ; les responsables des services de recherche et de vulgarisation n'ont pas fait du partenariat avec les producteurs une politique officielle de leurs institutions.
- d) Les organisations paysannes et rurales (OPR) peuvent jouer un rôle central dans la rénovation des services agricoles, d'une part, en exprimant une demande collective et construite aux institutions de recherche et de vulgarisation et, d'autre part, en influant sur la prise de décision au sein des institutions concernées. Ainsi que le notent M.H. Collion et P. Rondot (1998), les OPR des pays en développement, comme les organisations des pays industrialisés, peuvent assurer de nombreuses fonction-clefs dans le processus de création et de diffusion de technologies :

« - fournir une base organisationnelle pour analyser les contraintes, réunir les connaissances et regrouper la demande;

- Faire pression sur les institutions en vue de travailler dans le cadre d'un programme défini conjointement, en participant à la planification, au suivi et à l'évaluation du programme ;
- Participer à, et améliorer la recherche adaptative, ainsi que l'expérimentation et l'évaluation des technologies ;
- Diffuser l'information sur l'impact de l'adoption des technologies ;

- Fournir de nouvelles informations et techniques à un plus grand nombre de paysans, et promouvoir un environnement propice à la maîtrise des techniques (accès aux intrants et au crédit, et appui à la commercialisation). »
- e) « Dans les pays en développement, les organisations paysannes ne peuvent pas influencer facilement les programmes de recherche et de vulgarisation et agir comme des groupes de pression, pour des raisons liées soit aux organisations paysannes elles-mêmes, soit aux institutions qui fournissent des services agricoles » (Collion et Rondot, 1998). Or, étant donné « qu'aucun pays au monde ne peut développer substantiellement son agriculture si ses paysans ne sont pas organisés, et s'il n'est pas capable de mobiliser les services dont ceux-ci ont besoin pour produire et accéder aux marchés des intrants et des extrants », il apparaît nécessaire de renforcer les capacités des organisations paysannes et rurales à travers des actions spécifiques et en leur transférant les ressources matérielles et financières indispensables. Cependant, l'investissement dans le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales ne doit pas se faire au détriment des institutions publiques qui sont appelées à remplir des fonctions politiques, de suivi et de régulation. L'investissement dans les OPR doit se faire parallèlement à la mise en œuvre de réformes institutionnelles pour accompagner le changement de pouvoir, et aider ainsi les institutions publiques à redéfinir leur rôles et fonctions, et à investir dans des agents de changement (voir la 5^{ème} partie).

C'est sur la base de ces analyses (très schématiquement présentées ici) que se sont construits les programmes d'appui aux services agricoles qui sont analysés dans la suite de ce rapport.

II. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS ET ELEMENTS D'ANALYSE COMPARATIVE

1. Description synthétique des programmes étudiés

Quatre études de cas ont été réalisées : deux dans des pays francophones où les volets « appui aux OPR » des programmes de réforme des services agricoles ont le plus d'antériorité (Sénégal et Burkina Faso) et deux pays anglophones avec une expérience plus récente concernant l'appui aux OPR (Ghana et Ouganda). Le tableau ci-dessous regroupe, de manière synthétique et pour chaque programme analysé, des informations sur :

- Le type d'instrument financier utilisé
- Les dates de démarrage et de fin d'exécution
- Le montant financier total alloué
- Les objectifs généraux du programme
- Les composantes du programme
- Les objectifs spécifiques de la « composante appui aux OPR »
- Le montage institutionnel pour la mise en œuvre de la « composante appui aux OPR »
- La structure nationale en charge de la gestion des fonds
- Le type d'activités financées par la « composante appui aux OPR »

L'étude détaillée des quatre programmes figure dans la quatrième partie du rapport.

Informations générales sur le programme				
	Sénégal (PSAOP)	Burkina Faso (PNDSA II)	Ouganda (NAADS)	Ghana (AgSSIP)
Type de mécanisme	Prêt programme évolutif (APL)	Prêt sectoriel d'investissement (SIL)	Prêt programme évolutif (APL)	Prêt programme évolutif (APL)
Date de lancement et durée	Juin 2000 Première phase : 4 ans	Juillet 1997 Deuxième phase : 4 ans, jusqu'au 31/12/2004	Mars 2002 Première phase (sur trois) : 5 ans	Août 2000 Première Phase (sur 3) : 3 ans
Financement	47,1 millions de dollars EU	41,3 millions de dollars EU	95 millions de dollars EU	123,7 millions de dollars EU
Objectif général	Accroissement durable de la productivité et du revenu des petites exploitations agricoles par le changement des techniques, tout en protégeant l'environnement. (i) habiliter les producteurs et leurs organisations afin de leur donner la capacité de formuler leurs demandes et (ii) responsabiliser les institutions de service public à l'égard des producteurs.	- soutenir une production agricole durable; - accroître la productivité dans les secteurs agricole et de l'élevage, ainsi que le revenu des paysans; - améliorer la gestion des ressources et promouvoir des systèmes de production durables; - aider le gouvernement à mettre en oeuvre un système d'hygiène vétérinaire amélioré, basé en grande partie sur des services vétérinaires privés; - promouvoir et responsabiliser, sur une base pilote, des représentants d'organisations paysannes	S'assurer que les paysans appliquent des techniques améliorées d'élevage et de gestion, et identifier et résoudre leurs problèmes techniques et de commercialisation en utilisant des connaissances et des technologies modernes et appropriées	Appuyer et renforcer la mise en place de plusieurs services agricoles régis par la demande pour un développement agricole rapide et la réduction de la pauvreté
Composantes	Financement de la recherche : Fonds national de recherche agricole (FNRA) (4,5 millions de dollars EU) • Création d'un institut de recherche (8,7 millions de dollars EU) • Vulgarisation agricole / ANCAR (10,9 millions de dollars EU) • Appui aux organisations de producteurs (OPR), mis en oeuvre par ASPRODEB (4,9 millions de dollars EU) Renforcement des fonctions de service public des ministères de l'agriculture et de l'élevage (18,1 millions de dollars EU)	Recherche agricole (18,8 millions de dollars EU) Vulgarisation agricole (20,3 millions de dollars EU) Hygiène vétérinaire et promotion des activités pastorales (2,5 millions de dollars EU) Programmes pilotes comprenant : (a) la promotion des organisations paysannes; (b) un programme en faveur des petites infrastructures rurales en vue d'étudier les processus de financement des opérations à usage communal au niveau des villages, ainsi que la faisabilité de ce financement (4,3 millions de dollars EU); Restructuration des services agricoles (1,4 million de dollars EU)	Contractualisation des services de conseil agricole (70 millions de dollars EU) Développement des technologies et relations avec les marchés (10 millions de dollars EU) Appui aux prestataires de services de conseil agricole (5 millions de dollars EU) Gestion et suivi des programmes (10 millions de dollars EU)	Création et diffusion des technologies (77,9 millions de dollars EU) Réforme et renforcement du MOFA et des assemblées de district (29,5 millions de dollars EU) Développement des organisations paysannes (9,9 millions de dollars EU) Renforcement de l'enseignement et de la formation en agronomie (5,7 millions de dollars EU)

Composante concernant le renforcement des OPR				
	Sénégal (PSAOP)	Burkina Faso (PNDSA II)	Ouganda (NAADS)	Ghana (AgSSIP)
Objectif spécifique	Renforcer les capacités des organisations paysannes en vue de (i) fournir des services agricoles aux paysans, (ii) mobiliser des ressources pour les mettre en œuvre, (iii) influencer sur les politiques de développement rural au niveau local, régional et national.	Renforcer les organisations paysannes afin qu'elles deviennent plus fortes et capables de fournir des services d'appui aux agriculteurs. Financer de petites infrastructures dont la mise en place relève de la responsabilité des groupements paysans.	Appuyer les initiatives des groupements paysans travaillant en collaboration avec leurs gouvernements locaux, en vue de fournir des services de conseil agricole	Renforcer les capacités des OPR à participer à la formulation des politiques agricoles et la fourniture des biens et services aux paysans
Mécanismes institutionnels mis en place (agence d'exécution)	<ul style="list-style-type: none"> • Agence technique d'exécution pour la mise en place du dispositif institutionnel (2 ans). • Comité spécial composé de représentants de paysans au niveau local (CLCOP), en vue d'examiner les projets proposés et préparés par les organisations paysannes à la base. • Au niveau régional, un forum de paysans examine les projets proposés par les organisations paysannes locales et régionales et est chargé de la coordination du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agence d'exécution privée pour la mise en place du dispositif institutionnel (2 ans). • Comité spécifique constitué de représentants de paysans au niveau local – provinces - (CPCE/OP) chargé d'examiner les projets proposés et préparés par les OPR locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Groupements paysans au niveau local. • Groupements paysans aux niveaux des comtés, des districts, et au niveau national. Ces forums sont chargés de la conception et de la sélection des projets prioritaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité spécifique constitué de représentants de paysans et d'autres institutions publiques au niveau local – district - (DSC) chargé d'étudier les projets proposés et préparés par les organisations paysannes à la base. • Le Conseil national examine les projets proposés par les organisations paysannes locales et est responsable de la gestion des fonds.
Structure de financement (nationale, locale)	Fonds national de services ruraux régis par la demande (FSRRD), géré par ASPRODEB, engagé après accord des forums locaux ou régionaux (CLCOP, CRCR). Un contrat lie en outre l'ASPRODEB et le CNCR, au niveau national.	Fonds national commis localement après accord du CPCE/OP et validation de la Cellule de gestion du PNDSA II au niveau national.	Fonds national chargé de transférer les ressources aux forums locaux.	FBO fund – Fonds d'appui aux organisations paysannes. Les activités de financement ne sont pas encore opérationnelles
Type d'activités financées	Le FSRRD finance la formation, la communication, le conseil technique et en gestion, et l'adoption des innovations techniques.	Le Fonds national finance la formation, la communication, le conseil technique et en gestion, et l'adoption des innovations techniques	Orientation et mobilisation; création d'organisations et de forums de paysans; planification participative; prestation de services de conseil agricole; information et communication	Le Fonds d'appui aux organisations paysannes finance la formation, la communication, le conseil technique et en gestion, et l'adoption des innovations techniques

2. Eléments d'analyse

Les quatre programmes analysés ont été élaborés dans des contextes nationaux spécifiques, à des moments différents, ce qui explique leur diversité. Ils présentent néanmoins des principes et des traits communs qui les font appartenir clairement à une même famille d'interventions. Ces convergences s'accompagnent cependant de spécificités notables qui concernent tant les modalités de conception des programmes que leur mise en œuvre.

2.1. Des convergences

a) Des finalités et des objectifs spécifiques communs

Les programmes analysés convergent de manière évidente dans **leurs finalités**. Tous s'inscrivent dans le cadre général de la lutte contre la pauvreté et cherchent à promouvoir une augmentation des revenus des producteurs par l'amélioration de la productivité. Leurs **objectifs spécifiques** sont aussi très proches. Dans les quatre cas, il s'agit d'orienter la recherche et la vulgarisation agricole par la demande afin d'adapter les services aux besoins et priorités formulées par les producteurs et de responsabiliser les fournisseurs de service publics et privés vis-à-vis des agriculteurs. A cet effet, les programmes visent explicitement le renforcement des capacités des OPR afin qu'elles soient en mesure de formuler des demandes, de programmer, d'exécuter et de suivre des actions qu'elles auront eux-mêmes définies. La cohérence d'ensemble de ces objectifs réside dans l'idée centrale que c'est en mettant les OPR en position d'exercer des responsabilités que l'on renforce durablement leurs capacités.

b) Une structuration des programmes en composantes relativement autonomes

Les programmes analysés convergent aussi par **leur structuration en plusieurs composantes**. Dans les quatre cas, il s'agit de la recherche agricole, de la vulgarisation, de l'appui institutionnel aux ministères de l'agriculture (et de l'élevage). Trois projets ont une composante « appui aux OPR » bien identifiée, qui est partie intégrante du programme. Quelques variations sont cependant à signaler qui ne remettent pas en cause la structuration commune : existence d'un volet éducation et formation rurales au Ghana par exemple. L'architecture de ces nouveaux programmes traduit la volonté de favoriser une plus grande cohérence des actions et une meilleure articulation des

La structure du PNDSA II (Burkina Faso)

La structuration du PNDSA II illustre l'organisation que l'on retrouve dans les différents projets analysés. Ce programme comprend 5 composantes : (1) Une composante d'appui à la recherche agricole, (2) une composante d'appui à la vulgarisation agricole et d'élevage (3) une composante pour la promotion de la santé animale et du pastoralisme (ce type de composante est plus spécifique aux cas Burkinabe), (4) un composante formée de programmes pilotes comprenant deux volets, l'un visant la promotion des OPR et l'autre le financement de petites infrastructures rurales (5) une composante visant l'appui à la restructuration des services agricoles.

divers acteurs qui interviennent dans l'appui à l'innovation technique et économique. On note ainsi, dans chaque programme, l'existence de comités de pilotage associant les différentes parties concernées : vulgarisation/conseil, recherche agricole, représentants des producteurs, administration, ONG, etc.

c) Des mécanismes de financement inscrivant les programmes dans la durée

Les quatre programmes analysés inscrivent leur action dans la durée grâce à des mécanismes de financement garantissant un soutien durable aux processus de rénovation engagés. Avec un déroulement prévu en plusieurs phases, ils offrent aux acteurs nationaux, et donc aussi aux OPR, des opportunités d'appui à long terme qui sont rarement proposés par d'autres coopérations.

Les outils de financement

Deux types d'outils de financement ont été mobilisés pour mettre en place ces projets et programmes. Pour le Sénégal, l'Ouganda et le Ghana, il s'agit d'Adaptable Program Lending (APL) d'une durée respective de 3 fois 4 ans ou de 3 fois 3 ans. Pour le Burkina Faso, il s'agit de Sector Investment Loan (SIL) de plusieurs phases de 4 ans.

d) Des dispositifs de mise en œuvre régis par des principes communs

L'objectif affirmé de renforcer les capacités des OPR se traduit par des mesures et des instruments opérationnels obéissant à des principes communs. Il s'agit en particulier (i) de fonds spécifiques pour les OPR impliquant les producteurs dans leur gestion, (ii) du recours à un opérateur privé pour assurer la mise en œuvre de la composante « appui aux OPR » et (iii) de l'option prise de travailler prioritairement avec les OPR à la base.

➤ *La création de fonds spécifiques pour les OPR*

Excepté dans le cas de l'Ouganda, des fonds spécifiques pour le renforcement des OPR ont été créés à l'échelon local. **Ces fonds sont gérés par des représentants des producteurs** : ceux-ci, désignés par les OPR locales, assurent l'instruction des dossiers, prennent les décisions de financement et assurent le suivi des actions financées. Les instances mises en place pour gérer les fonds (CLCOP au Sénégal, CPCE/OP au Burkina Faso) sont exclusivement composées de représentants de producteurs alors qu'au Ghana, elles regroupent aussi d'autres acteurs. Grâce à ces fonds, les OPR locales peuvent financer des actions de formation, d'échange et de conseil mais aussi des actions innovantes ou parfois des petits investissements ruraux (seulement au Burkina Faso).

➤ *Le recours à un opérateur privé*

L'appui à la mise en œuvre de la composante « appui aux OPR » est assurée par un opérateur privé qui apporte son concours aux organisations pour (i) la création du cadre de concertation des OPR à l'échelon local (CLCOP, CPCE/OP) qui est notamment chargé de la gestion du fonds et (ii) pour la formation des représentants des producteurs et leur accompagnement en ce qui concerne notamment le diagnostic participatif, la définition de

priorités, la programmation des actions, la gestion, etc. Dans certains cas, l'opérateur privé est placé sous la supervision de l'administration (Burkina Faso), dans d'autres cas (Sénégal) c'est une association non étatique, gérée par des ruraux (ASPRODEB) qui assure le recrutement et le suivi des opérateurs privés. Le recours à des opérateurs privés est conçu comme un moyen (i) d'affirmer et de renforcer l'autonomie des OPR vis-à-vis des autres acteurs et en particulier des pouvoirs publics (ii) de favoriser le renforcement de prestataires de service privés.

➤ *Une volonté marquée de privilégier le niveau local*

Les quatre programmes centrent de façon privilégiée leurs actions sur le niveau local. Au Ghana, en Ouganda et au Sénégal, c'est l'échelon inférieur du découpage administratif, créé dans le cadre de la politique de décentralisation, qui a été retenu. Au Burkina Faso, c'est la province (située à un échelon supérieur du découpage administratif) qui a été choisi. Le choix d'intervenir au niveau local s'explique dans tous les cas par deux préoccupations : (i) faciliter l'expression, par les producteurs, de demandes d'appui qui correspondent effectivement à leurs priorités et (ii) favoriser les apprentissages mutuels tant dans la gestion des fonds que dans la collaboration avec les structures d'appui.

e) Remarques

Les convergences identifiées dans la structuration des programmes étudiés mettent en évidence quatre orientations communes :

- La volonté de **créer des conditions favorables à la contractualisation des services agricoles**. Tirant les enseignements des programmes précédents, les nouveaux dispositifs soutenus par la Banque Mondiale visent à renforcer la capacité des organisations à formuler des demandes de services et à négocier des appuis contractuels avec la recherche et la vulgarisation agricoles. Le recours à des opérateurs privés tend à élargir l'offre de service - qui n'est plus considérée comme l'exclusivité des services publics - et s'effectue lui aussi selon une logique contractuelle.
- La volonté de **décentraliser les services**. La volonté de favoriser la contractualisation des services s'articule avec le souci de décentraliser leur gestion à la fois (i) pour rapprocher les décisions de la base et assurer des services de proximité et (ii) pour mieux s'articuler avec la décentralisation administrative.
- La volonté d'**expérimenter une nouvelle approche**. La modestie relative des fonds locaux consacrés au financement des activités des OPR témoigne du caractère expérimental de cette approche. Dans cette phase d'apprentissage de relations nouvelles pour tous les acteurs (OPR, administration, ONG, Banque Mondiale), une attention particulière est apportée aux procédures, au suivi des actions menées ainsi qu'à l'appréciation de leur impact.
- La volonté de **créer des conditions favorables à la pérennisation des dispositifs mis en place**. On peut notamment citer l'appui à la définition d'un cadre légal favorable aux OPR ainsi que le soutien apporté aux réformes de l'administration agricole.

2.2. Des spécificités

Les convergences identifiées ne doivent pas occulter cependant l'existence de différences notables entre les programmes étudiés.

a) L'importance variable du rôle joué par les OPR

Le rôle effectivement joué par les OPR est très variable selon les pays. Il peut être très important dans certains cas (en particulier au Sénégal) avec une implication des OPR dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la composante « appui aux OPR » mais aussi des autres composantes du programme. Dans d'autres cas, l'implication des OPR est plus limitée, les producteurs gérant avec un degré d'autonomie variable des dispositifs (et des fonds) qu'ils n'ont que très partiellement contribué à définir. Ces différences dans le degré de responsabilisation effective des producteurs peuvent être identifiées à partir de quelques indicateurs :

- la participation (ou non) des OPR à l'élaboration et à la négociation du programme et les modalités concrètes de cette participation ;
- la composition des cadres locaux de concertation et de gestion des fonds : dans certains cas, ils sont composés uniquement de producteurs alors que dans d'autres cas des agents de l'administration en font également partie ;
- les mécanismes du choix des représentants des producteurs siégeant dans les cadres de concertation (choisis/élus par les OPR de base ou désignés par l'administration) ;
- la participation (ou non) des OPR dans le suivi et l'évaluation des dispositifs mis en place ainsi que les modalités concrètes de cette participation.

Le Rôle du CNCR au Sénégal

La participation des organisations de producteurs au Sénégal va au-delà de la composante qui les concerne directement.

Le CNCR a participé à la réflexion sur le conseil agricole et rural et aux différents travaux qui ont conduit à la création de l'ANCAR. Il a été associé, aux niveaux national et local, au recrutement des conseillers agricoles et fait partie du conseil d'administration de l'ANCAR. Il a contribué à la définition du Fonds national de Recherche agricole et assure la présidence de son comité de gestion.

Il assure la présidence des cellules de recherche-développement mises en place aux niveaux national et régional et dont l'animation revient à l'ANCAR. Les organisations de producteurs sont membres de toutes les instances chargées du suivi et de la coordination du programme PSAOP à l'échelon régional et national.

On reviendra dans la troisième partie de cette étude sur les pratiques diverses que recouvre la notion de « participation ».

b) Le degré de prise en compte des organisations fédératives nationales (« faitières »)

Si tous les programmes privilégient nous l'avons vu le renforcement des capacités des OPR à la base, dans certains cas des moyens spécifiques complémentaires sont consacrés au renforcement des échelons supérieurs auxquels se structurent les OPR (OPR régionales et nationales, fédérations d'OPR spécialisées dans une filière, etc.). C'est notamment le cas au Sénégal et également au Ghana, où le programme prévoit d'affecter des ressources pour réhabiliter des organisations nationales liées au mouvement coopératif.

L'appui direct au CNCR (Sénégal)

Le CNCR, à l'échelon national, a pu avoir accès aux ressources du projet à travers "un contrat de consultance" signé avec l'ASPRODEB en vue d'assurer le suivi des CLCOP. Ce financement spécifique a permis de renforcer sa cellule d'appui technique, de mettre en place un important programme de communication décentralisée, d'assurer des formations aux responsables d'OP et d'élaborer des propositions de politique agricole.

En 2003/2004, des ressources du projet seront également mobilisées pour le renforcement de quatre comités régionaux de concertation des ruraux (CRCR) et de deux fédérations membres du CNCR.

c) Une rénovation des services d'appui à l'agriculture d'ampleur variable

Dans certains cas, le programme coïncide avec une restructuration profonde des différents services agricoles alors que dans d'autres cas, l'appui aux OPR complète des dispositifs pré-existants qui sont partiellement ré-aménagés.

Il est indéniable que la simultanéité entre des changements institutionnels importants et l'introduction d'un appui spécifique aux OPR crée des conditions favorables pour ré-équilibrer les relations entre les producteurs organisés et les autres acteurs. Cela a été par exemple le cas au Sénégal, où la mise en place d'une nouvelle agence pour le conseil agricole et rural, l'ANCAR, était considérée par la Banque Mondiale comme une condition indispensable à la bonne marche du programme dans son ensemble. A noter cependant que même si l'appui aux OPR

La création de l'Ankar au Sénégal

Au Sénégal, la réforme des services d'appui agricole a été très profonde. Avec l'appui du PSAOP, elle a conduit à la création en 1997 de l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR). Cette nouvelle agence jouit d'un statut juridique de société à participation publique majoritaire et est financé à 28% par les OP. Son fonctionnement est décentralisé et sa mise en place s'est accompagnée d'une rénovation profonde des méthodes d'appui à l'innovation et le passage d'une approche de vulgarisation technique à une approche de conseil agricole et rural globale, participative et pluridisciplinaire reposant sur le partenariat avec les acteurs concernés.

s'inscrit dans des réformes plus limitées, il peut avoir un effet d'entraînement ; c'est le cas au Burkina Faso, où le caractère novateur de la composante OPR a été reconnu par l'administration qui a cherché à étendre le dispositif à l'ensemble du pays.

d) Une articulation plus ou moins poussée avec la décentralisation administrative

Les dispositifs d'appui aux OPR coïncident nous l'avons vu, et le plus souvent, avec l'échelon administratif de base créé dans le cadre de la décentralisation administrative. Parfois des relations étroites se créent entre le cadre de concertation des OPR à l'échelon local et les collectivités locales décentralisées. Ainsi, par exemple, au Sénégal, certaines communautés rurales (gérées par des élus) soutiennent le CLCOP et apportent une contribution financière à leur fonctionnement. Il est indéniable que les diagnostics réalisés dans le cadre des programmes d'appui aux services agricoles peuvent être fort utiles aux collectivités locales pour identifier leurs priorités et définir leurs programmes d'action. Des complémentarités se dessinent dans certains pays qui pourraient se renforcer à l'avenir. En Ouganda, l'articulation avec la décentralisation est très forte puisqu'il est même envisagé que les gouvernements locaux financent les projets des OP.

e) L'appui au renforcement de l'offre de service privée est exceptionnel

Les opérateurs privés qui sont chargés de l'accompagnement des OPR et du renforcement de leurs capacités techniques et stratégiques internes sont recrutés sur la base de leurs compétences. Or, celles-ci peuvent s'avérer variables selon les pays et les opérateurs concernés qui sont inégalement préparés à intervenir dans un dispositif institutionnel complexe et novateur. Seul le programme du Ghana a inscrit dans ses objectifs et dans sa programmation le renforcement de **l'offre de service des prestataires privés**. On notera que les OPR faîtières peuvent également être éligibles sur les fonds prévus pour le renforcement des capacités des prestataires de services, ce qui peut être un moyen indirect d'envisager le financement de leur fonctionnement.

L'Extension Development Fund au Ghana

Parallèlement à la mise en place d'un fond spécifique d'appui aux OP (le FBO F) visant à leur permettre de financer leur demande de service, un fond spécifique destiné aux fournisseurs privés de services est développé. Ce fond, le Extension Development Fund, vise à financer des formations et le fonctionnement des fournisseurs privés de service afin d'accroître leur efficacité, la qualité des services rendus et donc l'offre locale de service.

2.3. Deux remarques

L'analyse comparative des quatre programmes étudiés met en évidence leur caractère novateur ainsi que le poids du contexte dans lequel ils s'inscrivent.

a) Des programmes novateurs qui ouvrent des perspectives prometteuses

Même si ces projets sont actuellement à des niveaux d'exécution et de formulation différents, on peut dire qu'ils représentent tous une **innovation institutionnelle très positive**. Ils reflètent plus ou moins la volonté des gouvernements et des donateurs à associer davantage le

secteur privé aux actions de développement. Ils promeuvent et mettent en pratique un environnement participatif dans lequel le gouvernement partage avec les paysans quelques-uns de ses privilèges en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de développement des secteurs agricole et rural. Ils encouragent une rupture avec les précédents modèles de services de vulgarisation en vigueur dans ces pays, qui étaient principalement régis par les pouvoirs publics et fournis directement par des responsables des services publics. Ils contribuent à un changement profond vers un système de fourniture de services agricoles régis par la demande.

- Au niveau local : ces projets fournissent aux paysans un environnement propice pour discuter de leurs principales préoccupations, évaluer leurs besoins spécifiques et orienter la manière par laquelle les services leur sont fournis. Des fonds sont affectés à cette fin à travers des projets préparés et identifiés par les producteurs. Par ailleurs, ces efforts ont contribué à renforcer les processus de décentralisation en cours, en favorisant le transfert des responsabilités et d'une plus grande autonomie aux communautés locales.
- Au niveau national : les initiatives entreprises dans ces quatre pays ont permis de renforcer la reconnaissance des organisations paysannes et rurales par les pouvoirs publics, et d'équilibrer ainsi les forces entre les secteurs public et privé (étant donné que les OPR se présentent comme des processus sociaux relevant du secteur privé). Les OPR ont bénéficié d'opportunités plus concrètes, non seulement de prendre des décisions concernant l'exécution de certains programmes et projets publics, mais aussi de participer plus activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sectorielles. En outre, l'initiative a contribué à renforcer la coordination entre les besoins et priorités des paysans et les programmes de recherche.

b) Le poids du contexte dans la définition et la mise en œuvre des programmes

Il est clair que tous ces projets ont été conçus dans le cadre d'une participation active des paysans, par le biais de leurs représentants, aux diverses étapes. Cependant, on peut dire que l'on a davantage pensé à associer les paysans à l'exécution et à la mise en œuvre des projets qu'aux phases initiales d'élaboration et de négociation. En outre, la présence d'un certain nombre de facteurs tels que la capacité des paysans à s'organiser, la prévalence des mécanismes de participation, la volonté réelle des décideurs et des partenaires à faciliter la participation des paysans et le niveau de démocratisation du pays, permet de juger de l'importance et de l'efficacité réelle de cette participation.

Ce constat a deux implications :

- d'une part, en termes d'analyse, les programmes d'appui aux services agricoles et en particulier leur composante « appui aux OPR » ne peuvent être étudiés indépendamment du contexte économique, social et institutionnel dans lequel ils sont définis et mis en

œuvre. Le degré différent d'implication des OPR dans les programmes étudiés ne peut être interprété comme le fait que certains sont plus « en avance » que d'autres ; il reflète le jeu des acteurs en présence qui est lui-même lié à la trajectoire de chacun des pays concernés.

- d'autre part, en termes d'action, l'orientation commune de ces programmes ne peut pas se traduire dans un « dispositif standard » qui serait proposé (imposé) à différents pays, indépendamment des spécificités du contexte général et local. Les principes, la démarche, l'esprit qui président à la définition et à la mise en œuvre de ces programmes doivent certes orienter les actions entreprises mais leur traduction en dispositifs opérationnels (forcément évolutifs) devrait toujours être spécifique.

III. PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE

Au stade actuel d'exécution des divers projets et programmes analysés, il n'a pas toujours été possible de présenter des conclusions définitives. Cependant, l'analyse de ces expériences contrastées permet d'en tirer quelques leçons.

1. L'importance d'une négociation véritable entre les différents acteurs

L'efficacité des mécanismes mis en place pour appuyer les OPR repose en grande partie sur la qualité du processus de négociation entre les différents acteurs concernés et sur la place effective qu'occupent les producteurs organisés dans la négociation.

La mise en place de services agricoles orientés par la demande suppose la définition, **sur une base contractuelle**, d'une nouvelle répartition des responsabilités et des tâches entre la recherche, la vulgarisation et les OPR, entre le secteur privé (dont font partie les OPR) et le secteur public. Le renforcement des capacités des OPR est un moyen de réduire les asymétries qui caractérisent les relations entre les producteurs ruraux et les autres acteurs. Il vise à créer des conditions favorables à la définition et à la mise en œuvre de dispositifs négociés, prenant en compte les intérêts des différentes parties considérées comme légitimes par les acteurs concernés.

1.1. Trois facteurs favorables

Les expériences étudiées mettent en évidence l'importance de trois facteurs favorables à la construction d'un partenariat efficace et durable entre les OPR et les services agricoles :

- a) **Créer des conditions pour que les OPR puissent participer véritablement à l'élaboration et à la négociation du programme.** Pour les équipes de la BM chargées de l'instruction du programme d'appui, cela suppose une attitude compréhensive et active pour :

- Faciliter l'accès des OPR à une expertise indépendante, à leur demande, en leur donnant notamment un accès direct aux fonds de préparation de projet.
 - Prendre en compte, dans le rythme de préparation du programme, les contraintes particulières des OPR : les organisations connaissent souvent peu les procédures de la BM ; leurs responsables (qui sont les seuls acteurs non rémunérés impliqués dans l'élaboration du projet) ont souvent des contraintes matérielles ; un temps leur est nécessaire pour organiser des consultations au sein des organisations.
 - Favoriser, pendant l'instruction du programme, la mise en place d'une expérimentation des dispositifs et mécanismes envisagés comme cela a été le cas au Sénégal avant le démarrage officiel du PSAOP.
 - Veiller à la participation des OPR à toutes les étapes de la négociation du programme en argumentant - si nécessaire - auprès des pouvoirs publics l'importance de cette participation au plan symbolique (reconnaissance officielle de la place des OPR dans le futur projet) et au plan de l'efficacité (créer dès la phase d'instruction des relations contractuelles qui engagent les différents acteurs dans la mise en œuvre du projet).
- b) **Poursuivre le processus de négociation pendant la mise en œuvre du projet.** Cela suppose notamment :
- de faciliter la participation des OPR aux cadres de concertation chargés du suivi du programme (comités de pilotage et de coordination aux niveaux national et régional) et de la définition de programmes d'action.
 - d'associer les OPR aux missions de supervision, d'évaluation à mi-parcours ainsi qu'à la négociation des éventuels ajustements ou ré-orientations qui pourront intervenir pendant le déroulement du programme.
- c) **Faciliter la construction de compromis négociés** entre les acteurs nationaux.

Les relations de partenariat sont d'autant plus efficaces et durables qu'elles reposent sur des accords négociés qui **reconnaissent les intérêts de chacun des acteurs et dans lesquels tous s'estiment « gagnants »**. L'acceptation de nouvelles relations et leur apprentissage sont facilités en effet quand les acteurs concernés perçoivent que des perspectives claires et réelles leur sont ouvertes. Ainsi, par exemple, les « résistances » de certains agents (notamment de l'administration) à la prise de responsabilités par les OPR sont aussi liées au fait qu'ils ont le sentiment de « perdre de leur pouvoir » sans que leurs nouveaux rôles soient clairement définis et valorisants.

Pour la pratique de la négociation, et à toutes ses étapes, cela suppose pour les équipes de la BM qui instruisent le projet :

- de contribuer à l'explicitation de la complémentarité concrète des rôles de chaque acteur ;
- de proposer, comme cela est actuellement le cas, le renforcement simultané et équilibré des OPR, des institutions de service et de l'administration agricole. En effet, s'il n'y a pas d'exemple historique de développement agricole sans organisation forte des producteurs, il n'y a pas non plus d'exemple de développement de l'agriculture sans des institutions de services compétentes et sans une intervention efficace de l'Etat.
- de prendre en compte le contexte économique, social et institutionnel dans lequel s'inscrit le programme, ce qui suppose pour la BM de ne pas imposer un «dispositif standard » qui a pu faire ses preuves dans un autre contexte mais qui, dans un pays donné, à un moment donné, n'est pas acceptable par certains acteurs ou ne peut être approprié par ces derniers (cf. infra 2).

1.2. Des conceptions très diverses de « la participation »

L'importance de la qualité négociation comme facteur d'efficacité dans la mise en œuvre de la composante « appui aux OPR » invite à se réinterroger sur la notion de la participation. L'analyse des diverses situations des projets révèle **le caractère divergent des attentes des décideurs et des organisations paysannes et rurales vis-à-vis de la participation**. Cette perception contrastée met en exergue l'enjeu lié à la mise en œuvre de véritables processus participatifs et expose la volonté réelle des décideurs à s'engager dans ce type de processus. La participation, et *a fortiori* la négociation, vont bien au-delà de la conception et de l'organisation de sessions d'information auxquelles les paysans sont invités à assister. La participation et la négociation impliquent le partage du pouvoir en termes d'accès à la prise de décisions fonctionnelles. Les indicateurs choisis pour l'évaluation et le suivi des projets reflètent très souvent la faiblesse de l'engagement dans ce sens : le nombre d'ateliers organisés, le nombre de personnes qui y ont assisté, le nombre d'études présentées, etc. Si ces indicateurs témoignent d'un niveau élevé d'utilisation des outils de consultation et de participation, ils ne révèlent pas l'impact réel d'une telle concertation. A cet effet, il serait utile d'élaborer une grille d'analyse des pratiques de dialogue entre les OPR et les autres acteurs pour mieux saisir la nature et les modalités des interactions qui s'opèrent et qui sont souvent qualifiées par des termes généraux et peu éclairants tel que « participation », « consultation », « concertation », « implication »... Quelques critères simples permettraient de clarifier la nature de cette « participation » et son impact : fréquence des échanges, la nature et le contenu du dialogue avec une gradation selon le degré d'association à la prise de décision, les conditions du dialogue, et son étendue, son impact (nature et nombre de décisions modifiées à l'issue du dialogue).

2. La nécessité de prendre en compte le contexte et de faciliter son évolution

Les contextes socio-économiques et institutionnels dans lesquels s'inscrivent les programmes d'appui aux services agricoles sont diversement favorables à des approches négociées entre les OPR et les autres acteurs. Il s'agit donc de prendre en compte les spécificités et de concevoir des dispositifs évolutifs dont la portée s'élargira au fur et à mesure que s'opèreront des évolutions dans le contexte.

Le montage et la mise en œuvre des programmes de rénovation des services agricoles ne sont pas une simple question technique : ils supposent des réorganisations institutionnelles qui en conditionnent en grande partie la réussite. Deux facteurs influent sur ces réorganisations et sur les modalités selon lesquelles elles peuvent s'opérer : (i) le degré de structuration des producteurs et la capacité de négociation et d'action de leurs organisations (ii) le contexte institutionnel qui peut être diversement favorable à la prise de responsabilités par les OPR. L'équipe de la BM chargée de l'instruction et du suivi du programme peut à l'évidence favoriser les évolutions nécessaires.

2.1. L'identification des OPR partenaires du programme à l'échelon national

L'existence d'OPR fortement structurées et unifiées⁹ constitue à l'évidence un atout pour l'élaboration et la mise en œuvre négociées des programmes. Or, cela n'est pas le cas dans tous les pays.

Lorsqu'il n'existe pas d'organisation structurée au niveau national, il n'appartient pas à la BM (ni à aucun autre acteur institutionnel) de créer une organisation *ad hoc* dont la légitimité serait problématique. Il lui revient en revanche d'informer les organisations fédératives existantes, aux niveaux national et régional, du programme en cours de montage, de l'opportunité et de l'intérêt pour les OPR d'y participer activement et de l'utilité d'imaginer un mécanisme de coordination entre OPR faïtières susceptible de prendre la responsabilité du dialogue et de la négociation. Il paraît important que dans cette information, on ne préjuge pas de la forme de ce mécanisme de concertation ni de ses modalités de fonctionnement.

La reconnaissance par la BM des cadres de concertation inter-OPR existants (ou mis en place par les OPR à l'occasion du programme) peut faciliter/accélérer leur reconnaissance officielle par les acteurs institutionnels nationaux et en particulier par les pouvoirs publics. Le cas du Sénégal met en évidence le fait que cette reconnaissance est compatible avec le souci d'ouverture du programme à toutes les OPR, qu'elles soient ou non membres du cadre de concertation.

⁹ Unification ne signifie pas uniformisation des OPR ni fusion d'OPR distinctes dans une organisation unique : des OPR différentes s'unifient quand elles se dotent d'un cadre de concertation aux attributions clairement définies sans renoncer à leurs spécificités et à leur autonomie dans les domaines qui ne relèvent pas du cadre de concertation.

Les OPR nationales ne peuvent jouer un rôle effectif dans l'élaboration du projet, dans son suivi et son évaluation que si elles disposent des ressources (humaines, matérielles, financières) nécessaires, et ceci dès la phase d'instruction du projet. Au départ, ces ressources devraient être notamment destinées à aider les OPR dans trois domaines : formation/réflexion, sur les enjeux du développement agricole et rural et sur le rôle des services, information et communication entre les OPR, expertise pour élaborer des propositions et préparer les négociations avec les autres acteurs. Ces ressources devraient être allouées au cadre de concertation inter-OPR qui ferait appel aux compétences qui lui paraîtraient nécessaires.

La définition de cadres législatifs et réglementaires, garantissant l'autonomie des OPR et l'exercice de leurs fonctions, peut constituer dans certains cas une condition indispensable à leur renforcement et à leur reconnaissance par les autres acteurs.

Il est clair que le renforcement progressif des OPR et les évolutions qui peuvent en résulter en termes d'organisation des producteurs devraient être pris en compte pendant le déroulement du projet.

2.2. Faciliter les évolutions du contexte général

Les programmes de rénovation des services agricoles s'inscrivent dans un mouvement plus large de réformes économiques (désengagement de l'Etat, privatisation, ouverture commerciale) et de réformes institutionnelles (démocratisation de la vie publique, décentralisation, « bonne gouvernance »...). Les évolutions institutionnelles ont atteint des degrés très divers selon les pays (en Afrique et dans d'autres continents) et elles sont perçues de façon différente selon les catégories d'acteurs. Ces différences se répercutent sur les programmes d'appui aux services agricoles et sur l'espace d'initiative reconnu aux OPR.

Les études de terrain ont mis en évidence l'importance du rôle des équipes de la BM chargées du montage et suivi de ces programmes.

Deux points peuvent être soulignés :

- a) Le ré-équilibre des relations entre les OPR et les services agricoles ainsi que les actions spécifiques qui en découlent pour renforcer les capacités des producteurs organisés ne posent pas de simples questions « techniques » (Quels dispositifs / quels mécanismes seront les plus efficaces ?) ou financières (Combien d'argent faut-il ? Comment et par qui doit-il être géré ?). Il soulève des questions complexes liées notamment à la redistribution des responsabilités, et donc du pouvoir entre les acteurs, qui ne s'expriment jamais ouvertement mais qui pèsent sur les négociations techniques. Il est clair que la stabilité de l'équipe BM en charge des dossiers, sa connaissance des dynamiques institutionnelles locales et sa volonté de promouvoir les OPR sont des facteurs qui peuvent grandement contribuer à la création de nouvelles relations de partenariats entre les acteurs nationaux. Cela demande à la fois de la fermeté sur les principes et de la patience dans le quotidien,

de fixer des échéances et de ne pas brusquer les évolutions institutionnelles. Cela suppose aussi une réelle ouverture au dialogue avec toutes les parties et ... du temps. Mais ainsi que le note le Président de la BM « ... N'oublions jamais que c'est aux pays et à leurs populations d'établir leurs priorités et n'oublions jamais que nous ne pouvons ni ne devons forcer le développement à coup de diktats venus de l'étranger ¹⁰ ».

- b) Les équipes de la BM ne peuvent cependant faire efficacement leur travail que si elles sont soutenues par leur institution et si une certaine souplesse existe dans les procédures d'instruction et de mise en œuvre de ces programmes. La négociation entre acteurs est au cœur des programmes de rénovation des services agricoles. Elle suppose des compromis et donc des concessions de la part de tous les acteurs, y compris sans doute aussi de la part de la BM.

3. La nécessité de donner à la composante « appui aux OPR » une autonomie au sein des programmes d'appui aux services agricoles

L'intégration de l'appui aux OPR dans des programmes à multiples composantes favorise la promotion de services orientés par la demande ; elle présente un risque de « blocage financier » qui pourrait être réduit par une autonomisation accrue de la composante, concernant les conditions de décaissement.

Dans les cas étudiés, la composante « appui aux OPR » est intégrée dans des programmes plus larges comprenant diverses composantes qui concernent les autres institutions engagées par la réorganisation des services à l'agriculture. Ce choix semble tout à fait pertinent et cohérent avec les objectifs visés. Dans certains cas, le non respect par une composante d'une conditionnalité ou d'une disposition de l'accord de financement peut entraîner le blocage de décaissements pour l'ensemble du programme. Cela est particulièrement préjudiciable pour les OPR, toute suspension des activités pouvant avoir des répercussions sur la crédibilité du processus aux yeux des organisations de base. Tout en maintenant les dispositifs actuels, sans doute serait-il utile d'imaginer des procédures permettant des décaissements différenciés selon les composantes afin de limiter un blocage en cascade.

¹⁰ JD Wolfenson – L'autre crise – Discours prononcé devant le Conseil des Gouvernements du groupe de la BM, Washington – 1998.

4. L'intérêt des fonds spécifiques d'appui aux OPR et la nécessité de les élargir progressivement

Les fonds spécifiques mis en place à l'échelon local dans le cadre du renforcement des capacités des OPR constituent une innovation très pertinente et très appréciée par les producteurs. L'élargissement progressif de ces fonds et la décentralisation de leur gestion constituent des pistes d'évolution souhaitables.

Il est particulièrement intéressant de noter que le renforcement des capacités techniques des OPR s'accompagne d'un renforcement de leurs capacités financières à travers la mise en place de fonds dont la mobilisation est de la responsabilité totale ou partielle des OPR de base. Dans une première phase, à caractère expérimental, ces fonds sont limités en volume et dans leur destination. Ils sont fort appréciés par les OPR de base qui soulignent aussi l'intérêt qu'il y aurait à les élargir.

Deux évolutions pourraient être envisagées :

a) L'élargissement des fonds en volume et la diversification des actions éligibles au financement.

Une forte demande existe pour soutenir des investissements productifs qui devraient relever logiquement du crédit rural. Or souvent le système de crédit n'existe pas et/ou paraît largement inadapté pour les investissements envisagés (montants trop petits, intérêts trop élevés). A titre expérimental et transitoire, il serait intéressant d'analyser la possibilité d'allouer une partie des fonds locaux au soutien à l'activité économique (fonds de roulement par exemple) pour compenser les défaillances évidentes des services financiers dans de nombreuses régions (cf. infra). Ce double élargissement pourrait intervenir dès lors que les cadres locaux de concertation ont fait la preuve de leurs capacités de gestion.

b) Une décentralisation accrue et progressive de la gestion des fonds locaux.

La procédure de gestion des fonds donne un grand pouvoir aux instances locales pour l'instruction et la décision de financement, qui restent cependant liées à une chaîne de décision impliquant un niveau national. Si cela se justifie pleinement dans une phase de démarrage, afin de s'assurer de la pertinence des procédures et de leur respect, on pourrait envisager, dans un second temps, une décentralisation accrue de la gestion des fonds avec un contrôle de type audit, *a posteriori*. Outre la plus grande rapidité dans le traitement des dossiers de petits projets, cette décentralisation permettrait la pleine responsabilisation des OPR locales. Pour accompagner cette décentralisation accrue, il serait utile après avoir démontré des capacités de gestion des dispositifs existant pendant un ou deux ans de fixer un montant plafond pour les engagements effectués à l'échelon local.

5. La nécessité d'apporter aussi un appui aux OPR nationales et régionales.

La priorité donnée actuellement au renforcement des OPR de base paraît très pertinente. L'élargissement de l'appui aux OPR fédératives nationales et régionales paraît cependant indispensable pour permettre aux producteurs organisés d'influer sur les orientations des institutions chargées des services et de contribuer à la définition des politiques agricoles.

Si l'option de privilégier l'échelon local ne paraît pas discutable, elle devrait s'accompagner d'un appui au renforcement des organisations situées aux échelles géographiques et niveaux de décision supérieurs et ceci pour deux raisons principales :

- (a) La promotion de services agricoles orientés par la demande suppose une contractualisation à l'échelon local entre les services d'appui et les OPR directement liées au processus de production. Cependant, l'efficacité de la contractualisation des services à l'échelon local est renforcée si les OPR de niveau supérieur sont à même d'influer sur les orientations des institutions chargées de fournir les services. Ainsi que le montre le cas du Sénégal, la collaboration entre l'ANCAR et le CNCR, à l'échelon national, crée des conditions favorables à une contractualisation efficace au niveau local. Le CNCR a contribué à la définition de l'ANCAR et est présent dans son conseil d'administration ; il a été associé au recrutement des conseillers agricoles qui travaillent avec les OPR locales. Il en est de même pour la recherche, le CNCR jouant un rôle très actif dans l'orientation et le fonctionnement du fonds de recherche mis en place dans le cadre du PSAOP.
- (b) Un des objectifs du renforcement des OPR est de leur permettre de jouer un rôle dans la définition des politiques agricoles. Cet objectif se retrouve également dans la plupart des documents officiels relatifs aux stratégies nationales de développement rural. Il est évident que cet objectif ne peut être atteint en agissant uniquement à l'échelon local. Il suppose un appui au renforcement des capacités d'analyse, de proposition et de négociation des OPR nationales et donc des actions spécifiques qui concernent par exemple l'amélioration de la communication interne, le recrutement de personnel technique et le recours à des experts indépendants, l'amélioration des conditions de travail, la formation de responsables à l'élaboration des politiques agricoles, etc.

Le renforcement des OPR nationales devrait concerner les organisations multisectorielles mais aussi les organisations structurées autour d'une filière/produit ou d'une fonction (crédit par exemple). Il devrait s'accompagner du renforcement des OPR à l'échelon régional ; la région (au sens agro écologique, économique et administratif) est en effet une échelle particulièrement importante en termes de planification, de programmation et de coordination entre les acteurs.

6. La qualité et la diversité de l'offre de service est aussi une condition pour la réussite des programmes mis en œuvre.

Le renforcement des OPR crée les conditions pour que les services agricoles soient orientés par la demande ; l'efficacité des mécanismes mis en place, en termes d'impact sur la production notamment, dépend cependant aussi de la qualité et de la diversité de l'offre de services.

Le renforcement des OPR permet l'expression d'une demande conforme à leurs besoins et priorités. Cette approche ne sera cependant fructueuse en termes d'amélioration de la production et d'accroissement des revenus que si le contenu des réponses apportées par les services est réellement adapté aux conditions locales de la production.

Trois remarques peuvent être faites :

- a) Les premières actions menées après le démarrage du programme ont, à l'évidence, une valeur essentiellement pédagogique. Elles permettent l'apprentissage des relations entre les acteurs et la maîtrise des mécanismes mis en place. Elles ont valeur de « test » pour les producteurs qui vérifient la capacité du dispositif à prendre en compte réellement leurs demandes. A ce stade, le contenu des actions menées peut être considéré comme secondaire, même s'il paraît parfois stéréotypé et décalé par rapport aux contraintes mises en évidence par le diagnostic participatif.
- b) Il convient cependant d'accorder le plus rapidement possible une attention particulière au contenu technique et économique des actions menées. Trois éléments articulés peuvent y contribuer :
 - La valorisation du potentiel d'innovation que constitue l'expérience accumulée par les paysans (qu'il s'agit donc d'identifier) ;
 - La valorisation des acquis de la recherche et la poursuite de ses travaux en intégrant les informations qui émanent des diagnostics participatifs ;
 - La mise en place d'une recherche-développement performante dont l'objectif est de construire, en situation réelle, des références techniques et économiques adaptées et dans laquelle les OPR doivent jouer un rôle central (sans en assumer forcément la mise en œuvre directe).

Les initiatives sont prises dans ce sens dans certains pays qui devraient faire l'objet d'un suivi attentif.

- c) L'orientation des services par la demande ne devrait pas être entendue comme un simple face à face entre demande et offre ; l'offre étant conçue comme une simple réponse s'ajustant mécaniquement à la demande. En effet, étant donné l'ampleur des défis auxquels est confrontée l'agriculture et la complexité des problèmes à résoudre, les

solutions ne peuvent être construites que collectivement, et progressivement, par un dialogue entre les différents acteurs concernés et qui porte à la fois sur l'analyse de la demande exprimée et sur l'élaboration de réponses. Lorsque la confiance est établie entre les OPR et les services agricoles, il devient possible, à partir des problèmes identifiés (et analysés collectivement), de rechercher des solutions qui intègrent les connaissances et savoir-faire des différents acteurs concernés. Les solutions ainsi élaborées seront sans doute plus durables que celles qui s'inscrivent dans une logique de simple transfert de technologies.

7. Le poids d'un contexte économique peu incitatif

La portée des services agricoles rénovés risque d'être obérée par les défaillances importantes qui caractérisent l'environnement économique de l'activité agricole ; la réforme des services agricoles devrait logiquement s'accompagner de programmes spécifiques visant à créer un environnement sécurisé qui incite les producteurs à innover.

Un conseil agricole, piloté par la demande et soutenu par une recherche innovante est un facteur essentiel pour soutenir et accélérer les processus d'innovation technique et économique en milieu rural. Il n'est pas cependant le seul. La capacité d'initiative des producteurs ruraux est en effet aussi limitée par les contraintes de l'environnement : faiblesse des infrastructures, difficultés pour accéder aux équipements individuels et collectifs, insuffisances en matière de dispositifs de financement adaptés, fortes fluctuations des prix des produits agricoles dues à la disparition des mécanismes de régulation.

Deux types de mesures peuvent contribuer à accroître l'impact des programmes de rénovation des services agricoles :

- Des appuis à des investissements structurants : voies de communication, aménagements hydro-agricoles, magasins de stockage, etc.
- Des appuis pour faciliter l'équipement productif, collectif et individuel, des producteurs et pour démarrer certaines activités (fonds de roulement). Cela supposerait des modalités de financement adaptées aux conditions des producteurs (crédit bonifié, subventions partielles, etc.) qui corrigent les imperfections des systèmes de crédit agricole et complètent/amplifient les initiatives en matière de micro- finance, etc.

Deux points paraissent importants à souligner :

- **Favoriser l'articulation entre les différents programmes soutenus par la BM.** Dans la plupart des pays concernés par les programmes d'appui aux services agricoles, la BM finance aussi des programmes d'investissement rural (qui sont souvent mis en œuvre avec les collectivités locales issues de la décentralisation), des actions dans le cadre de la

réduction de la pauvreté (fonds social de développement par exemple). La complémentarité de ces programmes avec la réforme des services agricoles est évidente ; elle a cependant des difficultés à se traduire dans des pratiques clairement articulées même si des efforts sont faits dans ce sens, dans certains pays.

- Appuyer les efforts déployés pour **définir des politiques agricoles qui créent un environnement plus favorable** aux initiatives des ruraux ; le renforcement des capacités des OPR à formuler des propositions argumentées peut y contribuer.

8. Les programmes d'appui aux OPR contribuent à la lutte contre la pauvreté

Les dispositifs mis en place à l'échelon local favorisent l'accès des paysans les plus pauvres aux financements et aux services. Quelques dispositions spécifiques permettraient de consolider ces acquis.

Les dispositifs mis en place pour renforcer les OPR locales et leur assurer l'accès à des financements permettent de réaliser des actions qui bénéficient aux pauvres. Une récente étude conduite au Sénégal et au Burkina Faso¹¹ montre ainsi que la plupart des foyers ruraux sont membres d'une organisation paysanne (70 % au Sénégal, 62 % in Burkina Faso) et que nombre d'entre eux disent en tirer des bénéfices substantiels (60 % au Sénégal, 32 % au Burkina Faso). Ces OPR constituent donc un canal pertinent pour toucher les catégories sociales les plus vulnérables, lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ainsi, on peut noter que l'existence d'un cadre de concertation des OPR à l'échelon local facilite l'accès des OPR les plus démunies à l'information (technique, économique, en matière de financement) et introduit de la transparence dans l'attribution des fonds. Trois types de dispositions pourraient limiter certaines difficultés actuellement rencontrées :

- Des appuis techniques spécifiques pour les OPR les plus démunies mobilisables sur leur demande, afin de les aider à élaborer des projets,
- Un paiement différé de la contribution des OPR à leur projet, ce qui réduirait la barrière financière à l'entrée que peut constituer l'apport personnel,
- Des moyens spécifiques alloués aux OPR éloignées pour limiter l'effet « distance » (remboursement des frais de déplacement par exemple),
- De la souplesse dans l'application des textes réglementaires qui font obligation aux OPR locales d'avoir un statut légal pour accéder aux financements. En effet, l'acquisition d'un statut légal a un coût que certaines OPR très pauvres ne peuvent assumer dès le départ.

Ces dispositions pourraient être débattues avec les OPR partenaires du projet afin que les mesures éventuellement prises soient négociées et permettent d'éviter des dérives.

¹¹ Etude conduite en 2002-2004 par les Universités de Berkeley, Clermont Ferrand, Dakar (CREA) et Ouagadougou (CEDRES)

9. Appuyer les OPR sans les instrumentaliser

Les activités menées pour renforcer les capacités des organisations paysannes et rurales influent inévitablement sur les dynamiques d'organisation préexistantes. Il est cependant essentiel que les appuis extérieurs soient attentifs aux dynamiques en construction et veillent à ne pas les instrumentaliser.

Le partenariat entre les OPR et les acteurs extérieurs est marqué par de profondes asymétries (en termes d'accès à l'information, de pouvoir de décision, d'accès aux ressources financières) que les programmes de renforcement des OPR contribuent à réduire. Ces asymétries ne se réduiront pas aisément car elles sont aussi liées à des rapports de force entre acteurs et aux marges de manœuvre dont chacun d'eux dispose et qui sont très diverses. Dans la plupart des pays, les OPR ne correspondent que partiellement aux attentes dont elles font l'objet de la part des acteurs extérieurs, la réciproque étant d'ailleurs tout aussi vraie. La tentation peut donc être grande pour les décideurs politiques ou pour les bailleurs de fonds de suggérer fortement, voire d'imposer, la « restructuration » des organisations et de privilégier certains niveaux d'organisation. La position favorable qu'ils occupent dans la négociation peut les y pousser mais aussi la fragilité des organisations dans certains pays, le manque de ressources qui les affecte. En outre, un projet d'appui aux OP constitue aussi un enjeu de pouvoir au sein des organisations, tant pour l'orientation du projet que pour le contrôle des ressources.

Deux points peuvent à cet égard être soulignés :

- L'orientation et la structuration des OPR doivent relever de la responsabilité exclusive des ruraux. L'appui aux OPR ne peut pas être en effet de « l'ingénierie sociale » entre les mains d'experts, si compétents soient-ils, car le risque serait alors grand de voir se mettre en place des organisations ad-hoc, dont la légitimité serait liée plus aux responsables du projet qu'à leur reconnaissance par les producteurs et dont l'efficacité ne saurait être durable.
- La capacité des OPR à tirer un bénéfice durable des appuis qui lui sont proposés, sans devenir les simples instruments d'une intervention extérieure, est fonction d'une part de la clarté de leur projet stratégique propre et d'autre part de la capacité/volonté des organismes d'appui à négocier avec elles le contenu et les modalités des appuis qui leur sont apportés. Cela suppose donc que les appuis aux OPR concernent aussi le renforcement de leurs capacités d'analyse, de planification stratégique et de négociation.

10. L'enjeu de stratégies nationales d'éducation et de formation rurale

L'impact de la rénovation des services agricoles serait amplifié si, simultanément, des efforts d'importance comparable étaient déployés pour définir et mettre en œuvre des stratégies nationales d'éducation et de formation rurales orientées dans le même sens.

Il s'agirait notamment :

- D'accroître le niveau de scolarisation en milieu rural,
- De promouvoir des formations adaptées pour les ruraux (hommes et femmes, jeunes et adultes) qui permettent le renforcement de leurs compétences techniques, économiques, et de gestion.
- De mettre l'accent sur la formation des responsables d'OPR (hommes et femmes) à différentes échelles géographiques. Une offre de formation adaptée doit être construite pour améliorer leur accès à l'information et renforcer leurs capacités d'analyse, de proposition, de négociation et d'action dans les secteurs technique et économique, et aux différents niveaux où se prennent les décisions. La collaboration avec d'autres bailleurs pourrait faciliter la mise en œuvre de tels programmes de formation à des échelles sous-régionales qui semblent pertinentes pour renforcer les liens entre les OPR existantes et leur coordination pour peser dans les négociations internationales.
- D'ajuster la formation des cadres moyens et supérieurs qui travaillent dans le secteur agricole.

Il s'agit là d'un chantier de grande ampleur. Les réflexions à mener pourraient utilement s'inspirer des expériences novatrices qui existent dans de nombreux pays.

11. L'enjeu de la cohérence entre les interventions

Le renforcement des capacités des OPR peut favoriser la mise en cohérence « par le bas » des différentes interventions en milieu rural.

Les programmes étudiés semblent avoir eu jusqu'ici un effet d'entraînement limité sur les autres bailleurs de fonds. Cela s'explique en grande partie par le fait que la plupart des programmes sont en phase de démarrage. Cela s'explique peut-être également par les difficultés récurrentes rencontrées dans la coordination entre les différentes interventions en milieu rural, même si les progrès significatifs ont déjà eu lieu.

Le renforcement des OPR, à différentes échelles géographiques (local, régional, national) et à différents niveaux de décision (filiale par exemple) constitue un moyen de compléter « par le bas » les efforts de mise en cohérence « par le haut » (entre décideurs).

Deux observations semblent plaider dans ce sens :

- Lorsque les cadres locaux de concertation entre les OPR sont appropriés par les ruraux, ils facilitent une réelle concertation entre les OPR, les pouvoirs publics et les autres acteurs locaux. Ils deviennent dès lors des lieux de décision permettant la mobilisation de moyens pour le renforcement des dynamiques locales, et plus largement des lieux de mise en cohérence « par le bas » des interventions sectorielles proposées par les différents

bailleurs de fonds. Les mécanismes mis en place pour gérer les fonds actuellement disponibles pourraient ainsi servir à gérer des ressources autres que celles de la BM (comme cela commence à être le cas). Cela élargirait les capacités des OPR locales à financer leurs programmes sans qu'il soit indispensable de reprendre tout le processus de diagnostic, définition de priorités, etc.

- Le renforcement des OPR fédératives accroît pour sa part les capacités des organisations à œuvrer pour la mise en cohérence des différents projets et programmes aux niveaux régional et national. Les mécanismes mis en place pour la gestion des ressources de la BM revenant aux organisations fédératives pourraient eux aussi, être utilisés pour gérer d'autres financements.

Outre la cohérence des interventions qui pourrait en résulter, ces processus diversifieraient les ressources des OPR et renforceraient de ce fait leur autonomie.

Le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales

**Le cas du Programme Services Agricoles
et Appui aux Organisations de Producteurs
(PSAOP) - Sénégal**

Marie-Rose Mercoiret

Juin 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
A. Le contexte de l'étude	2
B. Déroulement de l'étude de cas réalisée au Sénégal	3
1. EVOLUTION DES POLITIQUES AGRICOLES ET STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES	5
1.1. Orientations et ré-orientations des politiques agricoles	5
1.2. Importance des défis auxquels est confronté le secteur agricole	9
1.3. Des dynamiques d'organisation diversifiées qui s'unifient et se renforcent	11
2. GENÈSE, ÉLABORATION ET NÉGOCIATION DU PSAOP	20
2.1. De l'émergence d'une idée novatrice à la définition du PSAOP	20
2.2. Objectifs, contenus et dispositif institutionnel du PSAOP	21
2.3. Remarques générales sur l'élaboration et la négociation du PSAOP	25
3. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LA PRATIQUE	30
3.1. Les actions menées	30
3.2. Remarques concernant la mise en œuvre de la composante OP	34
4. DES ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ORGANISATIONS PAYSANNES	42
4.1. Le dispositif institutionnel mis en place par le PSAOP	42
4.2. Les mécanismes institutionnels définis dans la cadre de la composante OP du PSAOP	43
4.3. La faible articulation du PSAOP avec d'autres projets soutenus par la Banque Mondiale	44
4.4. Le dispositif mis en place par la composante OP du PSAOP	48
4.5. La participation des autres bailleurs de fonds à la composante OP du PSAOP	49
4.6. Le PSAOP met en évidence la nécessité d'une véritable stratégie de formation agricole et rurale orientée	50
4.7. Les activités menées pour renforcer les capacités des organisations paysannes	51
Bibliographie	53

INTRODUCTION

Le présent rapport s'efforce d'identifier les premiers enseignements qui peuvent être tirés des actions menées au Sénégal dans le cadre de la composante « appui aux organisations des producteurs ruraux » du « Programme Services Agricoles et Organisations des Producteurs » (PSAOP).

L'analyse du cas du Sénégal s'inscrit dans une étude plus large confiée au CIRAD par la Banque Mondiale (BM) et qui a pour objectif de capitaliser les acquis de l'expérience acquise concernant les conditions d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre des projets de renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales (OPR) soutenues par la BM.

A. Le contexte de l'étude

Depuis 1997, la Banque Mondiale, en collaboration avec l'Aide Française, a pris diverses initiatives qui visent :

- à renforcer les capacités des organisations de producteurs ruraux ;
- à promouvoir, à travers des projets de développement agricole spécifiques, des relations de partenariat entre les organisations de producteurs ruraux et les services agricoles afin que ces derniers orientent leur action en fonction de la demande des producteurs.

Ces approches nouvelles ont d'abord concerné quatre pays d'Afrique de l'ouest (le Sénégal, la Guinée, le Mali et le Burkina Faso) ; elles ont ensuite été étendues à l'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc) ; des projets comparables ont été également négociés dans des pays d'Afrique anglophone et des demandes émergent actuellement en Asie (Indonésie, Inde, etc.).

Bien que la rénovation de l'approche de la Banque Mondiale en matière de services agricoles (ainsi que l'innovation que constitue l'appui au renforcement des capacités des organisations de producteurs ruraux qui y est liée) soit récente, il lui a paru utile de s'interroger sur les enseignements qui peuvent déjà être tirés des expériences en cours.

Deux questions sont posées :

- (i) Qu'est-ce qui a été fait ? Avec quels résultats ? Avec quelles difficultés ?
- (ii) Quelles sont les perspectives pour le futur ? Concrètement, quelles devraient être pour la Banque Mondiale les prochaines étapes ?

Pour répondre à ces questions, quatre types de travaux ont été menés dans le cadre de l'étude :

- (i) **une revue de la littérature récente**, produite au sein de la Banque Mondiale mais aussi par d'autres institutions, qui concerne le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales ; il s'agit de mettre en évidence les principales analyses effectuées, les axes de travail proposés, etc. ;
- (ii) **une revue du portefeuille de la Banque Mondiale** afin :

- d'identifier les projets financés par la Banque Mondiale qui incluent une composante « renforcement des organisations » ;
- de caractériser le contenu des actions retenues et les modalités selon lesquelles ces actions sont mises en œuvre dans les différents projets ;
- de mettre en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés les TTL pour mettre en œuvre les processus visant le renforcement des organisations ?

(iii) **la réalisation d'études de cas plus approfondies dans quatre pays africains** (Sénégal, Burkina Faso, Ouganda, Ghana) dans lesquels se déroulent actuellement des projets financés par la Banque Mondiale qui visent à mettre en place des services agricoles orientés par la demande et qui incluent une composante «renforcement des capacités des organisations de producteurs ruraux (OPR).

Les principales questions autour desquelles s'organisent les études de cas par pays sont les suivantes :

- la participation des OPR a-t-elle été effective dans la préparation du projet, dans sa mise en œuvre et dans son évaluation ?
- comment est organisé le dialogue entre l'équipe Banque Mondiale et les OPR ? Est-il limité au projet d'appui aux OPR ou concerne-t-il d'autres projets de la BM ?
- comment s'organise le dialogue entre, d'une part, les OPR et d'autre part les services publics, les décideurs politiques, le secteur privé ?
- l'approche de la BM vis-à-vis des OPR a-t-elle changé ? La perception de la BM a-t-elle changé ?
- de nouveaux mécanismes de consultation des OPR existent-ils ou sont-ils envisagés ?
- l'environnement juridique des OPR est-il une contrainte ? (en matière d'accès à un statut par exemple...)
- quelles mesures ont été prises pour prévenir les risques d'exclusion de groupes les plus pauvres ?
- le renforcement des capacités des OP s'effectue-t-il de façon simultanée avec les réformes institutionnelles du Ministère de l'Agriculture et de ses services ? Les services agricoles sont-ils plus efficaces quand les capacités des OP se renforcent ?
- comment les projets visant le renforcement des capacités des OPR s'articulent-ils avec d'autres projets également soutenus par la BM ?

(iv) à l'issue des études de cas par pays, **une synthèse** a été élaborée qui présente les principaux enseignements transversaux.

B. Déroulement de l'étude de cas réalisée au Sénégal

L'étude réalisée au Sénégal s'est déroulée en trois étapes :

- (i) **Une analyse bibliographique** (centrée notamment sur les trois points suivants) :
- les évolutions des politiques agricoles et de la situation de l'agriculture ;
 - la structuration des organisations paysannes sénégalaises et la caractérisation de leurs activités actuelles ;

- la réflexion menée au Sénégal autour de la rénovation des méthodes d'appui à l'innovation, du conseil agricole et rural, et du renforcement des capacités des OPR.

(ii) **Une mission au Sénégal** a été effectuée du 18 au 29 mai 2003.

Elle a notamment permis :

- l'approfondissement de la bibliographie et la reconstitution de l'historique du PSAOP à travers l'analyse de divers documents produits à chacune des étapes d'élaboration, de négociation, d'expérimentation et de mise en œuvre du projet ;
- la réalisation d'entretiens avec les différents acteurs concernés par le PSAOP et singulièrement par la composante « appui aux organisations de producteurs » : les responsables du bureau de la BM à Dakar chargés du suivi du projet ; les responsables et le personnel technique de l'ASPRODEB et du CNCR, des responsables de l'ANCAR et de l'ISRA-BAME, etc. Un contact a été pris avec la Direction de l'Analyse, de la Prospective et des Statistiques (DAPS) du Ministère de l'Agriculture ;
- une visite dans les régions de Louga et de Thiès a été organisée ; elle a permis de rencontrer les responsables des Centres régionaux de concertation des ruraux (CRCR) et de la FONGS, les responsables de Comités locaux de concertation des organisations paysannes (CLOP), l'équipe régionale des deux Agences d'Exécution Technique (AET) engagées dans le projet à Thiès (CECI) et à Louga (USU), les responsables régionaux de l'ANCAR et de la Direction du Développement Rural, etc.

(iii) **L'élaboration du rapport.**

Le présent rapport est organisé en quatre chapitres :

- le premier chapitre présente quelques caractéristiques du contexte politique, économique et institutionnel dans lequel s'inscrit le PSAOP ; après un bref rappel des principales évolutions qu'ont connues les politiques agricoles et des grands défis auxquels sont confrontés les agriculteurs sénégalais, sont évoquées les principales étapes de la structuration des ruraux ;
- le deuxième chapitre décrit les conditions de préparation du PSAOP et présente ses différentes composantes ; est ensuite proposée une analyse des modalités d'élaboration et de négociation du PSAOP avec un accent particulier sur le rôle qu'ont joué les organisations paysannes ;
- le troisième chapitre est consacré à l'analyse des modalités de mise en œuvre et des premiers résultats de la composante « appui aux organisations de producteurs » du PSAOP ;
- enfin, le quatrième chapitre, récapitule les premiers enseignements qui peuvent être tirés du travail réalisé et s'efforce de resituer le programme par rapport aux initiatives des autres bailleurs de fonds.

1. Evolution des politiques agricoles et structuration des organisations paysannes

Le secteur agricole sénégalais est confronté à une crise grave et persistante qui se traduit notamment par la stagnation de la production agricole globale, par la précarité de la situation alimentaire de nombreux ménages et par une forte prévalence de la pauvreté en milieu rural. Force est de constater que les politiques agricoles mises en œuvre depuis que la crise a débuté, à la fin des années 70, n'ont pas eu les effets escomptés ; de nouvelles orientations ont été définies par les pouvoirs publics entre 1995 et 2001 et une Loi d'Orientation Agricole (LOA) est en cours de préparation. Pour accompagner les réformes entreprises, plusieurs programmes¹², dont le PSAOP, ont été élaborés et sont mis en œuvre actuellement ; nombre d'entre eux – et selon des modalités particulières – s'efforcent de valoriser deux atouts dont dispose le milieu rural sénégalais pour relever les graves défis auxquels il est confronté : les acquis d'une politique de décentralisation qui a démarré en 1972 et une dynamique d'organisation des producteurs ruraux ancienne qui n'a cessé de se renforcer depuis dix ans.

1.1. Orientations et ré-orientations des politiques agricoles

Sur la longue période, les politiques de développement agricole et rural ont connu de profondes évolutions.

1.1.1. Le temps du « développement par l'Etat »

Lorsqu'est proclamée l'Indépendance, l'économie sénégalaise est une économie de traite structurée autour de la production et de l'exportation de l'arachide. Les axes définis en matière de politique agricole s'organisent, au départ, autour de trois objectifs : l'auto-suffisance alimentaire (par le développement des cultures vivrières), la modernisation technique et la diversification des productions. Se réclamant de deux principes, la « participation responsable » et le « développement contractuel », les approches mises en œuvre reposent sur un dispositif opérationnel triangulaire :

- l'animation rurale dont la fonction est (déjà) de faciliter la « participation des ruraux à la définition et à la mise en œuvre des actions qui les concernent » ;
- le Centre d'Expansion Rurale Polyvalent (CERP) qui regroupe à l'échelon local une équipe technique pluridisciplinaire ;
- la coopérative, organisation économique à vocation théoriquement multifonctionnelle et multisectorielle, qui aura notamment le monopole de la commercialisation de l'arachide, ce qui permettra de mettre fin rapidement à un système centenaire, contrôlé par les traitants.

¹² Un important programme d'investissement dans le secteur agricole (PISA) a été défini pour accompagner l'approfondissement des réformes qui découlent du PASA (1995).

Différents instruments de politique agricole sont en outre mise en place :

- le « programme agricole » permet aux producteurs de s'approvisionner en matériel agricole et en intrants à crédit, via la coopérative ;
- une nouvelle législation foncière instaure « le Domaine national » ;
- la caisse de stabilisation et de péréquation permet à l'Etat de contrôler les prix des produits agricoles ;
- etc.

Exception faite de l'animation rurale, ce dispositif se maintiendra jusqu'au début des années 80 ; à partir de 1964, il sera cependant progressivement marginalisé et supplanté par la mise en place progressive de grands projets régionaux qui deviendront, en 1974, des sociétés régionales de développement rural (SRDR) : la SAED dans le delta et la vallée du fleuve Sénégal, la SODEVA dans le bassin arachidier, la SOMIVAC en Casamance, la SODEFITEX au Sénégal oriental, la SODESP dans la zone sylvo-pastorale, etc.

Centrés sur une culture motrice (l'arachide, le coton, le riz irrigué, etc.), les grands projets régionaux se dotent de dispositifs d'intervention spécifiques, basés sur un encadrement rapproché des producteurs qui seront organisés souvent en groupements chargés d'assurer diverses fonctions techniques et économiques.

Les résultats obtenus par les interventions publiques dans le secteur agricole durant les deux premières décennies de l'Indépendance sont « très mitigés » ; « l'économie arachidière est progressivement entrée en crise, avec une chute de la production, une dégradation rapide des sols et une détérioration des prix en termes réels, entraînant un appauvrissement des producteurs »¹³

Pendant les premières années, l'effort de modernisation a bénéficié surtout à l'arachide : la production a atteint 1 million de tonnes en 1965 avec, pour la période 1960-71, une production annuelle moyenne de 937.000 tonnes ; cependant entre 1968 et 1974 la production arachidière subit une première période de stagnation : les surfaces cultivées décroissent, des facteurs climatiques, écologiques s'ajoutent à la dégradation des prix. Après quelques années plus favorables, la fin des années 70 sera notamment marquée par une baisse de 25 % des prix à l'exportation et « aucun autre dynamisme de même envergure n'est venu prendre le relais de l'économie arachidière » (Ch. Delgado et S. Jammeh, 1991)¹⁴.

1.1.2. Le temps des « ajustements »

« La crise économique des années 70, en dérégulant le système économique-financier mondial, viendra extérioriser toutes les faiblesses structurelles de l'économie sénégalaise... Le Sénégal traverse une crise grave qui rend incontournable un ajustement économique et financier »¹⁵, qui concernera bien sûr la politique agricole.

¹³ Kasse Mustapha, Le Sénégal, laboratoire de l'ajustement, Géopolitique africaine, n° 9, janvier 2003.

¹⁴ Introduction : structural change in an hostile environment. In The political economy of Senegal under structural adjustment. New-York, Praeger, pp. 1 à 20.

¹⁵ Kasse M., op. cit., p.128.

a – La nouvelle politique agricole (1984)

A partir de 1979/80, le Sénégal engage des réformes économiques et institutionnelles qui se poursuivent à l'heure actuelle. Ces réformes concerneront dès le départ le secteur agricole (suppression du programme agricole et dissolution de l'Office national de commercialisation et d'assistance pour le développement / ONCAD, en 1979 et 1980) ; en 1984, est définie une nouvelle politique agricole (NPA) directement inspirée des politiques d'ajustement structurel.

Entre 1984 et 1994, diverses mesures seront prises qui modifieront profondément l'environnement économique et institutionnel de la production agricole : la diminution puis la suppression en 1988/89 des subventions sur les intrants, la privatisation du crédit agricole à partir de 1985, la libéralisation de la commercialisation des céréales et de l'arachide, etc.

Les résultats de la NPA ont été décevants, sans doute pour des raisons multiples : objectifs très ambitieux sans que soit mis en place un environnement incitatif pour les producteurs ruraux, sur-évaluation du franc CFA, nombreuses résistances internes à la réorganisation des filières, etc. Les mesures d'accompagnement mises en place (par exemple le Programme National de Vulgarisation Agricole / PNVA à partir de 1990) n'ont pu enrayer la crise que connaît l'agriculture sénégalaise depuis de nombreuses années :

- « le taux moyen annuel de croissance de la production totale agricole est très faible (0,8 % pour la période 1967-1996 et - 0,5 % pour la période 1988-1996) »¹⁶
- « globalement... la valeur réelle des revenus agricoles monétaires par habitant rural a connu une baisse dramatique... Depuis le début des années 60, la valeur réelle de la production commercialisée par habitant rural est passée de 40.000 F CFA (FCFA de 1990) à 12.000 F CFA en 1993-1996) »¹⁷;
- 40,4 % des ménages ruraux se situaient en dessous du seuil de pauvreté selon l'étude réalisée par la BM en 1991/92 ;
- selon les informations du CILSS/DIAPER, 61 % des ménages ruraux ont un revenu annuel inférieur à 600.000 F CFA¹⁸;
- la part du revenu agricole dans le revenu des ménages ruraux a diminué (elle ne représentait plus que 22 % du revenu en 1992). Les stratégies mises en œuvre par les ruraux s'orientant vers l'augmentation des céréales auto-consommées et la recherche de revenus monétaires hors agriculture¹⁹.

¹⁶ Belières Jean-François. Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée du delta du Sénégal, 1999, p. 38-39.

¹⁷ BM. Etude sur la pauvreté, publiée en 1995.

¹⁸ Cité par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, stratégie opérationnelle et plan-cadre d'actions du secteur agricole, déc. 2001.

¹⁹ J.F. Belières, op. cit., p. 38-39.

b – Le PASA et les nouvelles stratégies de relance de l'agriculture

Après la dévaluation du Franc CFA en 1994, et face à une agriculture largement sinistrée, les autorités sénégalaises définissent, en 1995, de nouvelles orientations de politique agricole, dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel Agricole (PASA).

Officialisée en avril 1995, la **Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA) définit quatre objectifs** : (i) une amélioration des conditions de vie des ruraux, notamment une réduction de la pauvreté, une meilleure sécurité alimentaire, une réduction de l'écart de revenu entre milieu rural et milieu urbain et un développement de l'emploi non agricole en milieu rural ; (ii) une amélioration de la sécurité alimentaire nationale ; (iii) une amélioration de la balance commerciale grâce à une amélioration de la compétitivité interne et externe des filières agricoles ; (iv) une amélioration de la gestion des ressources naturelles.

Cinq orientations stratégiques sont formulées : (i) la libéralisation des prix agricoles, des intrants et du commerce, la modification des textes réglementaires pour permettre une libre concurrence entre les opérateurs économiques ; l'application des traités de l'OMC et de l'UEMOA concernant le commerce extérieur ; (ii) la privatisation des activités marchandes ; (iii) le désengagement de l'Etat et la redéfinition des missions de service public : recherche, vulgarisation, politique agricole, information, suivi-évaluation, réglementation, police et gestion des calamités naturelles ; (iv) une réforme foncière permettant les transactions privées et assurant une sécurité pour les investisseurs.

La LPDA identifie, par secteur et par filière, les mesures visant à créer un nouveau cadre institutionnel et juridique incitatif pour les opérateurs économiques. Elle esquisse le rôle des collectivités territoriales, les rôles attendus des organisations de producteurs, etc.

Entre 1995 et l'an 2000, d'autres orientations viennent compléter la LPDA ; sans exhaustivité on peut citer :

- la lettre de politique de développement de l'élevage (LPDE) en 1999 ;
- la lettre de politique du développement institutionnel (LPI) en octobre 1998 qui affirme notamment le rôle central reconnu aux organisations paysannes dans la définition et la mise en œuvre des programmes de développement agricole et rural ;
- la lettre de politique de développement rural décentralisé en 1999²⁰ ;
- la lettre de politique de développement sectoriel de l'environnement (LPERN).

Simultanément, diverses initiatives sont prises pour traduire les orientations affirmées en stratégies opérationnelles :

- élaboration d'un document d'orientations stratégiques (DOS) présenté en 1998 au groupe consultatif des bailleurs de fonds sur le Sénégal ;

²⁰ Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Propositions de stratégies opérationnelles et plan-cadre d'actions du secteur agricole. Déc.2001.

- élaboration d'un **plan-cadre d'actions à moyen terme** visant à rendre opérationnelles les orientations du DOS (finalisé en 2001) ;

A noter que, parallèlement à ces réflexions, les autorités sénégalaises ont engagé depuis 1995 diverses actions concernant le secteur agricole :

- la mise en place, à partir de 1997, d'un **programme agricole de relance** supporté uniquement par le budget national ;
- une augmentation des ressources internes allouées au secteur agricole (80 % d'augmentation entre 1996 et 1999) ;
- la négociation et la mise en place de divers programmes agricoles soutenus par des sources de financement extérieures (BM, FAO, UE, etc.) ; en outre, plusieurs partenaires soutiennent des programmes d'investissement au niveau local, dans le cadre du processus de décentralisation ;
- etc.

De nombreux observateurs notent que les initiatives prises par les pouvoirs publics à travers les diverses « lettres » élaborées constituent des avancées significatives ; cependant leur éclatement nuit sans doute à la cohérence et à la visibilité de la politique agricole. Ainsi que le note le Ministère de l'agriculture et de l'élevage en 2001, « il convient d'élaborer et de faire valider un document unique... qui permettrait de faire le lien entre la politique nationale de développement du secteur rural et les politiques de développement régional, en définissant leurs conditions de mise en application cohérente et intégrée avec une approche réellement décentralisée et participative... »²¹.

La décision des pouvoirs publics de faire voter une Loi d'Orientation agricole témoigne à cet égard de la volonté de définir des orientations de politique agricole à moyen et long terme ; un projet de loi a été élaboré : elle fait actuellement l'objet d'une concertation entre les différents acteurs et alimente un large débat, notamment au sein des organisations paysannes.

1.2. Importance des défis auxquels est confronté le secteur agricole

Le secteur rural conserve une très grande importance au Sénégal ; sa population comptait, en 1998, 5,3 millions de ruraux (57 % de la population totale) avec une croissance démographique de 2,2 % par an. Dans la période 1985-1998, la contribution du secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, forêts) au PIB a été en moyenne de 20,5 % (18,5 % en 2000) ; le sous-secteur agricole contribue pour environ 10 % au PIB total mais reste l'activité de plus de 61 % des ruraux.

La dévaluation du franc CFA de 1994 a eu peu d'impact sur l'offre agricole et les mesures prises dans le cadre du PASA n'ont pas eu les effets escomptés ; la croissance du secteur rural n'a été que de 0,7 % sur la période 1995-1998, le sous-secteur agricole ayant pour sa part connu sur cette période une décroissance de - 2,6 %. Malgré l'existence de dynamismes sous-

²¹ MAE, op. cit., p. 10.

sectoriels indéniables (horticulture, maïs, etc.), l'agriculture est confrontée dans de nombreux endroits à « une crise de la production » qui résulte de la conjugaison de trois facteurs principaux :

- l'environnement socio-économique de l'agriculture reste peu incitatif pour la majorité des agriculteurs dont la capacité d'investissement est très limitée ;
- la dégradation des ressources naturelles et la baisse de la fertilité des sols sont très préoccupantes ;
- une pluviométrie défailante aggrave la situation.

L'adhésion du Sénégal à l'OMC ainsi que l'adoption, dans le cadre de l'UEMOA, d'un tarif extérieur commun bas accroissent les défis auxquels l'agriculture sénégalaise semble bien peu préparée.

Cinq enjeux paraissent centraux pour le secteur rural :

- l'amélioration rapide de la productivité ;
- l'amélioration de la sécurité alimentaire ;
- la réduction de la pauvreté et des inégalités ;
- la gestion durable des ressources naturelles ;
- le développement des activités non agricoles en milieu rural.

Face à la crise persistante qui affecte le secteur rural, les autorités sénégalaises ont élaboré un Plan d'Investissement du Secteur Agricole (PISA) qui accompagne l'approfondissement des réformes économiques et institutionnelles mises en œuvre, depuis 1995, dans le cadre du PASA.

Le PSAOP est une composante importante du PISA qui comprend également d'autres projets : le Programme National d'infrastructures Rurales (PNIR) également soutenu par la BM, le Programme Sécurité Alimentaire (FAO), etc.

A noter que l'élaboration et la négociation du PSAOP coïncideront avec la définition, par le gouvernement du Sénégal, du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté qui prévoit lui aussi de nombreuses actions à mener en milieu rural où se concentrent la majorité des pauvres (mise en place notamment de l'Agence du Fonds de Développement Social AFDS), soutenu par la Banque Mondiale.

De nombreux autres projets concerneront également le secteur rural à partir de 1995 : appui de l'Union Européenne à la filière arachide, appuis aux collectivités locales qui accompagnent l'approfondissement de la décentralisation administrative décidé en 1996 avec la régionalisation, etc.

1.3. Des dynamiques d'organisation diversifiées qui s'unifient et se renforcent

L'existence au Sénégal d'une dynamique d'organisation des producteurs ancienne et qui s'est fortement renforcée depuis une dizaine d'années constitue un atout très important pour relever les nombreux défis auxquels est confronté le milieu rural et pour la mise en œuvre du PSAOP.

1.3.1. Des dynamiques d'organisation diversifiées

La configuration des organisations paysannes sénégalaises actuelles est le résultat d'un processus qui a démarré au début des années 60 et qui s'est développé en interaction avec les stratégies de développement rural mises en œuvre.

a) Pendant la phase de « développement par l'Etat », qui correspond grosso modo aux deux premières décennies après l'Indépendance, les organisations de base qui se sont mises en place ont été de trois types :

- **les coopératives :** Elles ont été situées à l'échelon villageois ou intervillageois et l'Etat a beaucoup investi dans leur création ; et elles ont été pendant longtemps le seul modèle officiel d'organisation ; c'est par elles qu'a transité le « programme agricole » public et elles ont eu le monopole de la commercialisation de l'arachide. Leur autonomie d'action a été cependant limitée par l'omniprésence de l'ONCAD.

- **les groupements de producteurs :** situés souvent à l'échelon infra-villageois, sans statut juridique officiel jusqu'en 1984, ils peuvent être classés en deux catégories : les groupements liés aux grands projets régionaux et les groupements liés à des interventions locales.

Ainsi, l'avènement des sociétés régionales de développement rural dans les années 70 s'est traduit dans certaines régions (Fleuve, Sénégal oriental), surtout en dehors de la zone arachidière, par une remise en cause implicite des coopératives par les SRDR qui ont suscité de nouvelles formes d'organisation (groupement de producteurs/ GP dans la zone de la SAED, association de base des producteurs /ABP dans la zone SODEFITEX), sans que les coopératives disparaissent cependant. Les projets ont fait de même : « groupements PRS » à Sédhiou, « groupements PIDAC » en Basse-Casamance, etc...

L'apparition des ONG, en quête de partenaires paysans, s'est elle aussi traduite par la création de nouveaux groupements (groupements CARITAS, PIP, etc.) qui sont venus s'ajouter à ceux que suscitaient les services administratifs (GOPEC, groupements de promotion féminine, groupements de jeunes, d'éleveurs, de pêcheurs, etc.).

- **le mouvement associatif** : il s'est développé dès le début des années 70 dans les régions périphériques (Fleuve, Sénégal oriental, Casamance) et il a gagné progressivement de l'importance aussi dans le Bassin arachidier. Les organisations paysannes pionnières sont désormais célèbres : l'Amicale du Walo dans la région de Saint-Louis, l'AJAC et l'Entente de Kabiline en Casamance, l'Entente de Bamba-Thialène au Sénégal oriental, etc... Fédérant des groupements, des foyers, au sein « d'associations villageoises de développement », ces organisations ont fait école. Structurées à l'échelon local et regroupant un nombre variable d'organisations de base, ces organisations paysannes intervillageoises se sont souvent créées avec le statut juridique d'association reconnue par le Ministère de l'intérieur, ce qui n'a pas été toujours sans peine. Elles ont toujours revendiqué leur autonomie vis-à-vis de l'Etat et des interventions officielles de développement et ont bénéficié de l'appui des ONG internationales.

Deux remarques :

- les coopératives et les groupements de producteurs sont restés longtemps des organisations fortement polarisées par l'organisme qui les avaient suscitées et les échanges horizontaux entre organisations de base ont été très faibles ; en revanche, les organisations liées au mouvement associatif ont ressenti très tôt la nécessité de se fédérer à l'échelon local, de nouer des relations entre organisations inter-villageoises (inter-ententes par exemple) puis de se fédérer à l'échelon national avec la création de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS) en 1976 ²².
- les coopératives et les groupements de producteurs liés aux grands projets régionaux et aux SRDR ont été le plus souvent centrés sur des fonctions économiques (approvisionnement, crédit, commercialisation primaire des produits...) et sur des produits stratégiques (arachide, coton, riz irrigué, etc.) ; les autres organisations ont mis l'accent sur des **activités de diversification** et se sont peu préoccupées des filières d'exportation.

b – Réformes, nouvelle politique agricole et intensification des dynamiques d'organisation des producteurs (1980-1992)

A partir du début des années 80, le désengagement de l'Etat de nombre de fonctions d'appui à l'agriculture influera profondément sur la structuration des organisations paysannes.

²² Reconnue officiellement en 1978, la FONGS a été créée à l'initiative de 5 organisations paysannes fédératives reliées au mouvement associatif ; son nom, source parfois d'ambiguïtés à l'extérieur du Sénégal, est le compromis issu d'une négociation avec l'Etat qui souhaitait qu'elle se distingue des coopératives.

Deux dynamiques peuvent sans doute être identifiées :

(i) **une dynamique « descendante »**, impulsée par les intervenants de développement officiels :

- le retrait brutal de l'Etat désorganise l'environnement de la production agricole et s'accompagne du « transfert » aux producteurs des fonctions (et des charges) dont les organismes publics se retirent. L'intérêt des intervenants extérieurs pour l'organisation des producteurs s'accroît et de multiples actions sont menées pour autonomiser des groupements jusque là sous tutelle, pour fédérer des organisations de base ²³.
- des réformes juridiques facilitent ces évolutions :
 - ➔ les lois de 1984 et 1985 portant création des groupements d'intérêt économique (GIE) permettent progressivement aux groupements d'acquérir une existence légale, de devenir éligibles au crédit, etc.
 - ➔ la réforme du mouvement coopératif en 1983 aboutit à la création de sections villageoises des coopératives (SVC) qui devaient jouer un rôle fédérateur des initiatives villageoises. Elle a pour but de redynamiser les coopératives en proie à de multiples dysfonctionnements et fortement discréditées par l'instrumentalisation dont elles ont été l'objet de la part des pouvoirs publics.
- la création de **fédérations** est appuyée par les services publics : la Fédération des groupements de promotion féminine est structurée en 1987 à l'échelon local (communauté rurale), départemental, régional et national. L'Union nationale des coopératives d'éleveurs (UNCE) créée en 1982 et la Fédération nationale des GIE d'éleveurs (FNGIE-E), créée en 1987, correspondent à deux options successives des services d'élevage : la création des coopératives d'éleveurs, puis, à partir de 1985, l'appui à la création de GIE. En 1990, se met en place la Fédération nationale des GIE de pêche, etc.

Ces différentes organisations, qui ont bénéficié au départ de l'appui des organismes de développement, s'autonomisent rapidement.

(ii) **une dynamique « ascendante »** animée par la FONGS.

Le désengagement de l'Etat et l'ouverture politique croissante élargissent l'espace d'initiative des organisations locales liées au mouvement associatif :

- le nombre d'organisations intervillageoises locales s'accroît de façon significative dans les différentes régions du pays ;
- des collaborations fructueuses se nouent entre les organisations liées au mouvement associatif et des organismes publics de développement, à l'échelon local et régional notamment.

²³ Notons que l'Union nationale des coopératives du Sénégal a été créée en 1978.

Les adhérents à la FONGS deviennent beaucoup plus nombreux à partir de 1895 (16 organisations²⁴ en sont membres en 1987) et celle-ci prend de nombreuses initiatives :

- participation de 100 millions de F CFA au capital de la CNCAS, lors de la création de cette dernière en 1984 ;
- mise en place d'un système de formation en 1985 ;
- échanges céréaliers entre associations excédentaires et associations déficitaires ;
- mise en place en 1987 d'un système d'épargne et de crédit qui connaîtra des difficultés et conduira à un « grippage » de la fédération ;
- etc.

L'année 1991 marque un tournant important pour la FONGS ; après un processus d'auto-évaluation initié en 1989 et qui durera deux ans, elle définit sept enjeux²⁵ pour le mouvement, dans un contexte en profonde mutation : le domaine économique, où une transition vers une approche plus commerciale était nécessaire, la garantie d'un accès à la terre et la protection des ressources naturelles ; le domaine du pouvoir, aussi bien la question interne du leadership que la question externe de la participation du mouvement à la vie politique du pays ; le maintien des valeurs sociales et culturelles dans un contexte de changement ; la mise au point de nouvelles formes de solidarité entre et au sein des associations ; le renforcement de partenariats avec des acteurs extérieurs ; et le développement de la capacité des organisations paysannes de formuler et de défendre leurs propres propositions. L'importance de l'accès aux ressources des programmes nationaux de développement rural financés par les donateurs bilatéraux et multilatéraux a été soulignée pour la première fois. Cette réflexion, a jeté les bases de la création du CNCR, deux ans plus tard, et a aidé à fixer son programme d'action.

c) l'unification du mouvement paysan (1992-2003)

Le désengagement de l'Etat, en homogénéisant le contexte dans lequel évoluaient les organisations, en le rendant à la fois plus contraignant pour les producteurs et plus ouvert aux initiatives de leurs organisations, a créé les conditions d'un rapprochement entre des organisations différentes (par leur origine, leur statut, leurs fonctions) et la prise de conscience de l'existence d'intérêts communs pour les agriculteurs familiaux.

(i) La FONGS a joué un rôle moteur dans le processus d'unification.

Bien que regroupant, en 1992, 2000 groupements de base et 24 associations régionales, le Gouvernement a refusé la demande de la FONGS de participer à la négociation du PASA ; avec l'appui de la FAO, elle a mené une réflexion dans tous le pays sur les effets de l'ajustement structurel et de la NPA. Elle a ensuite organisé un forum national : « quel avenir pour le paysan sénégalais ? » auquel ont été invités toutes les fédérations paysannes du pays, mais aussi des représentants de l'Etat, des ONG, des bailleurs de fonds. A l'issue de ce forum, les responsables paysans présents prennent la décision de créer un cadre national de concertation regroupant les fédérations paysannes nationales.

²⁴ 73.623 adhérents dans 918 groupements en 1987.

²⁵ Parfois identifiés aussi comme des « défis » au sein de la fédération.

- (ii) En Mai 1993, le **Comité national de concertation des ruraux (CNCR)**²⁶ a été créé par sept fédérations nationales auxquelles se sont ajoutées deux autres fédérations en 1995. Depuis sa création, le CNCR s'est investi, avec des ressources limitées et aléatoires, dans un grand nombre de chantiers ; sans exhaustivité, on peut citer les suivants :
- la participation à l'élaboration et à la négociation du PASA et de la LPDA ;
 - l'approfondissement de la réflexion autour du thème « agriculture familiale, politiques agricoles et commerce international » ; formulation de propositions, formations, etc.
 - la création, en 1996, de l'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base, (ASPRODEB), en collaboration avec l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR)²⁷ ;
 - la négociation du programme de relance de l'agriculture avec le gouvernement, en 1997, et la mise en œuvre d'une de ses composantes ;
 - la négociation du PISA et des programmes qui le composent (PNIR, PSAOP, PSSA) ;
 - l'organisation d'une réflexion dans tout le pays sur la réforme foncière ;
 - etc.

A travers les fédérations membres, le CNCR a été en outre associé à la réforme des filières arachide, riz, etc. Il a en outre joué un rôle décisif dans la structuration du Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs agricoles (ROPPA) qui regroupe les organisations faîtières de 10 pays d'Afrique de l'Ouest

- (iii) lors de son congrès de 2001, le CNCR a adopté un **plan d'action quadriennal** composé de cinq volets prioritaires : «soutien à la redynamisation des fédérations membres par des diagnostics de leurs atouts et handicaps suivis d'un soutien aux plans d'action correctifs ; poursuivre la promotion des Comités locaux de concertation des organisations paysannes dans le cadre du PSAOP et renforcer la concertation et le dialogue entre OP au niveau régional ; promouvoir la création d'un Conseil national et d'un Fonds national pour le développement rural ; intensifier la communication entre les différents niveaux du mouvement paysan et entre les fédérations membres du CNCR ; soutenir le mouvement paysan sous-régional».²⁸

Le congrès a également distingué les missions respectives du **CNCR** et de l'**ASPRODEB**, le premier gérant «la sphère politique» et la deuxième la «sphère économique » du mouvement paysan.

A noter que 10 nouvelles fédérations nationales ont rejoint le CNCR.

1.3.2. Forces et faiblesses des organisations paysannes

²⁶ Cf. Nora Mc Keon, organisations paysannes et développement national : l'expérience du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux. FAO, Rome, avril 2002.

²⁷ L'ASPRODEB a été créée en 1996 et a obtenu la rétrocession par l'Etat du reliquat du fonds mis en place par la Banque Mondiale dans le cadre du programme « petits projets ruraux » et qui avait été interrompu en 1992. Le but de l'Association est de promouvoir l'essor économique des producteurs ruraux, des exploitations familiales et de leurs organisations, en renforçant l'accès au financement et aux marchés. Depuis sa création, l'ASPRODEB s'est vu confier l'exécution du PSSA (FAO) puis du PSAOP.

²⁸ Cf. Noa Mc Kéon, op-cit p.13, p.25.

a – Les organisations paysannes de base

Les organisations de base sont très diverses par leur taille, par le type de membres qu'elles regroupent, par les activités qu'elles mènent et des différences importantes existent selon les zones et les opportunités qui existent tant dans le domaine économique qu'en termes d'appui.

- Si certaines organisations de base réalisent des performances techniques et économiques fort intéressantes, la faiblesse de la base économique de beaucoup de groupements est préoccupante et certaines d'entre elles ont un niveau d'activité très faible voire inexistant. Certaines organisations ont une base sociale relativement solide mais «tournent à vide» faute d'idées, de moyens matériels et financiers, d'information et de formation. Dans de nombreux cas, la vie du groupement semble faite de hauts et de bas correspondant à des stimulations ou à des appuis successifs et de durée variable.
- Certaines organisations de base prennent directement en compte les activités agricoles centrales de l'exploitation familiale alors que d'autres se centrent sur des activités de diversification.
- Les fréquentes approches sectorielles (ou par sexe) ont l'avantage de mobiliser des groupes homogènes autour d'intérêts communs ; elles ont l'inconvénient de rendre aléatoire une réflexion d'ensemble sur l'avenir des exploitations familiales, du quartier ou du village incluant les nécessaires relations entre secteurs et entre groupes et intégrant la gestion des ressources naturelles.
- Il peut exister des écarts de compétences importants entre les leaders locaux et les adhérents et la tendance à la monopolisation de l'information existe dans divers endroits.
- Les producteurs ruraux sont globalement attachés à leurs organisations de base ; une faiblesse durable dans les résultats obtenus peut s'avérer démobilisatrice à la longue et se traduire par des désaffections ; à l'inverse, des résultats, même modestes, renforcent la confiance des paysans dans leurs organisations.

b – Les organisations paysannes fédératives locales (OPFL) liées au mouvement associatif

Initiée dans les années 70, la dynamique associative s'est développée au cours des années 80. Très diverses, les OPFL présentent néanmoins des traits communs :

- affirmant leur autonomie vis à vis des acteurs extérieurs et des pouvoirs publics, elles ont démarré très lentement par un travail de réflexion collective et d'auto-diagnostic souvent long ; les ressorts principaux de la démarche ont été la volonté de trouver des réponses à des problèmes économiques et sociaux, l'affirmation d'une identité, la volonté aussi de se démarquer des modèles de développement proposés par les acteurs institutionnels dominants.
- Elles sont structurées de l'échelon infra-villageois à l'échelon départemental et parfois régional.
- Elles ont à leur actif de nombreux acquis tant au plan méthodologique (auto-diagnostic, planification, programmation, formation, échanges horizontaux), qu'au plan économique et social. Leurs activités initiales ont souvent été centrées sur la

diversification de la production mais elles ont abordé progressivement des questions plus complexes liées à l'agriculture (pluviale et irriguée), à l'élevage avec notamment la mise en place de services à la production agricole (production de semences, approvisionnement, commercialisation, transformation des produits, soins vétérinaires, crédit, conseil, etc.) ; elles ont ainsi fortement innové dans le domaine des services. Bénéficiant de façon privilégiée de l'appui des ONG, les associations fédératives locales ont réussi depuis la fin des années 80 à nouer des relations avec les services publics et parfois à mener des actions conjointes, dans la durée, avec la recherche, avec certains services techniques en voie de «désengagement», etc.

- A noter que nombre de ces associations ont aussi mené des actions novatrices en matière de gestion des ressources naturelles et qu'elles les ont parfois intégrées dans de véritables stratégies de développement local.

Les difficultés rencontrées sont nombreuses :

- Il s'avère parfois difficile de faire fonctionner dans la durée des services (économiques et sociaux) dont la rentabilisation est aléatoire ou demande des moyens et des compétences que les organisations fédératives locales n'ont pas toujours.
- Les aléas des financements déterminent des phases d'activités plus ou moins intenses mais elles résistent généralement aux périodes de pénurie de moyens qui peuvent parfois favoriser un recadrage des activités et parfois des réorganisations.
- Des écarts de compétence importants existent parfois entre les responsables et leur base ; dans nombre de cas, cependant, de nouveaux leaders ont émergé qui souvent exercent d'abord des responsabilités techniques puis des responsabilités dans la prise de décision. Nombre d'organisations fédératives locales sont membres de la FONGS ; elles sont regroupées dans des coordinations régionales mises en place par la FONGS.

c – Les fédérations nationales

La tendance au regroupement des organisations de base dans des unions/fédérations est ancienne²⁹ au Sénégal mais c'est surtout dans les années 90 qu'elle a pris de l'ampleur et qu'elle s'est diversifiée.

A l'exception de la FONGS et de la Fédération des Groupements de Promotion féminine, qui ont une vocation transversale, les autres fédérations nationales sont structurées soit autour d'une filière (la pêche, l'élevage, l'horticulture, l'exploitation forestière, le coton, etc.) soit autour d'un type d'agriculture (l'irrigation par exemple pour la Fédération des Périmètres Autogérés), soit parfois autour de fonctions économiques (cas de l'UNCAS par exemple).

- Certaines fédérations semblent avoir des difficultés à s'affranchir des pesanteurs administratives, sociales, politiques qui ont marqué leur histoire surtout quand leur

²⁹ L'Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal (UNCAS) et la FONGS ont été créées en 1978.

base s'est étiolée et quand leur poids économique a été fortement affaibli. Elles peuvent alors avoir du mal à s'adapter au nouveau contexte et leur mode de fonctionnement obère leur efficacité économique.

- Les ressources humaines et financières dont disposent les fédérations sont très variables ; certaines ont construit des programmes de travail à long terme assortis de financements conséquents (cas par exemple de la FONGS qui a bénéficié pendant 10 ans de l'appui d'un consortium d'organismes européens, de la Fédération des GIE de pêche, etc) alors que les moyens de travail d'autres fédérations sont limités et parfois aléatoires.
- Le fonctionnement interne de certaines fédérations présente des insuffisances notoires en termes de respect des textes réglementaires en vigueur ; cela se traduit par exemple par le non renouvellement des mandats, par un manque de transparence dans la prise de décision et la gestion.
- Associées à la restructuration des filières, les fédérations concernées font preuve de capacités de proposition, de négociation et d'action très diverses ;
- Souvent structurées aux différentes échelles au découpage administratif (communauté rurale, unions locales, parfois départementales et régionales), la plupart des fédérations nationales sont confrontées à des problèmes de communication interne.

d) le CNCR

Ainsi que le note Nora Mc Keon, tous les acteurs s'accordent à considérer que la création du CNCR était «la seule option» qui s'offrait aux ruraux et que, « quelles que soient ses limites, le CNCR existe et est incontournable ». Parmi **les acquis** du CNCR, et sans exhaustivité, on peut citer :

- la reconnaissance qu'il a acquise auprès du gouvernement, des acteurs institutionnels nationaux et extérieurs et des ruraux ;
- sa capacité à influencer les politiques agricoles et les programmes nationaux de développement rural en fonction des intérêts des **exploitations familiales** ;
- sa capacité à participer, dans un réel esprit de partenariat, aux instances de concertation entre acteurs (qu'il a souvent d'ailleurs contribué à promouvoir) ;
- etc.

La **légitimité** du CNCR repose à l'évidence d'une part sur l'adhésion des principales organisations fédératives nationales (19 actuellement) et d'autre part, et sans doute surtout, sur une **identité** clairement affirmée : la représentation des intérêts **des agriculteurs familiaux** (qui constituent l'immense majorité des agriculteurs sénégalais) pour la promotion des exploitations familiales.

La reconnaissance croissante du rôle du CNCR et des organisations membres les met dorénavant dans une situation de responsabilité accrue :

- vis à vis de leurs adhérents et des producteurs ruraux en général ;
- vis à vis des acteurs économiques et institutionnels ;

- vis à vis des pouvoirs publics.

Cette reconnaissance s'accompagne de sollicitations multiples auxquelles les organisations s'efforcent de faire face avec des ressources humaines, matérielles et financières le plus souvent très limitées. Elles doivent en outre anticiper les débats qui s'ouvrent, formuler des propositions, les négocier, suivre la mise en œuvre des décisions arrêtées.

Enfin, le renforcement de l'ancrage du CNCR à l'échelon local et régional constitue un défi important ; il suppose notamment une amélioration de la communication interne et la formation de responsables à tous les niveaux.

En conclusion de ce premier chapitre, deux points peuvent en outre être mentionnés :

- (i) Les orientations stratégiques définies par le Gouvernement pour le secteur agricole s'inscrivent dans le cadre plus général de la **politique de décentralisation** menée par le Gouvernement. Initiée à partir de 1972 avec la création des communautés rurales, la décentralisation administrative a été poursuivie et approfondie en 1996 par la loi sur la régionalisation et la création d'une nouvelle collectivité décentralisée, la Région.
 - la Communauté Rurale conserve ses prérogatives notamment en matière :
 - ✓ d'environnement et de gestion des ressources nouvelles,
 - ✓ de planification locale du développement,
 - ✓ de réalisation d'infrastructures et d'équipements publics,
 - ✓ etc.
 - la Région est chargée notamment de la programmation du développement : elle élabore les schémas régionaux d'action pour l'environnement ainsi que les plans régionaux de développement intégré et d'aménagement du territoire qu'elle met en œuvre et dont elle assure le suivi. Elle a compétence pour initier des projets et donne son avis sur les projets initiés par l'Etat.

Il est clair que l'élargissement et l'approfondissement de la politique de décentralisation consacrent une nouvelle répartition des tâches entre les acteurs institutionnels en matière d'appui au développement agricole et rural ; elle constitue de ce fait une référence essentielle pour l'action des organisations paysannes.

- (ii) Le PSAOP s'inscrit dans un contexte marqué par des réformes importantes, mises en place en réponse à la grave crise que connaît le secteur rural depuis plusieurs années. Dans son élaboration et dans sa mise en œuvre, il a dû prendre en compte les caractéristiques économiques, institutionnelles et organisationnelles du milieu rural, les contraintes mais aussi les atouts qu'elles représentent. Le PSAOP constitue un important élément de réponse à la crise de l'agriculture sénégalaise ; son efficacité est cependant conditionnée par la mise en œuvre de programmes complémentaires permettant notamment de répondre aux besoins en matière d'investissement, de financement des activités agricoles et rurales, etc.

2. Genèse, élaboration et négociation du PSAOP

Dans ce chapitre, seront présentées brièvement les principales étapes de l'instruction du PSAOP en mettant notamment l'accent sur la place et le rôle qu'ont joué les organisations de producteurs, à travers le CNCR, dans la définition du programme et en particulier dans la négociation de la composante « appui aux organisations de producteurs ».

2.1. De l'émergence d'une idée novatrice à la définition du PSAOP

En janvier 1995, trois projets financés par la Banque Mondiale concernaient le secteur agricole : le projet de recherche agricole II mis en œuvre par l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA), le projet de services agricoles qui appuie le Programme National de Vulgarisation Agricole (PNVA) et le projet « petits projets ruraux II », orienté vers le financement de micro-réalisations.

Lors de la revue à mi-parcours du projet de recherche agricole, la nécessité de renforcer les articulations entre la recherche, la vulgarisation et les organisations de producteurs a été affirmée ; les discussions ont été engagées par la BM avec les trois types d'acteurs concernés et elles ont débouché dans un premier temps sur l'idée de « mettre en commun une fonction de recherche/développement également utile pour les trois familles de partenaires »³⁰; elle devait améliorer la génération, la diffusion et l'appropriation de technologies adaptées aux situations agricoles et aux attentes des producteurs.

Dans les mois qui ont suivi ce premier constat, un programme recherche/développement a été défini et une cellule, basée au CNCR, a été créée pour le mettre en œuvre ; parallèlement, les réflexions se sont poursuivies et l'ambition s'est élargie. L'idée apparaît ainsi de construire un « véritable système national d'appui à l'innovation », basé sur le partenariat entre la recherche, le conseil agricole et les organisations de producteurs, auquel la Banque Mondiale apporterait sa contribution à travers un programme spécifique, le PSAOP. Ainsi que le notent les institutions concernées, début 1996, « dans cette nouvelle compréhension, le PSAOP ne consiste plus à juxtaposer des institutions rendues plus cohérentes entre elles, il consiste à appuyer la construction d'un système dont il faut revoir l'anatomie (les institutions) et la physiologie (les fonctions communes...) »³¹.

Entre la première mission d'identification du PSAOP, en janvier 1996, et son évaluation ex-ante, en juin 1998, les objectifs, le dispositif institutionnel du programme ainsi que le contenu des différentes composantes et leurs articulations seront précisés, au terme d'un très important travail réalisé par chacune des institutions concernées et collectivement.

³⁰ ISRA-ITA-ANCAR-CNCR : Mise en œuvre du programme de recherche/développement, p. 1-2.

³¹ ISRA-ITA-ANCAR-CNCR, op. cit., p. 2.

2.2. Objectifs, contenus et dispositif institutionnel du PSAOP

Le document d'évaluation de projet d'avril 1999 qui fait suite à la mission d'évaluation réalisée par la Banque Mondiale en mai 1998, constitue un document de référence important sur le PSAOP.

Le document inscrit le soutien de la Banque Mondiale au PSAOP dans le long terme (10 ans), à travers la mise en œuvre de trois phases, le passage à la deuxième et troisième phase étant soumis à une évaluation à partir d'indicateurs précisément identifiés.

2.2.1. Les objectifs du PSAOP

« La réduction de la pauvreté est au cœur du Programme. Pour atteindre ce but, le Programme a pour objectif global d'accroître de façon durable la productivité, la production et les revenus des petits producteurs à travers, entre autres, des changements technologiques qui protègent l'environnement...

Ceci implique l'adoption d'une nouvelle approche d'appui au développement du secteur agricole. Les technologies ne répondront aux besoins des producteurs que si les services agricoles sont axés sur le client et régis par la demande. Ainsi, la stratégie du Programme pour atteindre l'objectif global consiste à : (i) habiliter les producteurs et leurs organisations afin de leur donner la capacité technique et organisationnelle de formuler leurs demandes et leur permettre d'exercer une certaine influence, notamment grâce à des moyens financiers pour que leurs points de vue soient pris en compte ; (ii) responsabiliser les institutions de services publics à l'égard des producteurs, c'est-à-dire accroître l'autonomie de ces institutions et introduire les réformes institutionnelles et organisationnelles pour leur permettre de sortir du cadre de gestion du secteur public »³².

2.2.2. Les composantes du PSAOP

Cinq composantes sont identifiées pour la première phase du PSAOP :

- Le Fonds national de recherche agricole et agro-alimentaire (FNRAA).

Etabli par décret et placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, le FNRAA répond à la volonté de « séparer le financement des activités de recherche de leur mise en œuvre pour assurer l'autonomie et l'obligation de résultats pour les équipes de recherche ». Il est prévu qu'avant la fin de la première phase, il sera doté d'une personnalité morale et juridique ; il est administré par un comité de gestion de 16 membres qui sont « des utilisateurs ou des intervenants de la recherche.. ». Un comité scientifique et technique est chargé notamment « de l'examen, de la sélection des propositions de recherche sur la base de leur mérite scientifique et de leur compatibilité avec les besoins du développement... »³³. Les appels à propositions de recherche sont ouverts au Système National de Recherche Agricole qui fait une place importante mais non exclusive à l'ISRA et à l'ITA.

³² BM. Document d'évaluation du Projet, avril 1999, p. 1.

³³ BM, op. cit., p. 47.

- **L'appui aux institutions de recherche** constitue la deuxième composante du programme. Il vise à améliorer les performances de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) et de l'Institut de Technologie Alimentaire (ITA), en améliorant leurs capacités scientifiques et de gestion, en réhabilitant leurs infrastructures et en apportant de nouveaux équipements. L'accent est notamment mis sur la nécessaire décentralisation et la régionalisation de l'ISRA ainsi que sur la promotion d'une recherche de qualité qui soit articulée sur les réalités agricoles nationales.

- **Le conseil agricole / ANCAR**

A travers l'appui à l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR), le PSAOP vise à établir un « service de conseil agricole comptable de ses résultats devant les producteurs et répondant à leurs besoins à travers des arrangements contractuels ». Il s'inscrit dans une politique de privatisation progressive du conseil agricole, le coût de celui-ci étant à terme supporté en partie par les producteurs à travers des prélèvements sur les produits dont les mécanismes et les modalités de gestion sont à définir avec les pouvoirs publics.

La création de l'ANCAR était une condition à satisfaire avec l'évaluation du PSAOP ; elle est devenue effective depuis 1997. L'ANCAR jouit du statut juridique de société à participation publique majoritaire : 51 % du capital est détenu par l'Etat et 28 % par les organisations de producteurs. Il est prévu que « le gouvernement deviendra un actionnaire minoritaire et que les organisations de producteurs, le secteur privé et la société civile seront actionnaires majoritaires de l'ANCAR au terme de la première phase »³⁴.

Doté d'une direction générale légère, l'ANCAR a un fonctionnement décentralisé qui repose :

- sur dix directions régionales ;
- sur des conseillers agricoles affectés au niveau local (un conseiller par communauté rurale) et assistés par le personnel des équipes régionales et des techniciens spécialisés.

La mise en place de l'ANCAR s'accompagne de la rénovation des méthodes d'appui à l'innovation : la vulgarisation laisse la place au conseil agricole et rural qui se caractérise par une « approche globale, participative et pluri-disciplinaire », qui repose sur le partenariat avec les différents acteurs concernés et en particulier avec les organisations paysannes.

- **La quatrième composante du PSAOP** concerne le renforcement des fonctions des Ministères de services publics, du Ministère de l'agriculture et du Ministère de l'élevage. Le Projet aidera ces ministères à (i) déconcentrer les fonctions assumées par les services centraux vers les services régionaux ; (ii) renforcer la formulation des politiques et les fonctions de suivi et évaluation en apportant un soutien à la Direction des Politiques Agricoles et à la Cellule d'Analyse, de Prospectives et de Suivi-Evaluation ; (iii) renforcer les fonctions de contrôle et de régulation ; (iv) approfondir la privatisation des fonctions vétérinaires et

³⁴ BM, op. cit., p. 2.

phytosanitaires et organiser un réseau de production de semences certifiées basé sur les organisations de producteurs spécialisées dans ce domaine.

- **L'appui aux organisations de producteurs** est la dernière composante du projet et sans doute la plus novatrice dans un projet financé par la BM. A travers les actions menées, il s'agit « d'améliorer la capacité des organisations de producteurs à fournir des services à leurs membres pour accéder aux intrants, au crédit et aux marchés et à faire entendre leur voix dans le processus de prise de décision »³⁵.

La composante comprend trois grands volets :

a) **le renforcement des capacités des organisations de producteurs à la base**, à travers l'appui à la promotion dans chaque communauté rurale d'un cadre local de concertation des organisations de producteurs (CLCOP) et la mise en place d'un Fonds de Services Ruraux Régis par la Demande (FSRRD). De façon concrète, une agence d'exécution technique (AET) appuie la mise en place, par les organisations de base présentes dans la communauté rurale, d'un CLCOP. « Le CLCOP n'est donc pas une organisation paysanne... il est la plate-forme locale représentative des OP des villages de chaque communauté rurale... » ; les OP y adhèrent volontairement, indépendamment de leur appartenance ou affiliation »³⁶, qu'elles appartiennent ou non à des fédérations membres du CNCR.

Les CLCOP peuvent mobiliser le FSRRD pour financer des « sous-projets » proposés par les organisations de base membres et jugés recevables conformément à un manuel de procédure précis. Trois types d'actions peuvent bénéficier des ressources du FSRRD, après approbation par le CLCOP :

- **la formation**, dans son acception la plus large : formation technique, formation à la gestion (des exploitations familiales, des OP, des micro-entreprises, etc.), formations liées à l'organisation des activités en amont et en aval des productions rurales, etc. Entrent également dans cette rubrique les échanges entre les groupements de producteurs qui sont vivement encouragés ;
- **l'appui pour l'accès à des services spécifiques** de conseil agricole, non couverts par l'ANCAR ou la recherche ; il peut s'agir notamment du recours des OP à des expertises, d'organisation de visites d'expériences, de missions de prospection, etc. Le financement de ces services se fait à coûts partagés entre le FSRRD et les bénéficiaires.
- **l'appui à la mise en œuvre d'innovations au niveau local** : le FSRRD peut être mobilisé pour « contribuer au financement d'initiative novatrices et prioritaires qui seront entreprises à titre pilote par les OP dans les domaines de la production, de la transformation, de la commercialisation des produits agricoles et de la gestion des ressources naturelles »³⁷.

³⁵ BM, op. cit., p. 4.

³⁶ PSAOP-CNCR. Composante appui aux organisations de producteurs ruraux, juin 2001.

³⁷ PSAOP-CNCR, op. cit., p. 24.

b) Le renforcement des capacités du CNCR est le deuxième volet de la composante. Selon le Document d'Évaluation de Projet ³⁸, les actions prévues concernent notamment :

- la constitution d'une base de données sur les activités des OP facilitant leur suivi au plan du fonctionnement institutionnel et des activités ;
- un appui à l'amélioration de la communication entre les membres des organisations et leurs responsables ;
- une contribution à la cellule d'appui technique du CNCR ;
- la formation des dirigeants du CNCR (formation-réflexion stratégique, formation au leadership, etc.) ;
- la réalisation, en concertation avec les pouvoirs publics, d'une étude relative à la création d'un mécanisme national de financement du développement rural ;
- etc.

c) Le renforcement des capacités des organisations fédératives

Il constitue le troisième volet de la composante « appui aux organisations de producteurs ruraux ».

Le Document d'évaluation de projet daté de 1999 ³⁹ est très concis sur ce point qu'il n'aborde qu'indirectement :

- d'une part, il évoque la création de Comités Régionaux de Concertation des OP (CRCOP) qui « rassembleront les représentants des OP régionales » et auront à l'échelon régional un mandat comparable à celui des CLCOP à l'échelon local » ;
- d'autre part, le FSRRD est présenté comme accessible aux organisations locales... et les organisations régionales ; il est en outre précisé que « durant la première phase (du PSAOP) on étudiera les modalités de prise en compte des fédérations nationales ... ».

Pour sa part, le document PSAOP-CNCR de 2001⁴⁰ en fait un « volet » à part entière dont l'objectif est « la professionnalisation des unions locales, régionales et des fédérations membres ou non du CNCR... ». Les actions prévues concernent la formation des responsables, le renforcement des capacités dans l'organisation de services économiques et d'appui aux producteurs, dans la gestion des filières, etc. Est également retenu « le financement d'audits externes annuels des comptes afin d'améliorer la transparence et la gestion des ressources.. ».

L'exécution de la composante « appui aux organisations des producteurs » a été confiée à l'ASPRODEB (Association pour la Promotion du Développement à la Base) qui avait déjà une expérience de l'exécution de projets : outre le reliquat du fonds « petits projets ruraux », elle a géré, à travers son agence d'exécution (AGEP) le projet spécial de sécurité alimentaire (FAO), etc.

³⁸ op cit. p .57.

³⁹ BM, op. cit., p. 56.

⁴⁰ PSAOP-CNCR, op. cit., p. 25.

Le dispositif de mise en œuvre de la composante est le suivant :

- l'ASPRODEB joue le rôle d'une agence d'exécution financière ; c'est par elle que transitent toutes les ressources liées à la composante ; le PSAOP lui apporte un soutien spécifique en gestion ;
- le FSRRD est localisé à l'ASPRODEB : les « sous-projets » élaborés par les OP de base et approuvés par le CLCOP sont transmis à l'ASPRODEB qui alloue les ressources directement à l'OP de base bénéficiaire ;
- un contrat lie l'ASPRODEB et le CNCR pour l'exécution des actions qui concernent le renforcement des capacités du CNCR, pour le suivi des CLCOP que celui-ci est chargé d'assurer, etc.

Etant donné le caractère novateur de la composante, une phase expérimentale a eu lieu : elle a démarré en février 1998 ; prévue pour 18 mois, cette phase s'est prolongée jusqu'à avril 2000, grâce à la mobilisation de ressources complémentaires. L'expérimentation a fait l'objet d'une requête de financement du CNCR à l'ASPRODEB (1997) ; elle s'est déroulée dans les régions de Tambacounda et de Kolda et c'est la FRAO qui a été retenue comme agence d'exécution technique (AET).

2.3. Remarques générales sur l'élaboration et la négociation du PSAOP

Le PSAOP constitue une innovation institutionnelle importante tant pour la Banque Mondiale que pour les institutions sénégalaises concernées et ceci pour trois raisons principales :

- tout d'abord, la nouvelle approche qui vise à promouvoir des services agricoles orientés par la demande, suppose le renforcement de la capacité des utilisateurs à demander des services ; cela a conduit à construire une composante spécifique dont l'objectif est de renforcer les capacités (organisationnelles, techniques et de négociation) des OP, indépendamment de services eux-mêmes (recherche, vulgarisation) ;
- ensuite, et c'est le deuxième aspect de l'innovation, la composante « appui aux OP » a été construite et négociée avec les OP elles-mêmes, celles-ci étant considérées comme des partenaires à part entière et étant présentes et actives à toutes les étapes de la construction/négociation ;
- enfin, les modalités retenues pour la mise en œuvre de la composante « appui aux OP » constituent le troisième aspect de l'innovation ; en effet, la composante est mise en œuvre par les OP elles-mêmes, à travers l'ASPRODEB, l'Etat acceptant de rétrocéder des fonds publics à une entité non gouvernementale.

Les remarques suivantes s'efforcent de mettre en évidence les implications concrètes de ces choix novateurs.

2.3.1. Le PSAOP, une construction collective qui a demandé du temps

Plus de quatre années se sont écoulées entre la première mission d'identification (janvier 1996) et l'atelier de lancement du programme en avril 2000. Ce délai, qui peut paraître très long, résulte de deux facteurs :

- le programme est, nous l'avons vu, résolument novateur par ses objectifs, par son contenu, par le dispositif mis en place, etc. ; il l'a été aussi par les modalités de son élaboration qui a reposé sur une négociation entre la Banque Mondiale et les acteurs nationaux et entre les acteurs nationaux eux-mêmes ;
- l'évaluation du programme et la mise en vigueur du crédit ont été retardées par l'importance des ré-aménagements institutionnels qui sous-tendaient le projet et par le temps que ces ré-aménagements ont demandé au gouvernement sénégalais. En effet, l'ambition, la complexité du projet ont soulevé des questions particulières pour chacune des composantes ; certaines supposaient des décisions des pouvoirs publics (création de l'ANCAR, liquidation de la SODEVA, etc...), d'autres concernaient la réforme de systèmes comptables et de gestion pré-existants (ISAR par exemple), etc. L'articulation entre les composantes génère leur interdépendance, tout retard dans une des composantes bloquant le processus de négociation dans son ensemble.

Tous les acteurs concernés s'accordent à reconnaître **que la configuration finale du PSAOP est le résultat d'une réflexion collective entre la Banque Mondiale et chacune des institutions concernées** par une composante mais aussi entre les différentes institutions et composantes. Les différents aide-mémoires de la BM qui jalonnent la période d'instruction du projet ainsi que l'examen des documents produits à chacune des étapes confirment les points de vue exprimés par les personnes rencontrées au cours de la mission : le PSAOP s'est construit progressivement, à travers des ajustements successifs et des négociations qui ont parfois été laborieuses.

Trois enseignements généraux peuvent sans doute être tirés à ce stade de l'analyse :

- même si les délais d'élaboration du PSAOP avaient pu être raccourcis, notamment entre l'évaluation du projet et son démarrage, l'instruction d'un projet de ce type requiert **un temps significatif de réflexion et de maturation**. Il est important que les institutions concernées jouent un rôle actif dans la définition des objectifs, du contenu et du dispositif institutionnel du projet ; il est tout aussi important qu'elles fassent l'apprentissage de la confrontation d'idées et de la collaboration car il serait paradoxal de définir de façon descendante un programme basé sur le partenariat ;
- la négociation du PSAOP a été facilitée, à l'évidence, par deux facteurs : la composition de l'équipe de la BM qui a instruit le projet est restée stable tout au long de la période de préparation et certains de ses experts avaient une bonne connaissance préalable du Sénégal, des dynamiques institutionnelles qui le caractérisent, etc. A noter que l'équipe de la Banque Mondiale a dû faire preuve de beaucoup de persévérance et de ténacité car les instances de « management » du siège la pressaient de forcer le pas ou d'abandonner le projet. Il est clair que l'instruction d'un projet comme le PSAOP s'accommode mal de procédures et de délais « standard » ;
- la négociation du PSAOP est restée marquée par l'asymétrie indéniable qui existe entre la BM et les institutions nationales, même s'il est clair que l'équipe de la BM a utilisé sa position favorable avec modération, permettant

l'instauration d'un véritable dialogue. L'asymétrie générale qui caractérise les relations entre la BM et ses partenaires nationaux peut sans doute être déclinée de trois manières : (a) nécessité pour les institutions nationales de bénéficier du soutien de la BM/possibilité pour la BM d'accepter ou de refuser ; (b) capacités inégales à formuler des propositions et de les négocier ; (c) capacités nationales d'action/d'absorption des crédits diversement adaptées « au rythme de la BM ».

2.3.2. Le CNCR a joué un rôle très actif dans l'élaboration et la négociation du PSAOP

Le CNCR s'est fortement investi, dès le départ, dans l'instruction de la composante « appui aux OP » mais il a également été présent dans l'instruction des autres composantes du PSAOP.

a) Concernant la définition de la composante « appui aux organisations de producteurs ruraux », les remarques suivantes peuvent être faites :

- (i) le CNCR a été associé à la réflexion dès 1995, avant que ne démarre l'instruction proprement dite. A chacune des étapes du processus, les aide-mémoires de la BM rendent compte des discussions qui ont eu lieu avec le CNCR, qui a agi en tant que représentant des organisations paysannes sénégalaises, tant vis-à-vis de la BM que des autres acteurs ;
- (ii) il existe certes des différences entre les premières propositions formulées par le CNCR et la configuration finale de la composante « appui aux OP » ; celle-ci est logiquement un compromis issu des discussions et de la phase expérimentale ; les deux parties jugent cependant que ce compromis est « équilibré ». Un responsable du CNCR considère même que « la Banque Mondiale est allée aussi loin qu'elle pouvait aller ». Sans tomber dans une interprétation abusive, on peut sans doute considérer que le CNCR a eu conscience, en permanence, des réticences/réserves que le caractère novateur du projet pourrait soulever au sein de la BM et dans les institutions nationales ;
- (iii) **des points d'accord essentiels** sont rapidement apparus sur le contenu de la composante ; ils concernent par exemple l'importance de l'appui direct à apporter aux organisations de base et le choix de la communauté rurale comme espace local pertinent pour organiser les services, la mise en place du CLCOP et du FSRRD, le renforcement des capacités du CNCR, à travers un important programme de communication, de formation, la consolidation de la cellule d'appui technique, le choix de l'ASPRODEB comme agence d'exécution, etc. A noter que la BM et le CNCR se sont rapidement accordés sur la nécessité d'appuyer « toutes les OP » et non seulement les OP adhérentes du CNCR ;
- (iv) **le débat est resté ouvert** sur certains points. On peut citer par exemple le débat sur les formes de structuration des organisations à l'échelon régional et les modalités de l'appui qui devait leur être apporté ; c'est finalement des comités régionaux de concertation des ruraux (CRCR) qui ont été mis en place par le CNCR, qui a ainsi réalisé un projet qu'il

avait déjà en 1994 ⁴¹. Associations autonomes, les CRCR sont cependant et désormais ouverts à toutes les organisations régionales, même si elles ne sont pas affiliées à une fédération membre du CNCR.

Un autre sujet de débat a concerné le renforcement, dans le cadre du PSAOP, des fédérations nationales membres du CNCR : les réserves et interrogations de la BM ont été indéniables et s'expliquent par divers facteurs (hétérogénéité des fédérations, manque de transparence de certaines d'entre elles, intérêt peu explicite des fédérations de bénéficier d'un appui qui avait des exigences en contre-partie, etc.). Le CNCR reste cependant très attaché, à juste titre, à cet axe de travail (cf. infra) qui fera l'objet prochainement d'un début de mise en œuvre dans le cadre du PSAOP.

(v) Le CNCR a su démontrer, tout au long du processus de préparation du projet, **son autonomie** mais aussi son **ouverture**, deux conditions indispensables dans une négociation véritable :

- engagé très fortement dans le suivi de la phase expérimentale financée par le PPF⁴² de la BM entre 1998 et 2000, il a engagé parallèlement l'expérimentation de la démarche et du dispositif dans trois communautés rurales dans deux autres régions (Thiès et Djourbel) en faisant appel à d'autres AET et grâce à un financement obtenu auprès de la Coopération suisse. Cette expérimentation s'est déroulée de façon transparente vis-à-vis de la BM qui l'a acceptée.
- le souci de la BM de mettre en place des « garde-fous » du fait du caractère novateur de son partenariat avec les OP a été compris par le CNCR : choix de l'ASPRODEB, qui avait déjà géré des fonds de la BM et de la FAO, comme agence d'exécution de la composante, appel à des AET pour favoriser l'émergence des CLCOP et leur suivi, audits des CLCOP, évaluation de la phase expérimentale avant le décaissement de la composante d'appui aux OP, etc.

En retour, le CNCR a bénéficié d'une attitude également très ouverte de la part de la BM.

b) La participation du CNCR à la préparation du PSAOP est allée bien au-delà de la composante « appui aux organisations de producteurs ».

Sur bien des aspects, le CNCR a joué un rôle moteur dans l'élaboration des autres composantes du PSAOP.

- le CNCR a, notamment, été associé à la réflexion sur la recherche-développement et a abrité le siège de la cellule R/D ;
- il a participé à la réflexion sur le conseil agricole et rural ainsi qu'aux différents travaux qui ont concerné la création de l'ANCAR. Il a notamment été largement associé au recrutement des conseillers agricoles et ruraux (CAR) selon une

⁴¹ La création des comités locaux de concertation des ruraux (CLCR) à l'échelon des communautés rurales et du CRCR à l'échelon régional faisait déjà l'objet d'un projet du CNCR en 1994, pour lequel l'ANDA avait été sollicitée.

⁴² Fonds de préparation de projet.

procédure, exemplaire à bien des égards⁴³, qui a scellé les relations de confiance entre l'ANCAR et les organisations paysannes :

- il s'est investi fortement dans la définition du FNRAA (dont il assure la présidence) et a joué un rôle très actif dans la définition des procédures ;
- il a participé bien sûr aux réunions officielles avec les pouvoirs publics qui ont jalonné l'instruction et la négociation du PSAOP ; il a notamment participé à la négociation du projet à Washington, au côté du Ministre de l'Agriculture.

c) Trois facteurs expliquent l'importance et l'efficacité de la participation du CNCR :

- (i) le processus de démocratisation de la vie publique est ancien au Sénégal :** après une décennie placée sous le régime du parti unique, un « pluripartisme limité » a été instauré en 1973 et il est devenu « total » en 1981 ; le processus s'est consolidé au fil des années et il a permis, notamment, en 2000, une alternance politique au sommet de l'Etat, à l'issue d'élections incontestées. Cette ouverture politique a créé des conditions propices à la construction de la « société civile » et en particulier à l'émergence et au renforcement d'organisations paysannes autonomes ;
- (ii) la forte structuration des OP au niveau national et leur unification a favorisé la reconnaissance du CNCR** comme représentant unique des producteurs ruraux, par les pouvoirs publics et par les acteurs économiques et institutionnels. Les critiques (diversement justifiées) dont fait parfois l'objet le CNCR ne remettent jamais en cause sa légitimité. A noter que cela a été aussi un atout pour la BM qui a trouvé un « partenaire tout fait » pour expérimenter une approche novatrice ;
- (iii) un facteur important a été la détermination du CNCR, fondée sur une vision claire de ses objectifs** et de « jusqu'où il était possible d'aller ». Il est clair que le CNCR a perçu très vite l'intérêt que représentait pour les organisations paysannes le projet PSAOP et la contribution qu'il pouvait avoir pour atteindre ses objectifs et mettre en œuvre les axes de travail qu'il avait préalablement identifiés. L'expérience de ses responsables et la réflexion menée depuis 1992 sur l'agriculture familiale et sur les conditions nécessaires à sa promotion l'ont en l'occurrence beaucoup aidé. Sa participation à des négociations antérieures avec les pouvoirs publics, des bailleurs de fonds, etc. a également constitué un atout en ce sens qu'il a su « ne pas accepter trop vite » des propositions qu'il pensait « améliorables ».

Même si l'importance du concours que pouvait apporter la BM était sans commune mesure avec celui qu'il pouvait attendre d'autres bailleurs de fonds (en termes financiers et de crédibilité externe), le CNCR a compris l'importance de maintenir et de diversifier ses relations avec d'autres partenaires techniques et financiers, garantissant ainsi une marge de négociation significative. Il est important de souligner que la BM a su accepter cette volonté d'autonomie qui a aussi permis d'approfondir la réflexion et donc la pertinence du projet.

⁴³ Les candidats ont été mis en stage dans les CLCOP créés pendant la phase expérimentale, le point de vue écrit des responsables des CLCOP a été pris en compte dans la sélection à laquelle ont participé des représentants du CNCR.

d) Des freins

La préparation du PSAOP met en évidence l'importance des efforts que doivent fournir les OP pour participer efficacement à l'élaboration et à la négociation d'un programme d'envergure :

- la BM a nombre d'exigences envers ses partenaires, en termes de contenu de propositions, de présentation, de synthèses à élaborer, de délais à respecter, etc. Les ressources humaines et matérielles limitées dont disposait le CNCR l'ont conduit à faire appel à des consultants pour des périodes plus ou moins longues, ce qui a posé des problèmes de continuité, d'ajustement avec les orientations du CNCR et avec aussi parfois les normes de la BM. Cet inconvénient a pu être limité dans le cas du CNCR grâce à des personnes-ressources connues de longue date, d'alliés, etc.
- la préparation du PSAOP a eu aussi d'autres exigences : forte et longue mobilisation des responsables paysans (qui sont les seuls acteurs impliqués dans le PSAOP à ne pas être salariés) ; nécessité d'organiser des consultations avec les fédérations membres, des OP régionales et locales pour obtenir leur contribution et leur appui : des ateliers ont été organisés qui ont eu un coût financier (supportés en partie par le financement BM) mais aussi un coût en temps, en énergie, etc. Il est clair que les dispositifs en vigueur pour la préparation des projets ne prennent que très partiellement en compte les contraintes des acteurs particuliers que sont les OP.

3. Le renforcement des capacités des organisations paysannes dans la pratique

Les activités opérationnelles en matière d'appui aux OPR ont démarré avec une phase expérimentale qui s'est déroulée, nous l'avons vu, de février 1998 à avril 2000 ; l'entrée en vigueur du crédit a permis la tenue de l'atelier de lancement du PSAOP (juin 2000) et le démarrage de la première phase du projet ; d'une durée de trois ans, celle-ci devait se terminer en juin 2003 ; lors de la revue à mi-parcours, la décision a été prise de prolonger la première phase du projet jusqu'à décembre 2004.

3.1. Les actions menées

3.1.1. Pendant la phase expérimentale, les activités sur le terrain ont été mises en œuvre principalement par la Fondation Rurale d'Afrique de l'Ouest (FRAO) recrutée comme Agence d'Exécution Technique (AET), pour les régions de Tambacounda et Kolda. Trois autres AET (FONGS, Rhodale International et ADIS) ont été recrutées par le CNCR et l'ASPRODEB pour mettre en œuvre la démarche dans trois communautés rurales des régions de Thiès et Djourbel, grâce au financement accordé par la Coopération Suisse dans le cadre du «projet d'appui à la formation des producteurs». L'exécution financière de

l'expérimentation a été confiée à l'ASPRODEB à travers son agence d'exécution des projets (AGEP) et le suivi a été assuré par la cellule d'appui technique du CNCR.

Les principales activités⁴⁴ ont été les suivantes :

- Une campagne de communication a été menée par le CNCR pour informer largement les ruraux et les acteurs institutionnels sur le PSAOP (ateliers, campagne de presse, émissions de radio, etc.)
- 10 CLOP ont été mis en place dans autant de communautés rurales des régions de Kolda et Tambacouda ; 3 CLOP ont été également créés dans les régions de Djourbel et Thiès.
- 138 «sous-projets» proposés par des OP membres des CLOP ont été agréés et financés grâce au FSRRD ;
- le CNCR a mené diverses actions pour améliorer la communication aux différentes échelles auxquelles sont structurées les OP ;
- le diagnostic institutionnel de deux fédérations membres du CNCR a eu lieu à l'échelon régional mais n'a pu être étendu au niveau national.

A noter que pour sa part, le programme recherche-développement a connu des difficultés et n'a pas débouché sur «des processus entièrement opérationnels» au cours de la phase expérimentale (cf. infra).

3.1.2. Une phase intermédiaire marquée par le ralentissement des activités opérationnelles (juin 2000 – décembre 2001)

Entre la fin de la phase expérimentale et la reprise des actions de terrain, près de 18 mois se sont écoulés. En effet, après la mise en vigueur officielle du crédit par la BM, le démarrage des activités opérationnelles prévues dans le cadre de la composante «appui aux OP» a été subordonné à de nombreux préalables administratifs, financiers, techniques, etc. Sans exhaustivité, ces préalables ont concerné :

- évaluation de la phase pilote dont le rapport définitif n'a été disponible qu'en février 2001 ;
- la mise en place d'un dispositif de gestion administrative et comptable agréé par la BM au sein de l'ASPRODEB ;
- la signature par l'ASPRODEB d'un contrat de «consultance» avec le CNCR ;
- la réalisation d'un audit des CLCOP et des «sous-projets» des OP de base réalisés pendant l'année 2000, confié au cabinet ERA ;
- la finalisation du guide méthodologique ;
- etc.

⁴⁴ IRAM : Mission d'évaluation du projet expérimental – février 2001.

Dans les faits, l'audit des CLCOP, le recrutement et la formation des AET (qui a demandé du temps), la participation des OP au recrutement des conseillers agricoles de l'ANCAR, ont été l'essentiel des activités réalisées en 2001 dans le cadre de la composante. Seulement 17 % du budget prévu a pu être exécuté en 2001 (117 millions de FCFA sur les 688 millions prévus), les dépenses concernant le recrutement des AET et du cabinet d'audit et l'appui au CNCR.

A noter que la Coopération suisse a accordé un financement relais à l'ASPRODEB/CNCR pour la période juin 2001/juin 2002, permettant ainsi à ces deux structures de mener les activités indispensables.

3.1.3. Les activités opérationnelles de la composante «appui aux OP»

Elles ont démarré fin 2001 et ont notamment concerné l'appui aux organisations de base et le renforcement du CNCR au niveau national

Les actions ont démarré simultanément dans 10 régions avec le choix de cinq communautés rurales par région ; la démarche mise en œuvre dans chaque région a été globalement la suivante :

- l'établissement de la situation de référence régionale réalisée par l'AET ⁴⁵
- la campagne de communication régionale placée sous la responsabilité du Conseil Régional de Concertation des Ruraux (CRCR) avec l'appui du CNCR et de l'AET ; elle s'est déroulée à plusieurs échelles (campagne régionale, forums d'arrondissement, de communautés rurales, etc)
- la restitution de l'étude de référence régionale qui a abouti au choix concerté des cinq communautés rurales par région ;
- le diagnostic participatif qui a parfois été réalisé en même temps que la situation de référence du Conseil Agricole et Rural (CAR), mais parfois séparément ;
- la promotion d'un CLCOP dans chaque communauté rurale (CR) à travers des ateliers décentralisés d'information et de réflexion qui se sont tenus dans les différentes zones identifiées au sein de la CR ;
- la constitution du CLCOP (AG constitutive, règlement intérieur, information sur les procédures, etc.) ;
- l'appui au fonctionnement du CLCOP qui concerne notamment son accréditation par l'ASPRODEB, l'élaboration des budgets de fonctionnement (1 million FCFA par an auquel s'ajoutent les cotisations des OP membres - 5000 F lors de l'adhésion et de 5000 F par an souvent), l'élaboration de plans de renforcement des capacités et leur mise en œuvre, l'examen des «sous-

⁴⁵ Six AET ont été sélectionnées par l'ASPRODEB et le CNCR, sur appel d'offres. Elles bénéficient d'un contrat avec l'ASPRODEB pour une durée de deux ans. Il s'agit du CECI (Thiès), de USU (Louga, Tambacounda, Kaolack), Rhodale (Fleuve Matam), ASEA (Djourbel, Dakar), Action Sud (Ziguinchor et Kolda) et Sall Consult (Fatick)

projets»⁴⁶ proposés par les OP membres, la gestion des sous-projets, des réflexions plus générales concernant le développement de la communauté rurale, etc.

A noter que l'appui aux CLCOP créés pendant la phase expérimentale a repris début 2002 et plus d'une soixantaine de CLCOP existent actuellement. 80 nouveaux CLCOP devraient être créés prochainement, dans le cadre de l'extension prévue par le PSAOP (huit nouvelles communautés rurales par région devraient être concernées.)

D'autres activités ont été menées ; elles concernent essentiellement le renforcement du CNCR :

- poursuite du programme de communication : ateliers régionaux et locaux d'information, préparation du projet pilote de communication dans les régions (dénommé « pënc du CNCR », arbre à palabres, il vise à créer un espace équipé de divers moyens de communication à l'échelon régional, permettant l'amélioration de la circulation des informations et des échanges, etc.) ; à ces actions s'ajoutent l'édition du bulletin d'information du CNCR («Canal rural»), la production d'émissions radiophoniques ;
- le fonctionnement de la cellule d'appui technique ;
- des formations des responsables ;
- etc.

A noter que les ressources de la composante OP ont également été sollicitées pour contribuer au financement de réflexions sur la stratégie du CNCR :

- étude et réflexion collective sur la question foncière ;
- élaboration de la position du CNCR sur la réorganisation de la filière arachide ;
- élaboration d'un «plan d'urgence» face à la crise du secteur rural de 2002 ;
- etc.

Les activités de la cellule Recherche-Développement, domiciliée au CNCR et impliquant l'ANCAR, l'ISRA, l'ITA, ont été ajournées lors de l'atelier de lancement du PSAOP en juin 2000 ; elles reprennent actuellement selon un nouveau schéma dans lequel les OP assureront la présidence des dispositifs mis en place, ceux-ci étant animés par l'ANCAR. Les difficultés rencontrées par la Recherche-développement n'ont pas fait l'objet d'une réflexion spécifique avec les partenaires concernés, au cours de la présente étude ; sans doute ces difficultés résultent-elles de facteurs multiples parmi lesquels on peut souligner : (i) le fait que la recherche n'a pas bénéficié d'une phase expérimentale ce qui a pu obérer sa réactivité ; (ii) le fait aussi que, dans un premier temps, les producteurs marquent sans doute plus d'intérêt pour

⁴⁶ la notion de « sous-projets » pour désigner les petits projets proposés par les OP membres du CLCOP et éligibles au FSRRD semble malencontreuse, ainsi que la soulignait déjà la mission d'évaluation de l'IRAM (février 2001).

des actions concrètes que pour une Recherche-développement aux effets forcément différés ; (iii) l'ambition du programme en égard aux ressources (notamment humaines) disponibles, et (iv) la difficulté de mettre en œuvre une Recherche-développement avant que soient précisément identifiées explicitement et avec les producteurs les contraintes qui la justifient, etc.

3.2. Remarques concernant la mise en œuvre de la composante OP

3.2.1. L'intérêt de la phase expérimentale⁴⁷

La phase expérimentale a notamment permis :

- de confirmer la viabilité du dispositif prévu pour l'appui aux OP de base ;
- de finaliser le contenu de «la composante OP» et les instruments nécessaires à sa mise en œuvre.

Elle a également révélé la relative complexité des questions soulevées par l'appui aux organisations fédératives nationales et par la mise en place d'un cadre de concertation régional.

Notons que la phase expérimentale a aussi eu le mérite de soutenir la réflexion du CNCR dans le processus d'élaboration du PSAOP (qui a été long) et d'élargir l'information et la réflexion sur la composante OP à des organisations locales. La portée de l'expérience a cependant été obérée par le fait que les autres composantes du PSAOP (et notamment les agents de l'ANCAR), avec lesquelles la composante OP est en interaction, n'étaient pas encore présentes sur le terrain.

3.2.2. Des «préalables» multiples à la mise en œuvre des activités opérationnelles

L'entrée en vigueur officielle du crédit accordé de la BM a été suivi par des multiples préalables à satisfaire pour que puissent démarrer les activités opérationnelles. Pris un par un, chacun de ces préalables apparaît pertinent et justifié ; mis bout à bout, ils se sont à certains moments, apparentés à une course d'obstacles, voire à un « parcours du combattant », pour les OP qui devaient les satisfaire. C'est ainsi que la composante OP s'est trouvée « en retard » en 2001 alors qu'elle avait été « en avance » pendant la phase de préparation :

- à la différence des autres agences d'exécution du PSAOP, les OP ne sont pas très familières de procédures administratives liées à la mise en œuvre d'un projet soutenu par la BM ; un apprentissage leur est donc nécessaire qui demande du temps...

⁴⁷ Cf. notamment l'évaluation faite par l'IRAM (fév. 2001), l'audit des 13 premiers CLCOP réalisés en 2001 par le cabinet ERA.

- pendant cette phase transitoire, les OP n'avaient plus les ressources du PPF et n'avaient pas encore accès aux ressources prévues pour la mise en œuvre de la composante OP.

Il serait souhaitable que des projets de ce type prévoient des ressources spécifiques pour les OP pour mener à bien les procédures nécessaires à la mobilisation des fonds ; une part du PPF pourrait par exemple être réservée à cet effet. Il convient également de souligner que la mise en œuvre par des OP d'un projet financé par la BM demande la création de convergences entre des cultures différentes ; celle-ci est possible comme le démontre le PSAOP mais exige un travail spécifique de construction collective de procédures et d'apprentissage réciproque.

3.2.3. Remarques concernant l'appui aux OP de base

a) Le CLCOP apparaît comme un dispositif approprié qui fait l'unanimité des acteurs concernés.

Quatre observations peuvent notamment étayer ce constat :

- (i) La communauté rurale constitue, au Sénégal, un espace privilégié pour le développement local ; l'ancienneté de la décentralisation a permis en effet l'appropriation progressive par la population de cet échelon de base du découpage administratif ; l'intérêt manifesté par nombre d'intervenants extérieurs pour structurer leurs actions à partir de la communauté rurale contribuent à renforcer ce processus. Les organisations fédératives locales l'ont perçu depuis longtemps et ont généralement pris en compte l'échelon de la communauté rurale dans leur structuration interne. Il est donc très pertinent que la communauté rurale ait été retenue comme niveau d'organisation des services d'appui aux producteurs ruraux.
- (ii) Le regroupement des OP de base au sein du CLCOP a de nombreux avantages : ainsi que le notent des responsables d'OP, il permet d'approfondir la connaissance et la reconnaissance mutuelles, de «faciliter les échanges » sur les expériences respectives des OP, de «renforcer les solidarités », etc. Au-delà,
 - ✓ il facilite l'analyse collective des potentialités et contraintes de la communauté rurale, la formulation de priorités concertées, etc.
 - ✓ il permet l'apprentissage par les OP de base de la formulation de projets, l'élargissement et la diversification de leurs partenariats ;
 - ✓ il donne aussi une plus grande visibilité aux organisations paysannes de base vis à vis du conseil rural, le CLCOP étant qualifié parfois de «bras économique de la CR»
- (iii) Les mécanismes ⁴⁸ mis en place fonctionnent : des «sous-projets» sont formulés par les OP de base ; ils sont examinés par les CLCOP qui, aidés par les AET, font preuve de

⁴⁸ Rappelons que ces mécanismes sont les suivants :

rigueur dans l'application des critères de sélection et s'efforcent à la transparence. Les délais pour que le financement des premiers «sous-projets» des OP soit mis en place sont relativement longs : une année minimum semble nécessaire entre le démarrage de la démarche dans une communauté rurale et la mise en œuvre des premiers projets financés par le FSRRD ; cependant le rythme s'accélère ensuite, lorsque les instances sont en place et les mécanismes sont rodés. L'articulation entre le CLCOP et le CAR se fait généralement de façon aisée, les OP et le personnel de l'ANCAR rencontrés au cours de la mission se déclarant très satisfaits : «avant la vulgarisation choisissait les producteurs avec lesquels elle voulait travailler et les thèmes ; maintenant, l'ANCAR intervient sur les thèmes que les OP ont choisis, à la demande des OP... nous espérons que cette approche sera maintenue...» ; Ces propos d'un responsable de CLCOP convergent avec l'appréciation portée par un agent de l'ANCAR qui déclare «nous sommes très à l'aise ; c'est mieux de travailler avec des gens responsables, qui connaissent leurs droits... ».

- (iv) L'existence du FSRRD est à l'évidence une forte motivation à la création du CLCOP par les OP de base ; elle n'est pas cependant la seule comme le démontrent par exemple certains CLCOP qui élargissent progressivement leurs fonctions initiales : participation à la réflexion sur le développement local menée au sein de la CR, discussion du projet de Loi d'Orientation Agricole, etc. A noter que certains CLCOP prennent des initiatives très intéressantes avec l'organisation de «forums» autour de questions technico-économiques (alimentation du bétail, mise en valeur d'anciens périmètres irrigués, eau, financement du développement rural, etc.) auxquels il convient l'ANCAR, la recherche, les ONG, les services administratifs, etc.

Il est donc évident que le CLCOP est très apprécié par les OP concernées et par leurs partenaires directs ; certains acteurs extérieurs commencent à s'y intéresser alors que d'autres peuvent avoir une attitude plus réservée ; ils s'interrogent sur la pérennité du CLCOP qui est parfois considérée comme un «cadre de concertation qui vient s'ajouter à beaucoup d'autres», déjà promus dans le cadre de projets très divers.

b) Des interrogations concernant le dispositif d'appui aux OP de base

- (i) De l'avis de tous les acteurs concernés, il existe des différences entre les CLCOP. Leur dynamisme est variable et est lié en premier lieu à l'existence au niveau local de responsables paysans efficaces et expérimentés ; la composante OP s'appuie en effet sur les dynamiques d'organisation pré-existantes et en particulier sur les acquis des

Après la réalisation d'un « diagnostic participatif » et la mise en place du CLCOP, les OP de base sont invitées à formuler des petits projets dénommés « sous-projets » pour être éligibles au FSRRD. Les propositions sont examinées par le CLCOP et doivent être visées par l'AET avant leur approbation définitive. Les « sous-projets approuvés sont transmis par le CLCOP à l'ASPRODEB ; le financement d'un sous-projet est adressé directement par l'ASPRODEB à l'OP de base bénéficiaire. Après la réalisation de la situation de référence du conseil agricole et rural, des thèmes prioritaires sont définis par le CLCOP. Pour chacun des thèmes retenus, le CLCOP choisit une OP « porteuse » qui sera le partenaire de l'ANCAR ; un contrat (d'une durée d'un an) est alors signé entre l'ANCAR et l'OP concernée.

organisations locales fédératives, qu'elle valorise dans le cadre du PSAOP. L'émergence de responsables locaux demande en effet du temps et ne peut être obtenue d'emblée par la simple mise en place d'un dispositif de concertation ; en revanche celui-ci contribue au renforcement des capacités des responsables paysans et favorise l'apparition et l'affirmation de nouveaux responsables. L'existence de dynamiques d'organisation affirmées a constitué logiquement un important critère de choix⁴⁹ des premières CR concernées par le PSAOP ; il est important de s'interroger sur les approches spécifiques à mettre en œuvre, dans le futur, dans les communautés rurales où les organisations paysannes sont beaucoup moins structurées. Un autre facteur de différenciation entre CLCOP résulte de la plus grande ou moins grande diversité de personnes et d'institutions ressources présentes dans la CR ; il va d'ailleurs souvent de pair avec le facteur précédent. Il est clair que la capacité des OP de base à formuler des « sous-projets » éligibles au FSRRD, est accrue lorsqu'elles peuvent faire appel à des techniciens travaillant au niveau local au sein des OP fédératives, d'ONG, etc.. Pour certaines CR, ce recours est et sera à l'avenir limité ; il conviendrait sans doute à s'interroger sur le rôle que pourrait jouer les CER⁵⁰ et sur la formation qu'il conviendrait de leur donner.

(ii.) Le positionnement des organisations fédératives locales (OFL) vis à vis du CLCOP est variable. Les OFL regroupent un nombre variable de groupements de base situés dans une ou plusieurs communautés rurales selon les cas. L'attitude des OFL vis à vis du PSAOP est globalement très positive mais certaines craintes sont parfois exprimées.

- ✓ dans certains cas, chaque groupement de base des OFL a adhéré au CLCOP « individuellement » et les OFL sont membres du Conseil d'Administration. L'accent est alors mis par les responsables sur « la complémentarité » entre OFL et CLCOP : « certains groupements de l'OFL ont des intérêts particuliers que l'OFL ne peut satisfaire ; ces groupements peuvent avoir accès au FSRRD et l'OFL les aide à élaborer leurs projets... Certains sous-projets peuvent aussi émaner d'organisations faïtières locales et concerner tous leurs groupements de base présents dans la CR... »
- ✓ dans d'autres cas, il semble que le soit l'OFL qui ait adhéré au CLCOP et « alors qu'elle représente beaucoup d'OP de base, elle peut se trouver noyée dans une pléthore de GIE (dont certains) ont été créés très récemment, ont peu de membres et ont pourtant les mêmes droits... ». « S'il n'y a pas de problème encore, ça peut arriver que les OFL soient désavantagées et qu'elles voient leurs groupements de base se disperser ... ».

Pour la suite, il serait souhaitable que la place des OFL soit précisée en s'appuyant sur les acquis de l'expérience et en veillant d'une part à la reconnaissance et à la

⁴⁹ à noter que parfois c'est la présence du PNIR qui a été le critère décisif de choix de la CR.

⁵⁰ les CER (Centre d'Expansion Rurale polyvalents) sont présents dans chaque arrondissement et disposent d'une équipe technique pluridisciplinaire qui s'est cependant beaucoup réduite dans certaines zones.

consolidation des OFL et d'autre part à la mise en pratique du principe d'ouverture du CLCOP à toutes les OP de base. Diverses mesures y contribuent déjà dans certains endroits et pourraient y contribuer davantage dans l'avenir :

- ✓ la présence de représentants des OFL dans le conseil d'administration du CLCOP auquel chaque groupement de base OPL adhérerait ;
- ✓ l'éligibilité au FSRRD de sous-projets présentés par plusieurs OP de base membres de CLCOP ;
- ✓ l'éligibilité à un FSRRD régional des projets présentés par une OFL ayant des groupements membres dans deux ou plusieurs communautés rurales ;
- ✓ l'élaboration, comme cela commence à se faire, de contrats entre des OFL et l'ANCAR ;
- ✓ etc.

(ii) **Le FSRRD est très limité** (9 millions de FCFA par an pour un CLCOP) alors que les besoins en financement sont très importants, en ce qui concerne la formation, le conseil, l'appui à l'innovation mais aussi le démarrage d'activités économiques, etc.. La faible articulation du PSAOP avec le PNIR et l'AFDS constitue à cet égard un lourd handicap (cf. infra) ; certaines ONG commencent à contribuer à la réalisation des programmes d'action du CLCOP mais celui-ci a jusqu'ici un effet d'entraînement limité sur les autres sources de financement. Dans le cadre du PSAOP, diverses initiatives sont prises à l'échelon local :

- ✓ certains CLCOP font le plus possible appel à l'ANCAR pour réaliser les actions de formation et de conseil, libérant ainsi plus de ressources (du FSRRD) pour soutenir le démarrage d'actions économiques ;
- ✓ l'AET parfois et l'ANCAR souvent jouent un rôle d'intermédiation entre les OP et des organismes de crédit (CNCAS) ou de financement (ONG, etc.)

Il s'agit là, **d'un point capital** car si un conseil et une formation rénovés sont indispensables à la relance de l'agriculture sénégalaise, ils ne seront efficaces que si des réponses sont aussi trouvées à la question du financement des activités rurales (cf. infra).

(ii) Le travail réalisé met en évidence **l'importance du rôle de l'AET** et aussi sa complexité. Trois remarques peuvent notamment être faites :

- ✓ l'AET est un « facilitateur » et non un « opérateur »⁵¹ : elle doit notamment, ainsi que le note un responsable du CNCR, « aider à la construction d'institutions locales transparentes, démocratiques et efficaces ; cela demande du temps, de l'expérience et du doigté... » dans la mise en œuvre de la démarche et des procédures.

⁵¹ l'AET ne fait pas l'information sur le PSAOP à l'échelon local mais doit aider les OP à préparer et réaliser cette information ; elle ne met pas en place le CLCOP mais doit favoriser sa promotion ; etc"

✓ la durée de la mission de l'AET est fixée à deux ans ; elle gagnerait à être modulée en fonction de la situation de chaque CLCOP, le rythme « d'autonomisation » pouvant être très variable.

✓ La répartition des tâches entre l'AET et le CNCR est un sujet auquel il conviendrait d'être très attentif : relations de l'AET avec la cellule d'appui du CNCR, avec le CRCR. Les « malentendus » qui ont eu entre la FRAO et le CNCR à la fin de la phase expérimentale et certaines situations plus récentes expriment sans doute, au-delà de facteurs conjoncturels, la nécessité d'une coopération confiante mais aussi la difficulté à la maintenir au quotidien lorsque surviennent d'inévitables désaccords. Sans doute les contrats signés entre l'ASPRODEB et les AET devraient-ils préciser le rôle dévolu au CNCR et aux CRCR.

(iii) Le respect des procédures ne devrait pas **être confondu avec un formalisme excessif**.

Les responsabilités et tâches de l'ANCAR et de l'AET sont clairement définies mais il est évident que leur efficacité respective dépend de la création d'articulations entre les actions qu'elles mènent.

✓ Dans certains cas, l'articulation CLCOP/AET/FSRRD/ ANCAR/CRCR se fait dans de très bonnes conditions, à la satisfaction de tous,

✓ Dans d'autres cas, l'application trop stricte des principes peut nuire à l'efficacité du dispositif et au renforcement des capacités des OP ; par exemple s'il est clair que « l'ANCAR n'a pas à influencer sur les sous-projets financés par le FSRRD », rien n'empêche que le CAR contribue à leur réalisation et à leur suivi ; le mandat de l'AET « s'arrête certes au CLCOP.. » mais il est tout à fait souhaitable qu'elle participe, à la demande du CLCOP, à la formation des OP de base en matière d'élaboration de projets ; l'AET « n'a aucun mandat concernant le CRCR... » mais, à **la demande de celui-ci**, elle peut lui apporter un appui (comme cela se fait dans certains endroits..).

Les procédures doivent bien sûr être respectées ; il est important qu'elles soient mises en œuvre sans formalisme excessif , en référence permanente aux objectifs de la composante et aux principes qui guident son déroulement et avec le souci de créer des synergies entre les acteurs et actions menées.

3.2.4. Remarques concernant le renforcement des capacités du CNCR et de ses organisations membres.

a) **au niveau national** , les capacités du CNCR se sont, nous l'avons vu, renforcées tant ce qui concerne la mise en œuvre du PSAOP que la formulation de propositions et la négociation de politiques agricoles, etc.. L'équipe centrale reste cependant « débordée » par la multiplicité des tâches qui découlent de l'importance des défis

auxquels est confronté le secteur agricole. L'appui institutionnel apporté par le PSAOP pourrait être accru en ce qui concerne par exemple la formation de responsables paysans, (et leur éventuelle « spécialisation » dans certains domaines), l'augmentation du personnel technique, etc.

b) l'importance de l'échelon régional

Les comités régionaux de concertation des ruraux (CRCR) sont en place dans les différentes régions et sont souvent abrités dans les locaux de la Coordination régionale de la FONGS ; ils n'ont pas reçu jusqu'ici d'appuis significatifs dans le cadre du PSAOP et se trouvent dans une situation de pénurie évidente de ressources. Le débat était resté ouvert lors du démarrage du projet, nous l'avons vu, mais les choses avancent cependant et quatre CRCR devraient bénéficier de l'appui du PSAOP dans les prochains mois.

Le statut des CRCR a été revu en mai 2002 et un « manuel de procédures » du CRCR a été élaboré qui décrit notamment les conditions d'éligibilité des projets des organisations paysannes faîtières régionales (OPFR) au FSRRD et les modalités de mise en place et de gestion des financements.

Deux remarques peuvent sans doute être faites :

- ✓ Le CRCR est un cadre de concertation ayant le statut d'association à but non lucratif ; il est ouvert aux OPFR membres et non membres du CNCR et ne peut être considéré comme un simple démembrement du CNCR. Cependant, les statuts reconnaissent au CNCR une fonction de médiation concernant le règlement de conflits au sein du CRCR et le « droit d'effectuer un contrôle de l'organisation et de la gestion des CRCR ». Ces décisions permettront de respecter l'autonomie de chaque CRCR tout en maintenant un lien entre le CNCR et le CRCR qui est indispensable au renforcement des OP au niveau national.
- ✓ Les missions dévolues aux CRCR sont nombreuses : représentation du mouvement paysan à l'échelon régional, gestion du FSRRD, échanges entre OPFR, participation à la coordination des différentes composantes du PSAOP et plus largement contribution à la mise en place d'un cadre de concertation régional sous l'autorité du Conseil Régional, etc.. Il s'y ajoute la régionalisation du programme de communication du CNCR avec la mise en place prévue des « pence ». A l'avenir sans doute serait-il utile de confier progressivement le suivi des CLCOP au CRCR ; cela permettrait de « désengorger » la cellule technique du CNCR dont on voit mal comment elle pourrait suivre, à partir de Dakar, un nombre croissant de CLCOP.

c) l'appui aux organisations faïtières nationales

Le CNCR est composé d'organisations faïtières nationales (OFN) dont le nombre est passé de 9 à 19 depuis 2001. L'appui aux OFN est demandé par le CNCR depuis longtemps et il a été jusqu'ici très limité dans le cadre du PSAOP ; un appui à deux OFN a cependant été décidé lors de la revue à mi-parcours.

Les réserves de la BM à l'endroit des OFN sont basées sur les modalités de fonctionnement de certaines d'entre elles ; le CNCR a reconnu les insuffisances mises en évidence lors de diagnostic institutionnel effectué en 1998 et a encouragé les fédérations à entreprendre leur réorganisation. Des orientations ont été définies lors du Congrès du CNCR en 2001 et concernent la «redynamisation des fédérations et unions nationales» : « appui à la restructuration, assistance logistique et renforcement des capacités humaines, plus grande professionnalisation dans les fournitures des services aux membres ». Les diagnostics institutionnels prévus ont eu lieu en 2002 et ont débouché sur des plans d'action pour chacune des OFN.

Deux remarques :

- l'efficacité des actions menées pour renforcer les capacités des OP est accrue quand sont pris en compte les différents niveaux auxquels elles se structurent ; comme pour une chaîne, la solidité du mouvement est celle du maillon le plus faible... Au Sénégal, l'appui aux OP devrait donc combiner des approches territoriales (CLCOP, CRCR) et des approches par filières. Toutes les OFN sont concernées par l'amélioration du fonctionnement des filières, la plupart des OFN étant même structurées autour d'un produit.
- les préalables posés par la BM avant de s'engager dans l'appui aux OFN sont compréhensibles ; ils devraient cependant prendre en compte le fait que la restructuration de certaines OFN, héritières de pesanteurs historiques, demandera du temps et des négociations...

Ainsi que l'ont compris la BM et le CNCR, une pression excessive ou mal à propos sur certaines OFN pourrait faire aussi courir un risque de déstabilisation au CNCR. A noter cependant que le renforcement des capacités des OP à la base (CLCOP) et au niveaux intermédiaires (CNCR) aura des répercussions sur le fonctionnement des OFN :

- les incitations à partir du sommet seront renforcées par une pression venant de la base ;
- la mise en œuvre de la composante OP renforce la légitimité du CNCR et devrait accroître sa capacité d'action vis à vis des acteurs extérieurs et élargir la marge de manœuvre interne de ses responsables.

4. Des enseignements concernant le renforcement des capacités des organisations paysannes

Sept enseignements peuvent être actuellement tirés de «la composante appui aux organisations de producteurs» du PSAOP, même s'il est évident qu'on manque encore de recul pour les considérer comme définitifs.

4.1. Le dispositif institutionnel mis en place par le PSAOP pour appuyer les OP est original et produit des résultats déjà significatifs et prometteurs ; son efficacité réside en grande partie dans le fait qu'il est le résultat d'une négociation véritable entre les différents acteurs concernés. De ce fait, le dispositif mis en place n'est pas directement transposable, tel quel, dans une autre situation, dans un autre pays ; ce n'est pas un dispositif standard qu'il s'agirait de transférer, c'est la démarche de définition et de mise en œuvre du projet, les principes qui l'inspirent, qu'il conviendrait d'étendre et de reproduire.

4.1.1. La validité du dispositif institutionnel mis en place réside principalement dans le fait qu'il est un compromis dans lequel toutes les parties concernées sont et se considèrent « gagnantes ».

Le dispositif institutionnel mis en place au Sénégal est original ; les mécanismes définis **pour appuyer les OP de base** fonctionnent et, malgré leur complexité apparente, ils sont rapidement compris et appropriés par les producteurs.

La pertinence du dispositif, et donc son efficacité actuelle et potentielle, résident principalement dans le fait qu'il est reconnu comme légitime, parce qu'il est le résultat d'une négociation que les différents acteurs concernés considèrent avoir été «honnête et équilibrée». Le dispositif mis en place exprime de ce fait des convergences, construites par la négociation, entre des partenaires (notamment la BM et le CNCR) ayant des objectifs différents mais compatibles.

Les objectifs, le contenu et les modalités de mise en œuvre de la composante OP sont en effet un compromis dans lequel toutes les parties sont et se considèrent «gagnantes».

- la BM atteint les objectifs qu'elle poursuit : ré-équilibre entre le secteur privé (dont font partie les OP) et le secteur public ; orientations des services par le demande du client ; décentralisation des ressources à l'échelon local comme moyen de toucher les catégories les plus pauvres, amélioration de la gouvernance par le renforcement de la société civile, etc.
- pour le CNCR, le projet présente de nombreux avantages ; renforcement de sa légitimité à l'échelon local et vis à vis des acteurs institutionnels et des pouvoirs publics ; renforcement de son efficacité à travers la mise en place de services adaptés aux demandes des producteurs ; assurance d'un financement

important à long terme lui permettant d'affirmer et de mettre en œuvre son projet stratégique dans la durée, etc.

- les OP de base se considèrent comme gagnantes du fait «[qu'elles sont] maintenant au centre du processus» [qu'elles peuvent] prendre la parole et «se faire entendre», «définir [leurs] priorités et les réaliser », «gérer le fonds même s'il est petit... », etc.
- les agents de l'ANCAR « se sentent très à l'aise» dans le partenariat avec le CLCOP et les OP membres du fait qu'ils ont «des interlocuteurs clairement identifiés et motivés avec qu'ils peuvent dialoguer, définir des contrats», etc...
- etc.

4.1.2. La préparation et la mise en œuvre négociées de la composante OP du PSAOP ont été rendues possibles par la conjonction favorable de quatre facteurs : l'existence d'une organisation des producteurs fortement structurée, un contexte institutionnel favorable, l'attitude positive de l'équipe de la BM et sa stabilité, une volonté d'aboutir partagée par tous les acteurs....

- **l'existence du CNCR** : la BM a trouvé dans le CNCR un partenaire à la hauteur des enjeux du PSAOP, par son degré de structuration, par sa légitimité, par l'expérience de ses responsables et par la compréhension qu'il a de son rôle. Les acteurs extérieurs s'accordent à considérer que, malgré des faiblesses (qu'il reconnaît lui-même), «le CNCR est solide, libre, indépendant...», «qu'il a clairement opté pour le dialogue et le partenariat...», «qu'il est incontournable...», «qu'il a l'immense mérite d'exister...», etc. Ces responsables insistent aussi sur le fait que «le CNCR a une vision à long terme» qui lui permet de se positionner dans une négociation.
- **«un Etat ouvert »** : le contexte institutionnel et politique est considéré comme favorable au dialogue avec les OP, ce qui n'exclut pas des malentendus et des tensions... La concertation entre l'Etat et le CNCR a commencé avant la préparation du PSAOP, lors de la négociation du PASA et du PISA ; interrompue un temps lors de l'alternance politique, elle a repris par la suite. Les différents statuts juridiques qui existent pour les OP et leur accès globalement aisé constituent un atout indéniable.
- **L'attitude positive de l'équipe de la BM et sa stabilité** : les différentes parties n'idéalisent pas leurs relations qui ont connu « des hauts et des bas... », des périodes de tensions, etc. Le CNCR reconnaît cependant «la qualité d'écoute de l'équipe de la BM... », la continuité qui a été rendue possible par le fait que sa composition est restée stable pendant plusieurs années, que le TTL actuel a participé à l'élaboration du projet, que les représentants de la BM «connaissent bien le Sénégal, etc.. » Le projet a ainsi permis au CNCR de «démystifier la BM ».. dont l'image a évolué positivement pour les producteurs et leurs organisations.

- **Une volonté partagée d'aboutir à un accord**

Malgré des différences dans les points de vue initiaux, la longueur du processus d'élaboration du projet, et des phases de (court) découragement, la recherche d'un compromis équitable concernant la composante OP, a été facilitée par le désir d'aboutir qui a animé la BM et le CNCR. Deux points sont à noter : le recours de la BM à un instrument de financement (Lending) qui permet un engagement à long terme (10 ans) et qui a été très positivement perçu par le CNCR ; l'existence de « médiateurs » bénéficiant de la confiance de la BM et du CNCR et qui ont facilité les nécessaires rapprochements.

4.1.3. La négociation entre les acteurs concernés ne se termine pas avec l'entrée en vigueur du crédit ; elle doit se poursuivre pendant la mise en œuvre du projet.

La plupart des acteurs considèrent que la « BM est allée aussi loin qu'elle pouvait aller.. » avant le démarrage du projet ; cependant, pendant son déroulement et à l'issue de chacune des trois phases prévues, il est important que le dialogue se poursuive dans un esprit de partenariat :

- d'abord, parce qu'il serait paradoxal que la BM soutienne le renforcement des capacités des OP et le partenariat entre les OP et les acteurs institutionnels nationaux et qu'elle n'élargisse pas son propre dialogue avec les OP ;
- ensuite, parce que la mise en œuvre du projet met en évidence la nécessité d'ajustements par rapport aux prévisions initiales ;
- Enfin, parce que le renforcement des OP, qui s'effectue grâce au projet, élargit leurs capacités de proposition, de négociation, d'action et de gestion.

A cet égard, les missions de suivi de la BM, et surtout les revues à mi-parcours et les évaluations de fin de phase, sont des occasions privilégiées de réflexion collective, de dialogue, et devraient notamment conduire la BM à réviser certains de ses instruments et procédures afin de les adapter à un partenariat largement inédit pour elle.

4.2. Les mécanismes institutionnels définis dans la cadre de la composante OP du PSAOP placent les organisations de base et leurs adhérents en situations de « demandeurs » de services ; des conditions favorables sont ainsi créées pour adapter les services aux attentes des producteurs et à la diversité des situations agricoles. Cependant, en termes d'innovation technique et économique, l'efficacité du dispositif dépend aussi de la capacité des organismes de conseil à formuler propositions pertinentes et donc de l'existence d'une recherche agricole et d'une recherche-développement performantes.

4.2.1. Le fonctionnement du dispositif mis en place pour renforcer les OP de base a, dans un premier temps, une valeur pédagogique.

L'évaluation de la phase expérimentale a mis en évidence le fait que certains «sous-projets» retenus par les CLCOP financés par le FSRRD paraissaient décalés (par leurs objectifs et leur contenu) par rapport à l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les ruraux et par rapport aux priorités définies à l'issue des «diagnostics participatifs». Ils avaient cependant une valeur pédagogique indéniable en permettant aux OP de base de vérifier qu'ils étaient réellement «au cœur du processus», en leur permettant de faire l'apprentissage de nouvelles relations avec les organismes d'appui.

Dans certains cas, les « sous-projets » mis en place par les OP de base depuis l'entrée en vigueur de l'accord de crédit ont aussi, et surtout, une fonction pédagogique, d'apprentissage mais ne constituent pas toujours des innovations porteuses.

4.2.2. Une attention particulière doit être apportée au contenu technique et économique des actions menées pour éviter, au delà de la nécessaire phase d'apprentissage, que les mécanismes mis en place fonctionnent «à vide» ou produisent des réponses stéréotypées dont les limites ont été déjà constatées dans le passé.

Sur le terrain, diverses initiatives montrent que les acteurs locaux sont soucieux de l'efficacité technique et économique du dispositif :

- ✓ dans certains CLCOP, la viabilité économique est un critère explicite de sélection des «sous-projets»
- ✓ des CLCOP prennent l'initiative d'organiser des forum pour chercher des solutions novatrices aux questions posées par l'alimentation du bétail, l'hydraulique, le financement, l'intégration agriculture/élevage, etc.
- ✓ les contrats entre l'ANCAR et les OP se centrent sur des questions techniques et économiques très importants pour les producteurs ruraux ;

Ces différentes initiatives mettent en évidence **deux constats** :

- ✓ la collaboration entre les OP et les organismes d'appui accroît la capacité à formuler des réponses pertinentes aux problèmes auxquels sont confrontés les ruraux ;
- ✓ cette collaboration ne peut être fructueuse, dans la durée, que si d'une part, les producteurs ruraux en gardent la maîtrise et si, d'autre part, est pris en compte le potentiel d'innovation que constitue l'expérience accumulée par les paysans.

4.2.3. L'ampleur des défis techniques et économiques auxquels sont confrontés les ruraux justifie la mise en place d'une recherche-développement performante, dans laquelle les OP doivent jouer un rôle central.

L'échec, au moins relatif, du dispositif de recherche-développement expérimenté pendant la phase d'élaboration du projet s'explique sans doute par le fait qu'il a été mis en place trop tôt, alors que les conditions de son fonctionnement n'étaient pas encore réunies : il fonctionnait sur des crédits de l'ISRA et du PNVA dont ce n'était pas sans doute la priorité, l'ANCAR n'était pas encore opérationnelle, le responsable de la cellule R.D, basé au CNCR, s'est trouvé isolé et a sans doute été aimanté par le suivi de la phase expérimentale dans les régions de Kolda et Tambacounda.

Ces difficultés conjoncturelles ne sauraient cependant remettre en cause la fonction de recherche-développement dont l'importance est centrale pour construire, en situation, des références techniques et économiques concernant :

- des itinéraires techniques par production, adaptés aux conditions écologiques et économiques des différentes régions ;
- des solutions réalistes aux questions posées par l'approvisionnement en intrants, etc. ; le contenu et les modalités de la diversification des productions ; le développement des activités de transformation agro-alimentaire ; l'amélioration du fonctionnement des exploitations agricoles ; l'organisation des filières à l'échelon local et régional ; etc.

La décision prise récemment de relancer la recherche-développement, d'en confier l'animation à l'ANCAR alors que les OP assureront la présidence des cellules mises en place, est une excellente initiative. **Deux remarques** peuvent être faites :

- jusqu'ici, les CLCOP voient plus clairement leur articulation avec l'ANCAR que leur articulation avec la recherche (en dehors des visites qui ont lieu dans les centres régionaux) ; il conviendrait donc de mettre en évidence l'intérêt et les modalités concrètes des relations OP-ANCAR-recherche ;
- il existe, au Sénégal, des acquis en matière de recherche-développement en partenariat avec les OP, antérieurs au PSAOP ; sans doute serait-il utile de les valoriser (OP du Delta, CADEF, ARAF, etc..).

4.3. La faible articulation du PSAOP avec d'autres projets soutenus par la Banque Mondiale (voire l'absence d'articulation) constitue un grave handicap pour le PSAOP et a des conséquences dommageables pour les différentes interventions concernées.

4.3.1. Des projets théoriquement complémentaires mais qui s'articulent difficilement

Outre le PSAOP, la Banque Mondiale apporte actuellement son concours à trois autres projets qui concernent le milieu rural : le PNIR, l'Agence du Fonds Social de développement (AFSD) qui intervient aussi en milieu urbain, le Projet d'Appui aux Exportations Agricoles (PAEA). La complémentarité entre d'une part, le PSAOP et d'autre part, le PNIR et l'AFSD est théoriquement très forte. En effet, les démarches mises en œuvre par le PSAOP ne seront efficaces en termes techniques et économiques que si elles s'accompagnent d'efforts importants pour combler le déficit en matière d'infrastructures rurales et d'équipements productifs collectifs et pour remédier à la faible capacité d'investissement au sein des exploitations familiales et des petites entreprises rurales. Il est clair en effet que le FSRRD n'a pas vocation à assurer cette fonction et ne peut y prétendre, à l'heure actuelle. Le PNIR pour sa part, et au moins partiellement l'AFSD (dans les régions où elle intervient) pourraient donc jouer un rôle très important pour « potentialiser le capital humain et social » que le PSAOP s'efforce de renforcer.

Dans la pratique cependant, les articulations se font peu (malgré des améliorations) avec le PNIR et n'existent pas avec l'AFSD :

- le PNIR a précédé le PSAOP et les deux projets n'interviennent simultanément que dans un très petit nombre de communautés rurales ; aucune concertation ne semble exister entre le PSAOP et l'AFSD ;
- chaque projet a son approche particulière et met en place un dispositif spécifique en faisant appel aux mêmes ONG ou bureaux d'études qui, moyennant des rémunérations différentes, jouent le rôle d'agences d'exécution technique, d'opérateurs, etc.
- il en résulte un éclatement des approches, des incohérences, des confusions, une « fatigue des gens », et des dépenses qui seraient sans doute plus utiles ailleurs. Ainsi, les trois projets font des « diagnostics participatifs », définissent « des priorités », élaborent des « plans d'action » et financent, à travers leurs fonds respectifs d'appui à l'innovation des petits projets parfois similaires (embouche ovine, teinture, etc.).

4.3.2. Une véritable coordination, au sommet et à la base, serait également profitable aux différents projets.

Il ne s'agit pas de nier les spécificités des différents projets mais d'opérer les rapprochements susceptibles d'accroître la cohérence des interventions soutenues par la Banque Mondiale, l'efficacité particulière de chacun des projets ainsi que leur efficacité globale. Deux mesures pourraient y contribuer :

- une concertation entre acteurs au sommet, animée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage et par la BM, et qui déboucherait sur des décisions concernant notamment les critères des choix des CR concernées, les synergies à créer en matière de diagnostic, les

réciprocités obligatoires entre projets, etc. L'APCR et le CNCR, qui administrent déjà ensemble l'ASPRODEB, auraient un rôle central à jouer en la matière.

- une concertation institutionnalisée à l'échelon régional, animé par la Direction Régionale du Développement Rural, qui aurait pour rôle de veiller à la mise en cohérence concrète des interventions.

4.3.3. L'élargissement du FSRRD pourrait être envisagé lors de la deuxième phase du projet :

- en ajoutant par exemple le financement d'infrastructures ou d'investissements collectifs à vocation productive ;
- en augmentant le volume du fonds au fur et à mesure que les CLCOP ont acquis des capacités de gestion accrues.

4.4. Le dispositif mis en place par la composante OP du PSAOP est un instrument pertinent pour réduire la pauvreté et les inégalités en milieu rural ; quelques mesures spécifiques accroîtraient l'accès des catégories les plus défavorisées aux services qui leur sont offerts.

4.4.1. Les organisations paysannes sont un moyen efficace de toucher les pauvres.

Deux points peuvent notamment être signalés :

- les OP locales regroupent majoritairement des pauvres et il est fréquent que leur base soit en grande partie composée de femmes, de jeunes, d'hommes ayant un accès limité au foncier, des capacités d'investissement réduites au niveau individuel et familial. Il existe ainsi, au Sénégal, des milliers de groupements de base qui expriment la volonté des adhérents de « faire quelque chose » mais qui ont un niveau d'activité très faible voire inexistant, faute d'idées, de ressources, d'appuis adéquats.
- la création du CLCOP constitue pour ces OP de base une opportunité : elle leur permet de rompre leur isolement et d'avoir accès à l'information extérieure mais aussi à travers les échanges entre OP locales ; elle donne aussi de la transparence dans l'affectation des fonds ; ainsi que le note un observateur local, « quand les OP se regroupent, ça évite que seuls les plus malins aient des financements et que les autres croupissent... ».

4.4.2. Il pourrait s'avérer utile de prévoir, dans la démarche mise en œuvre, des outils spécifiques adaptés aux catégories les plus défavorisées.

Les moyens suivants pourraient y contribuer :

- le recensement exhaustif des OP de base qui existent au sein de la CR même si elles ne mènent aucune activité ;

- des incitations particulières pour favoriser l'adhésion des OP les plus fragiles, en différant par exemple la cotisation initiale et en la subordonnant à la conduite d'actions financées par le FSRRD ;
- des appuis spécifiques pour aider les groupements les plus démunis à acquérir un statut juridique, à élaborer des « sous-projets ».

Il pourrait également être envisagé de travailler aussi dans des CR qui ont fait jusqu'ici l'objet de peu d'attention de la part des intervenants extérieurs : «les plus pauvres sont souvent dans les CR les plus enclavées, là où personne ne va parce que c'est loin, il fait chaud, les pistes sont mauvaises».

4.4.3. Certaines dispositions envisagées pour le futur pourraient avoir un effet discriminant pour les OP les plus démunies.

Par exemple :

- l'obligation d'avoir un compte bancaire et donc un statut juridique pour bénéficier du FSRRD peut être un facteur d'exclusion pour des OP sans ressources (60.000 FCFA sont nécessaires pour obtenir le statut de GIE) ;
- «si le conseil devient (partiellement...) payant, comment les petites OP pourront-elles y avoir accès ? ».

Il conviendrait donc de veiller à la cohérence entre d'une part, l'objectif de réduction de la pauvreté qui est celui du PSAOP et d'autre part, le souci de faire prendre en charge par les producteurs le coût du conseil ; des modulations seront nécessaires pour que les deux objectifs, légitimes, ne deviennent pas contradictoires.

4.5. La participation des autres bailleurs de fonds à la composante OP du PSAOP demeure jusqu'ici limitée ; il existe cependant des complémentarités entre le PSAOP et les programmes soutenus par divers bailleurs de fonds pour renforcer les capacités des OP. Cette diversité, dès lors que les approches mises en œuvre sont convergentes, constitue un atout pour les OP elle est aussi une source d'approfondissement méthodologique.

4.5.1. Les autres bailleurs de fonds participent de façon différenciée mais globalement très limitée à la mise en œuvre de la composante OP du PSAOP.

Le FIDA avait participé aux premières missions de préparation du PSAOP mais il s'en est ensuite retiré ; la Coopération Suisse pour sa part s'est associée au processus pendant la phase expérimentale, a joué un rôle important lors du démarrage de la composante et participe aux missions de suivi de la BM, etc. Les autres bailleurs de fonds sont plus réservés ; certains investissent peu dans le secteur agricole ; d'autres préfèrent l'appui aux collectivités locales à travers des projets de développement local ou des appuis au secteur social ; d'autres enfin

s'intéressent aux OP soit directement (cas de la Coopération française qui prépare un projet de renforcement institutionnel des OP qui fera suite au PACEPA), soit indirectement (cas de l'Union Européenne à travers son soutien à la réorganisation de la filière arachide et au fonctionnement de l'interprofession). A noter, cependant, que certains CLCOP commencent à drainer des financements de coopérations bi-latérales, d'ONG, etc ; le rôle d'intermédiaire de l'AET et de l'ANCAR peut s'avérer important pour renforcer cette tendance.

4.5.2. Les options particulières des différents bailleurs de fonds en matière d'appui aux OP constituent un atout :

La diversité des financements est source d'autonomie pour les OP ; elle contribue à réduire les asymétries qui caractérisent leurs relations avec la BM ; en outre, la diversité des approches paraît nécessaire pour prendre en compte l'ensemble des défis auxquels est confronté le milieu rural sénégalais et par voie de conséquence les OP. Ces défis ne relèvent pas tous du conseil agricole, de l'information et de la formation et le PSAOP ne peut prétendre les appréhender de façon exhaustive. Des réflexions sont à mener autour des principales filières, en matière de politique foncière, de financement et de crédit, etc. qui appellent des réflexions et des dispositifs de mise en œuvre spécifiques.

4.6. Le PSAOP met en évidence la nécessité d'une véritable stratégie de formation agricole et rurale orientée, de façon cohérente et articulée, vers les exploitants agricoles familiaux et les responsables de leurs organisations et vers les cadres moyens et supérieurs.

Au niveau national, les réformes économiques et institutionnelles successives ont rendu l'environnement de l'agriculture plus complexe, plus instable et plus concurrentiel ; l'adhésion du Sénégal à l'OMC, l'intégration régionale qui s'effectue dans le cadre de l'UEMOA, accroissent les défis. Or, les ruraux sont très inégalement (et globalement mal) outillés pour comprendre les évolutions qui s'opèrent, pour répondre aux nouvelles contraintes qui en découlent et pour saisir les opportunités qui s'offrent : le taux de scolarisation reste très bas (37%), l'analphabétisme touche plus de 70% des adultes, etc. Des adaptations sont également nécessaires dans la formation des cadres moyens et supérieurs pour qu'ils répondent aux attentes de leurs employeurs (qui se diversifient), etc. Depuis longtemps engagée dans les formations rurales, la Coopération suisse a soutenu une réflexion approfondie en la matière qui a débouché sur des propositions ambitieuses mais réalistes, dont la mise en œuvre reste jusqu'ici limitée.

Or, il est sans doute essentiel de rappeler que la pertinence des réponses des ruraux aux défis auxquels ils sont confrontés dépend aussi de l'amélioration de leur accès à l'information et de formations adaptées qui permettent de renforcer leurs capacités d'analyse, de proposition, de négociation et d'actions, dans les secteurs technique et économique, et aux différents niveaux où se prennent les décisions.

Plusieurs pistes de travail pourraient être explorées :

- une meilleure articulation du PSAOP avec les projets d'éducation soutenus notamment par la BM, en ce qui concerne la scolarisation, l'alphabétisation, etc
- l'élargissement des ressources consacrées à la formation des responsables paysans aux niveaux local, régional et national, ainsi que l'éventuelle spécialisation de certains d'entre eux.
- L'identification, en collaboration avec la Coopération suisse et d'autres bailleurs de fonds, d'un ou de plusieurs projets concernant les formations rurales. Des pratiques novatrices existent (le CIFA⁵² par exemple) qui pourraient être amplifiées et valorisées.

Il ne s'agirait pas cependant d'ajouter une nouvelle composante au PSAOP, car cela alourdirait un dispositif institutionnel déjà complexe, mais d'identifier des projets spécifiques, en partenariat avec les différents acteurs concernés, et en particulier avec les ruraux et leurs organisations.

4.7. Les activités menées pour renforcer les capacités des organisations paysannes influent inévitablement sur les dynamiques d'organisation pré-existantes. Il est cependant essentiel que les appuis extérieurs soient attentifs aux dynamiques en construction et veillent à ne pas les instrumentaliser.

4.7.1. Le dialogue entre les acteurs extérieurs et les organisations paysannes est marqué par des asymétries importantes.

Au Sénégal, et plus encore dans d'autres pays où la structuration des ruraux est moins avancée, les OP ne correspondent que partiellement aux attentes dont elles font l'objet de la part des acteurs extérieurs, la réciproque étant d'ailleurs tout aussi vraie. La tentation peut donc être grande pour les décideurs politiques ou pour les bailleurs de fonds de suggérer fortement voire d'imposer la « restructuration » des organisations, de privilégier certains niveaux d'organisation, etc. La position favorable qu'ils occupent dans la négociation peut les y pousser mais aussi la fragilité des organisations dans certains pays, le manque de ressources qui les affecte, etc. En outre, un projet d'appui aux OP constitue aussi un enjeu de pouvoir au sein des organisations, tant pour l'orientation du projet que pour le contrôle des ressources.

4.7.2. Or, ainsi que le note un membre du CNCR, « un projet, si important soit-il, ne doit pas décider de l'orientation et de la structuration du mouvement paysan... » qui reste de la responsabilité exclusive des ruraux. L'appui aux OP ne peut pas être en effet de « l'ingénierie sociale » entre les mains d'experts, si compétents soient-ils, car le risque serait alors grand de voir se mettre en place des

⁵² Le Centre Interprofessionnel de Formation Agricole (CIFA) basé près de Saint-Louis est une structure originale qui a déjà démontré son efficacité. La Coopération française envisage de maintenir son appui au CIFA et de l'aider à se « régionaliser ».

organisations ad-hoc, dont la légitimité serait liée plus aux responsables du projet qu'à leur reconnaissance par les producteurs. Les propos du Président de la Banque Mondiale concernant les Etats Nationaux s'appliquent parfaitement à l'appui aux organisations paysannes : « ... n'oublions jamais que c'est aux pays et à leurs populations d'établir leurs priorités et n'oublions jamais que nous ne pouvons ni ne devons forcer le développement à coup de diktats venus de l'étranger »⁵³. Le cas du Sénégal met en évidence le fait que la capacité des OP à tirer un bénéfice durable des appuis qui leur sont proposés, sans devenir les simples instruments d'une intervention extérieures est fonction :

- d'une part, de la forte structuration préalable des organisations, de la base au sommet, et de la clarté de leur projet propre ;
- d'autre part, de la capacité des organismes d'appui à négocier le contenu des appuis, les modalités selon lesquels ils sont apportés et à accepter les évolutions nécessaires en cours de projet.

⁵³ JD Wolfensohn – L'autre crise - Discours prononcé devant le Conseil des Gouvernements du groupe de la BM, Washington – 1998.

Bibliographie

- Banque Mondiale, 1995, Mission de pré-évaluation PSAOP (22 janvier-9 février), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1996, Mission de Pierre Rondot sur la composante OP (mai 1996), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1996, Mission de pré-évaluation du PSAOP (juillet 1996), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1997, Mission de préparation du PSAOP (sept-octobre 1997), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1998, Mission d'évaluation du PSAOP (15-25 juin 1998), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1998, Mission de préparation du PSAOP (16-20 mars 1998), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 1999, Document d'évaluation de projet pour le PSAOP, Washington, avril 1999.
- Banque Mondiale, 1999, Document d'évaluation du projet, avril 1999.
- Banque Mondiale, 1999, Mission de préparation à la mise en vigueur du crédit PSAOP (septembre 1999), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 2000, Atelier de lancement du PSAOP (juin 2000), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 2001, Mission de supervision PSAOP (juin 2001), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 2002, Mission de revue à mi-parcours du PSAOP (7-18 octobre 2002), aide-mémoire.
- Banque Mondiale, 2002, Mission de supervision PSAOP (juin 2002), aide-mémoire.
- Banque Mondiale-FIDA, 1996, Mission de pré-évaluation du PSAOP (février 1996), aide-mémoire.
- Bélières J.F. et Touré A., 1999, Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée au delta du Sénégal. Thèse de Doctorat, ENSA, Montpellier, décembre 1999.
- CNCR, 1997, Requête de financement de la phase pilote de la composante OP du PSAOP (février).
- Delgado Ch et Jammeh S. Structural change in an hostile environment. In: The political economy of Senegal under structural adjustment. New-York, Praeger.
- Gouvernement du Sénégal, 2002, Document de stratégie de réduction de la pauvreté, Dakar, avril 2002.
- IRAM-PSAOP-CNCR, 2001, Mission d'évaluation du projet expérimental, février 2001.
- ISRA-ITA-ANCAR-CNCR, 1996, Mise en œuvre du programme de recherche-développement, Dakar, Sénégal.
- Kassé M., 2003, Le Sénégal, laboratoire de l'ajustement, Géopolitique africaine, n°9.
- Mac Keon N., 2002, Organisations paysannes et développement national : l'expérience du CNCR. FAO, Rome, avril 2002.
- Mercoiret M.R., 2001, Rôle des organisations paysannes dans les politiques nationales et régionales de développement agricole et rural en Afrique sub-saharienne. Conférence présentée au Séminaire CTA, Douala, Cameroun, décembre 2001.
- Ministère de l'Agriculture, 1995, Lettre de politique de développement agricole.

Ministère de l'Agriculture, 2001, Stratégie opérationnelle et plan-cadre d'actions du secteur agricole.

Ministère de l'Agriculture, 2003, Projet de loi d'orientation agricole.

PSAOP-CNCR, 2001, Composante appui aux organisations de producteur ruraux, juin 2001.

Wolfensohn J.D., 1998, L'autre crise, discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs du group de la Banque Mondiale, Washington.

**Capitalisation sur l'appui aux organisations
paysannes dans le cadre des programmes
« services agricoles » de la Banque
mondiale :**

Le cas du Burkina Faso (PNDSA II)

Denis Pesche

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. Le contexte de l'élaboration du PNDSA II (1996-1998).....	4
1.1. Le cadre des politiques agricoles et rurales au démarrage du PNDSA II.....	4
1.2. Le contexte de structuration des OP et les politiques d'appui dans ce domaine au démarrage du PNDSA II	6
2. La préparation du PNDSA II et de son « volet OP ».....	9
2.1. Les axes principaux du « volet OP »	10
2.2. Une participation limitée des OP à l'élaboration du PNDSA II	11
3. La mise en œuvre du « volet OP » du PNDSA.....	12
3.1. La mise en place du dispositif d'appui aux OP.....	13
3.2. Quelques remarques sur la phase de mise en place	16
3.4. La réorientation partielle du programme.....	19
4. Les enseignements généraux pour le renforcement des capacités des OP	21
4.1. De nouveaux rôles pour les différents acteurs	22
4.2. Le renforcement des capacités des OP	25
4.3. Un mécanisme de financement efficace pour atteindre le base mais fragile et perfectible dans sa mise en oeuvre	26
4.4. La participation des OP et la construction du mouvement paysan	27
ANNEXES	
Annexe 1 : Rapide description d'autres interventions en appui aux OP	33
Annexe 2 : Le contexte récent des politiques agricoles et rurales	34
Le paysage actuel des appuis aux OP	34
Annexe 3 : Evolutions récentes du paysage des OP	36
La difficile construction d'un mouvement paysan au Burkina Faso	36
La mise en place des chambres d'agriculture	37
BIBLIOGRAPHIE	39

INTRODUCTION

Ce rapport s'efforce de dégager des enseignements de l'analyse de la mise en œuvre de la composante « appui aux organisations des producteurs » du « Programme national de développement des services agricoles » (PNDSA II) au Burkina Faso.

Cette analyse de l'expérience burkinabé s'inscrit dans une étude plus large confiée au CIRAD par la Banque Mondiale (BM) et qui a pour objectif de capitaliser les acquis de l'expérience concernant les conditions d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre des projets de renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales (OPR) soutenus par la BM.

Depuis 1997, la Banque Mondiale, en collaboration avec l'Aide Française, a pris diverses initiatives qui visent :

- à renforcer les capacités des organisations de producteurs ruraux ;
- à promouvoir, à travers des projets de développement agricole spécifiques, des relations de partenariat entre les organisations de producteurs ruraux et les services agricoles afin que ces derniers orientent leur action en fonction de la demande des producteurs.

Ces approches nouvelles ont d'abord concerné quatre pays d'Afrique de l'ouest (le Sénégal, la Guinée, le Mali et le Burkina Faso) puis ont ensuite été étendues à l'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc). Des projets comparables ont été également négociés dans des pays d'Afrique anglophone et des demandes émergent actuellement en Asie (Indonésie, Inde, etc.).

Bien que la rénovation des approches de la Banque Mondiale en matière de renforcement des capacités des organisations de producteurs ruraux soit récente, il lui a paru utile de s'interroger sur les enseignements qui peuvent déjà être tirés des expériences en cours.

Deux questions sont posées :

- Qu'est-ce qui a été fait ? Avec quels résultats ? Avec quelles difficultés ?
- Quelles sont les perspectives pour le futur ? Concrètement, quelles devraient être pour la Banque Mondiale les prochaines étapes ?

Pour répondre à ces questions, quatre types de travaux ont été menés dans le cadre de l'étude :

1. **Une revue de la littérature récente**, produite au sein de la Banque Mondiale mais aussi par d'autres institutions, qui concerne le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales ; il s'agit de mettre en évidence les principales analyses effectuées, les axes de travail proposés, etc. ;
2. **Une revue du portefeuille de la Banque Mondiale** afin : (1) d'identifier les projets financés par la Banque Mondiale qui incluent une composante

« renforcement des organisations » ; (2) de caractériser le contenu des actions retenues et les modalités selon lesquelles ces actions sont mises en œuvre dans les différents projets et (3) de mettre en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés les TTL pour mettre en œuvre les processus visant le renforcement des organisations ?

3. **La réalisation d'études de cas plus approfondies dans quatre pays africains** (Sénégal, Burkina Faso, Ouganda, Ghana) dans lesquels se déroulent actuellement des projets financés par la Banque Mondiale qui visent à mettre en place des services agricoles orientés par la demande et qui incluent une composante « renforcement des capacités des organisations de producteurs ruraux (OPR) ».
4. A l'issue des études de cas par pays, **une synthèse** présentera les principaux enseignements transversaux et formulera des propositions et des recommandations.

Les principales questions autour desquelles s'organisent les études de cas par pays sont les suivantes :

- La participation des OPR a-t-elle été effective dans la préparation du projet, dans sa mise en œuvre et dans son évaluation ?
- Comment est organisé le dialogue entre l'équipe Banque Mondiale et les OPR ? Est-il limité au projet d'appui aux OPR ou concerne-t-il d'autres projets de la BM ?
- Comment s'organise le dialogue entre, d'une part, les OPR et d'autre part les services publics, les décideurs politiques, le secteur privé ?
- L'approche de la BM vis-à-vis des OPR a-t-elle changé ? La perception de la BM a-t-elle changé ?
- De nouveaux mécanismes de consultation des OPR existent-ils ou sont-ils envisagés ?
- L'environnement juridique des OPR est-il une contrainte ? (en matière d'accès à un statut par exemple...)
- Quelles mesures ont été prises pour prévenir les risques d'exclusion de groupes les plus pauvres ?
- Le renforcement des capacités des OP s'effectue-t-il de façon simultanée avec les réformes institutionnelles du Ministère de l'Agriculture et de ses services ? Les services agricoles sont-ils plus efficaces quand les capacités des OP se renforcent ?
- Comment les projets visant le renforcement des capacités des OPR s'articulent-ils avec d'autres projets également soutenus par la BM ?

1. Le contexte de l'élaboration du PNDSA II (1996-1998)

Dans cette partie, nous analyserons d'abord le cadre des politiques agricoles au démarrage du PNDSA II (1.1.) puis le contexte plus spécifique des OP à cette époque ainsi que les appuis et politiques qui les concernent (1.2.).

1.1. Le cadre des politiques agricoles et rurales au démarrage du PNDSA II

Ce chapitre donne un aperçu sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à destination du secteur agricole et du monde rural au Burkina au moment de la préparation et du démarrage du PNDSA II, c'est-à-dire approximativement entre 1996 et 2000. Ce cadre constitue en quelque sorte le paysage institutionnel et politique dans lequel va s'inscrire la genèse et le démarrage du PNDSA II.

En 1995, une évaluation conjointe du plan d'ajustement structurel agricole (PASA) par les bailleurs de fonds met en évidence le fait que le secteur privé n'avait pas pris de manière satisfaisante le relais de l'Etat suite à son désengagement. Il est alors décidé de formuler une stratégie qui permette aux acteurs privés de se renforcer pour assurer leur rôle : on parle alors de stratégie de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Un processus en quatre étapes est lancé : (1) un diagnostic global de l'agriculture au Burkina, sorte de description systématique de la situation à un moment donné, (2) un Document d'orientation stratégique (DOS, 1997), (3) un Programme stratégique opérationnel (PSO, 1999)⁵⁴ puis (4) des Plans d'action concertés (PA) devant se traduire par des Programmes d'investissement dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage (PISAE).

Au moment où se prépare le PNDSA II, le DOS n'est donc pas encore élaboré puisqu'il sortira officiellement en décembre 1997 alors que le document projet du PNDSA II date de mai 1997. Néanmoins, les grandes lignes du DOS sont connues à cette époque. Ce document trace les grands objectifs que le gouvernement assigne au secteur agricole et d'élevage ainsi que les sept orientations générales de sa politique :

- Favoriser le développement d'une économie de marché en milieu rural
- Moderniser les exploitations agricoles et d'élevage
- Favoriser la professionnalisation des acteurs
- Assurer une gestion durable des ressources naturelles
- Accroître la sécurité alimentaire
- Améliorer significativement le statut économique de la femme rurale
- Le rôle de l'Etat.

La formulation du PNDSA II s'articule plus particulièrement à l'orientation générale de modernisation des exploitations agricoles et d'élevage : le programme pilote de renforcement

⁵⁴ Ministère de l'Agriculture, Ministère des ressources animales, 1997, *Stratégie opérationnelle de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage : Document d'orientations stratégiques à l'horizon 2010*, Ouagadougou, 22 pp et Ministère de l'Agriculture, 1999, *Stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture : Plan stratégique opérationnel (PSO)*, Ouagadougou, 72 pp

des organisations de producteurs (OP), qui est l'objet principal de cette analyse, renvoie plutôt à l'orientation générale de professionnalisation des acteurs.

En 1999, la stratégie du gouvernement se précise à travers le PSO. A cette époque, le PNDSA II a démarré ses activités. Le PSO définit 5 programmes prioritaires (fertilité des sols, sécurité alimentaire et nutrition, modernisation de l'agriculture, soutien aux producteurs et à leurs organisations, appui institutionnel) et 2 plans d'actions filières (cultures vivrières et cultures d'exportation). Chaque programme doit ensuite donner lieu à la formulation d'un ou plusieurs plans d'actions⁵⁵. Une des idées directrice est de *mettre les « bénéficiaires » au cœur des nouveaux programmes* : il est précisé que certains plans d'actions se verront dotés d'un Comité d'orientation qui « *composé exclusivement des bénéficiaires, est la structure-clé de la mise en œuvre du plan d'actions* »⁵⁶. A cette époque, la Banque mondiale est active dans ce processus, avec les autres bailleurs de fonds. Face à certaines lenteurs du processus⁵⁷, la Banque mondiale se désolidarise du processus en 1998.

L'Union Européenne apporte son appui à l'élaboration des différents plans d'actions (PA) envisagés et plusieurs coopérations bilatérales s'engagent dans l'un ou l'autre de ces PA. La finalité des PA est de favoriser l'établissement de grands principes pouvant orienter l'action des différents acteurs d'un secteur donné. Chaque plan d'action comprenait ainsi : (1) un diagnostic, (2) la formulation de grands principes et (3) des actions concrètes, conçues pour amorcer le processus avec l'idée que les plans d'action puissent contribuer à orienter les pratiques des acteurs sur le terrain. Il s'agissait donc de formuler des orientations en mesure de « donner un cap » pour les différentes composantes de la politique agricole, limitant ainsi les changements résultant de la succession régulière des ministres et des changements de modes et de stratégies côté bailleurs de fonds.

Finalement, seuls quelques plans d'actions semblent avoir véritablement vu le jour : trois d'entre eux semblent avoir plus particulièrement concentré les énergies, avec des résultats très variables. Le Plan d'action pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA, voir annexe 2), le Plan d'action sur le financement du monde rural (PA/FMR) et le Plan d'action de la filière riz (PAFR). D'autres plans d'action seront formulés mais ne se traduiront pas toujours par des actions ou des changements significatifs : céréales, fruits et légumes⁵⁸, motorisation, fertilité des sols, ... Par ailleurs, il n'est pas toujours évident de faire en sorte que, au sein de l'administration de l'agriculture, les cadres et agents concernés soient pleinement imprégnés de l'esprit et du contenu des plans d'actions : le SP/CPSA⁵⁹ joue ici un

⁵⁵ Le programme « soutien aux producteurs/opérateurs et à leurs organisations donnera un seul plan d'action, le PA/OPA (voir suite de la note) alors que le programme « modernisation de l'agriculture » donnera lieu à la formulation de quatre plans d'action dont celui sur le financement du monde rural (PA/FMR).

⁵⁶ Ministère de l'Agriculture, 1999, *Stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture : Plan stratégique opérationnel (PSO)*, Ouagadougou, 72 pp

⁵⁷ Il semble que d'autres facteurs, comme la partition du ministère de l'Agriculture en deux avec la création du ministère des ressources animales ainsi que le non respect d'engagements sur des monopoles à briser dans le domaine des cuirs et peaux, aient poussé la Banque mondiale à faire ce choix.

⁵⁸ La Banque mondiale a manifesté récemment son intérêt pour ce secteur.

⁵⁹ Secrétariat permanent à la coordination des politiques sectorielles agricoles, rattaché au secrétariat général du ministère de l'Agriculture (ancienne Cellule de coordination du PASA). Cette structure est même qualifiée par certains de « off-shore », illustrant les ambiguïtés de son rattachement institutionnel (censée être interministérielle)

rôle central à la fois pour l'élaboration de ces plans d'action mais aussi pour la diffusion de leur contenu et leur appropriation.

A ce processus de définition et de mise en œuvre de stratégies pour le secteur rural se superpose l'exercice plus large d'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté amorcé en novembre 1999 et achevé en 2000. Ce cadre est donc bâti *après* le démarrage du PNDSA II et les liens avec lui ne sont pas immédiats. D'ailleurs, en termes plus généraux, on peut s'interroger sur l'influence de ces exercices globaux de programmation stratégique sur les pratiques des acteurs. Un rapport analysant le processus de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) estime que : « *pour certains partenaires, la structure (priorités, axes) du CSLP a déjà fourni la base de révision de leurs stratégies d'assistance (révisions certes envisagées antérieurement au CSLP), tandis que d'autres sont contents de constater que leurs stratégies et programmes étaient déjà axés sur les mêmes soucis et orientations que ceux énoncés dans le CSLP* »⁶⁰. Cette analyse invite à questionner l'incidence possible de ces démarches sur les pratiques de développement, ce qui est somme toute assez normal compte tenu du fait que les projets et programmes de développement fonctionnent souvent selon des logiques propres et que l'exercice de CSLP se situe à un niveau d'abstraction et de globalité qu'on voit difficilement comme les acteurs locaux peuvent en retirer quelque chose pour changer leurs pratiques.

1.2. Le contexte de structuration des OP et les politiques d'appui dans ce domaine au démarrage du PNDSA II

Cette partie analyse le contexte de l'appui aux OP et la dynamique des OP au moment du démarrage du PNDSA II : il s'agit donc de dresser les grands traits du contexte plus spécifique des politiques d'appui aux OP dans lequel s'inscrit le volet « appui aux OP » du PNDSA II.

1.2.1. Une émergence récente d'organisations nationales de producteurs au Burkina Faso

A l'époque du démarrage du PNDSA II, qu'en est-il de la structuration des OP au Burkina Faso ? Il est utile ici de rappeler quelques étapes importantes de la construction des OP nationales⁶¹.

mais rattachée à un ministère) : elle semble être perçue par certaines composantes de l'administration burkinabé comme une « affaire des bailleurs ».

⁶⁰ DANIDA, 2002, *Revue du processus CSLP au Burkina Faso : Une contribution à la revue internationale du processus CSLP, Projet de rapport final*, Ouagadougou, 54 pp.

⁶¹ Ce chapitre apporte quelques compléments d'information aux analyses existantes sur l'histoire des OP au Burkina : Faure A, Pesche D, 1993, *Situation et évolution des organisations paysannes : le Burkina Faso*, Réseau GAO, Paris, ARC, 1994, *Le mouvement paysan au Burkina Faso : ses composantes, ses forces et ses limites (première partie : rapport de synthèse)*, Association internationale Six-S, Ouagadougou, 28 pp Voir aussi Janssens L, Totté M, Verhaegen E, (AIDEP), 1997, *Plan d'actions pour l'émergence d'Organisations Professionnelles Agricoles au Burkina Faso*, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA), Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA), Ouagadougou, 250 pp 35 à 47.

En 1993, à l'initiative de la Fédération nationale des groupements Naam (FNGN) et de l'ONG Six S, une étude est réalisée sur les OP du Burkina Faso, mais aussi du Mali et du Niger. Sa restitution se fait lors d'une première rencontre nationale, qui se tiendra à Dédougou en octobre 1994, rassemblant plus de 100 organisations paysannes de l'ensemble du pays. Il en sort un Comité de suivi des recommandations de Dédougou, qui a pour mandat d'examiner les modalités pour construire une organisation paysanne nationale.

En juin 1996, le Comité fait le point de son travail avec des délégués des OP des 30 provinces du pays. En octobre 1996, une deuxième rencontre à Dédougou permet de créer la *Fédération nationale des OP du Burkina* (FENOP). Assez rapidement, l'Union des Coopératives du Bam (UCOBAM) et la FUGN se rapprochent pour créer, à côté de cette nouvelle fédération nationale, la Coordination nationale provisoire des producteurs (CNPOP), qui deviendra le Conseil national des professionnels agricoles du Burkina (CNPA-B)⁶² en juillet 1997. Peu après, une troisième organisation nationale voit le jour : l'Union nationale des jeunes producteurs agricoles du Burkina (UNJPA-B), qui parviendra difficilement à survivre, ne bénéficiant pas d'appuis extérieurs comme les deux autres faitières⁶³.

A la même époque, le CILSS s'efforce de constituer des plates-formes d'OP dans tous les pays du Sahel. Cette option, issue d'une rencontre organisée avec le Club du Sahel à Praia en 1994, cherche à formaliser la constitution d'un interlocuteur paysan de l'organisation interétatique du CILSS. La démarche adoptée par le CILSS est assez volontariste : des statuts sont proposés aux OP mais celles-ci sont réticentes à la démarche.

Au moment de l'élaboration du PNDSA II, il existe donc deux principales organisations paysannes faitières : la FENOP et le CNPAB. Peu de temps après l'identification du PNDSA II, en avril 1998, l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPC-B) voit le jour : elle est surtout implantée en zone cotonnière, dans l'ouest du pays. Appelée à participer activement à l'amélioration du fonctionnement de la filière coton, cette organisation pourra bénéficier d'appuis et de financement lui donnant progressivement des moyens de fonctionnement significatifs. Elle est principalement appuyée par la coopération française (AFD) mais aussi par la SOFITEX dont elle est actionnaire à 23%.

En juillet 1998, c'est la naissance du *Comité de concertation des organisations faitières du Burkina (CCOF)* qui associe les trois organisations nationales (FENOP, CNPAB et UNJPAB). Une présidence tournante d'un an doit permettre à chaque organisation de s'impliquer dans ce processus de coordination et d'échange, dont la finalité est de renforcer le poids des OP dans le dialogue avec les autorités et les bailleurs de fonds. L'UNPCB n'en fait pas partie, principalement du fait de positions différentes sur la question du coton entre cette organisation et quelques organisations membres de la FENOP (en particulier l'UPPM) qui

⁶² C'est au début de la même année qu'à lieu l'étude d'identification du futur PA-OPA avec l'UE, mettant au goût du jour le terme de professionnels agricoles. Janssens L, Totté M, Verhaegen E, (AIDEP), 1997, *Plan d'actions pour l'émergence d'Organisations Professionnelles Agricoles au Burkina Faso*, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA), Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA), Ouagadougou, 250 pp

⁶³ A cette époque, la FENOP bénéficie d'appuis de la coopération suisse et le CNPAB de la coopération néerlandaise.

prennent à cette époque des positions critique vis-à-vis de la gestion de la filière cotonnière. Il semblerait que la création du CCOF soit en partie liée à des incitations de partenaires extérieurs (bailleurs de fonds) pour la création d'un cadre commun de dialogue entre les OP. Cinq ans après cette période, en novembre 2002, la Confédération des paysans du Faso voit le jour après une gestation de plus de trois ans (voir en annexe n°3). On retiendra de cette partie l'idée que, au moment de la genèse du PNDSA II, les OP sont constituées en fédérations nationales depuis peu et que le dialogue entre-elles et entre-elles, le gouvernement et les bailleurs de fonds n'est pas encore une pratique courante.

1.2.2. Comment l'appui aux OP est inclus dans les politiques agricoles et rurales ?

Dans le paysage global des politiques agricoles et rurales, l'appui aux organisations de producteurs (OP) apparaît clairement comme une composante spécifique dans le DOS dès 1997 puis dans le PSO en 1999. On parle alors d'un programme prioritaire de soutien aux producteurs et à leurs organisations qui vise à « *professionnaliser les acteurs* » afin « *d'assurer à terme la prise en main par les principaux acteurs, du fonctionnement, du développement socio-économique ainsi que de la rentabilisation de manière durable, du secteur de l'Agriculture* »⁶⁴. Cet objectif global « *sera seulement possible après la réalisation d'objectifs opérationnels : (1) appui à l'émergence et à l'organisation des OPA, (2) appui au renforcement des OPA et (3) appui au développement de l'initiative privée* ». La stratégie envisagée pour mettre en œuvre ces priorités repose principalement sur deux axes : le plan d'actions pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA) et la mise en place d'un réseau de chambres d'agriculture. Une des annexes du PSO souligne que le thème transversal de la professionnalisation des acteurs ruraux nécessite de « *clarifier l'articulation avec le PNDSA II, l'approche gestion de terroir (PNGT) et la décentralisation* ».

En 1997, l'étude d'identification⁶⁵ du plan d'actions pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA) réalise un diagnostic approfondi de la situation des organisations de producteurs et trace les grandes lignes du PA/OPA. Mais ce plan d'action connaîtra de nombreuses difficultés (voir annexe 2) alors que le PNDSA II démarrera ses activités sans attendre.

⁶⁴ Les citations de ce paragraphe sont issues de : Ministère de l'Agriculture, 1999, *Stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture : Plan stratégique opérationnel (PSO)*, Ouagadougou, 72 pp 31 à 35. On remarquera au passage que la responsabilité du développement et de la rentabilité du secteur agricole est, par ces propos, entièrement confiée aux acteurs, sans aucune allusion au contexte macro-économique ni commercial (national et international).

⁶⁵ Janssens L, Totté M, Verhaegen E, (AIDEP), 1997, *Plan d'actions pour l'émergence d'Organisations Professionnelles Agricoles au Burkina Faso*, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA), Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA), Ouagadougou, 250 pp

2. La préparation du PNDSA II et de son « volet OP »

Le PNDSA II fait suite à deux programmes soutenus par la Banque Mondiale dans les années 80/90 : l'un concernant l'appui aux services de vulgarisation agricole (PRSAP⁶⁶) et l'autre à la recherche agricole (PNRA⁶⁷). Le document de programme⁶⁸ précise l'objectif global du PNDSA II qui est de « réduire la pauvreté en favorisant l'augmentation de la production des petits producteurs à travers l'apport de services et le renforcement des liens entre la recherche agricole et la vulgarisation ». Le projet se donne cinq objectifs spécifiques : (a) appuyer la production agricole sur le long terme par la réorganisation du système de recherche agricole afin qu'elle s'adapte mieux aux besoins des producteurs, (b) augmenter la productivité de l'agriculture et de l'élevage par la vulgarisation et en particulier l'appui aux femmes, (c) améliorer la gestion des ressources naturelles et promouvoir des systèmes de production durables, (d) aider le gouvernement à améliorer le système de santé animale en s'appuyant principalement sur des vétérinaires privés et (e) promouvoir et renforcer, sur la base d'actions pilotes, des organisations de producteurs représentatives.

Le PNDSA II comprend cinq composantes :

1. **Recherche agricole** (18,8 millions de US\$). Cette composante concerne deux institutions (INERA et IRSAT) et se propose de porter une attention particulière aux filières fruits et légumes tout en ouvrant de nouveaux chantiers de recherche dans le domaine de la forêt, de la mécanisation agricole et des technologies post-récolte. Une idée centrale est d'améliorer la pertinence de la recherche du point de vue des producteurs.
2. **Vulgarisation agricole et d'élevage** (20,3 millions de US\$). Cette composante cherche à consolider le système national de vulgarisation en mettant l'accent sur le renforcement des capacités de diagnostic associant les producteurs, sur l'appropriation des messages techniques et sur l'implication nécessaire des producteurs dans la préparation du travail des vulgarisateurs et son évaluation. Une mention particulière est faite envers les femmes.
3. **Promotion de la santé animale et du pastoralisme** (2,5 millions de US\$). Cette composante propose d'intervenir à travers deux volets : (1) l'amélioration de la qualité des services de santé animale et (2) le développement de services d'informations spécialisées à l'attention des éleveurs transhumants.
4. **Programmes pilotes** (4,3 millions de US\$). Cette composante a deux volets : (1) la promotion des organisations de producteurs et (2) le financement de petites infrastructures rurales.
5. **Restructuration des services agricoles** (1,4 millions de US\$). Cette composante souhaite soutenir une restructuration des services agricoles afin (1) d'assurer une meilleure efficacité du secteur public, (2) d'accroître l'autonomie et améliorer le

⁶⁶ D'un montant de 42 millions de US\$ de janvier 1989 à décembre 1997.

⁶⁷ D'un montant de 17,9 millions de US\$ d'avril 1988 à décembre 1996.

⁶⁸ Banque Mondiale, 1997, *Second National Agriculture Services Development Project, Staff Appraisal Report* 68 pp

professionnalisme des organisations de producteurs de type économique et faciliter leur implication dans la programmation et l'évaluation des services publics, (3) promouvoir un environnement favorable à l'implication du secteur privé dans le développement agricole.

Nous allons maintenant nous intéresser plus particulièrement à la quatrième composante du PNDSA II (les programmes pilotes) et en particulier le volet appui aux OP.

2.1. Les axes principaux du « volet OP »

La quatrième composante (programmes pilotes) du PNDSA II comporte deux volets : (1) un volet OP et (2) un volet petites infrastructures rurales. Cette composante peut être considérée comme une innovation dans la mesure où, pour la première fois, apparaissent des éléments visant financièrement le renforcement des capacités des organisations paysannes. Le document de programme du PNDSA II résume les objectifs de ce volet OP : *“(a) Promotion of farmer organizations: On a pilot basis the project would help national, regional and local farmer organizations gain professional and financial strength so that they can provide services to smallholders and take part in adaptive research, and, potentially, become able to transfer technologies and know-how to their members. Also, on pilot basis, the project would finance (b) a program for small rural infrastructures to study the processes and feasibility of financing village-level operations intended for communal usage”*.

Le document précise plus loin que l'objectif (a) de *promotion des organisations paysannes* se compose d'un appui au ministère de l'agriculture, en particulier de sa Direction de la promotion coopérative et de la législation rurale (DPCLR), argumentant ce choix par le fait que les organisations paysannes existantes ont un faible niveau de développement (point 4.16). Les autres appuis envisagés devant être dédiés à renforcer le professionnalisme des OP et leur capacité à rendre des services à leurs membres par :

- L'amélioration du cadre légal des OP
- L'appui aux membres des OP par des programmes d'alphabétisation et de formation
- La formation des responsables paysans et des salariés des OP en management et comptabilité, et l'appui à l'équipement de base nécessaire à leur fonctionnement.
- La formation des salariés des OP aux méthodes de vulgarisation participative.
- Un appui technique et logistique à des organismes locaux d'épargne crédit et à leurs fédérations.

Le volet « petite infrastructure rurale » était alors conçu comme un programme expérimental sur deux ans, principalement centré sur le financement de « boulis »⁶⁹.

⁶⁹ Très petits plans d'eau d'origine artificielle, le plus souvent temporaires, et qui visent à sécuriser l'approvisionnement en eau des villages.

Il est prévu à cette époque que les appuis directs aux OP seraient élaborés sur la base des études et plans existants pour les institutions d'épargne crédit et du programme de professionnalisation des organisations paysannes préparé dans le cadre du PASA II (le futur PA/OPA) (point 6.21)

Dans la mise en œuvre, la composante programmes pilotes se décomposera en fait de deux lignes d'action :

- L'appui à l'administration chargée des OP (DPCLR, qui deviendra DOPAIR⁷⁰ en 2002). Cet appui se concrétisera au début du programme par un soutien à l'administration dans son travail de révision et de diffusion de la loi coopérative.
- Le financement de microprojets élaborés, mis en œuvre et suivis par les OP localement. C'est cette ligne d'action, baptisée « volet OP » dans la suite du texte, qui fera l'objet de l'essentiel de l'analyse.

2.2. Une participation limitée des OP à l'élaboration du PNDSA II

La préparation du PNDSA II a été rapide par rapport à des programmes similaires dans d'autres pays, comme le PSAOP au Sénégal par exemple. Il semblerait que le volet recherche agricole ait été préparé plus longuement, depuis l'adoption en 1995 d'un plan stratégique pour la recherche agricole. Par contre, le volet vulgarisation semble avoir été élaboré plus rapidement, entre 1996 et 1997.

Dans le document programme du PNDSA II, on lit que : *“Farmers opinions expressed in the evaluation study of 1991 and beneficiary assessment of 1995 will be addressed in this project, especially as they relate to more diversified extension messages, messages for livestock owners and water and natural resource management”*⁷¹. C'est le seul endroit dans le rapport où sont évoqués des idées ou propositions qui auraient résulté de discussions ou consultations avec les producteurs. On soulignera cependant, comme l'atteste la formulation des objectifs du programme et de ces cinq composantes, l'importance accordée aux organisations de producteurs dans la définition et la philosophie générale du PNDSA II. De manière transversale, pour la recherche comme pour la vulgarisation, le renforcement des organisations de producteurs est souhaité en particulier comme moyen d'assurer une meilleure définition et mise en œuvre des services à l'agriculture.

L'implication effective des organisations paysannes faïtières (OPF) et de leurs représentants dans l'élaboration de ce programme semble avoir été par contre limitée. Comme le précise la première partie, ces organisations étaient encore jeunes et en partie absorbées à l'époque dans leur propre construction. La relative rapidité du processus de définition du PNDSA II (trois missions) dans ce contexte de construction institutionnelle des fédérations paysannes n'a sans

⁷⁰ Direction de l'Organisation des Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales.

⁷¹ Banque Mondiale, 1997, *Second National Agriculture Services Development Projet, Staff Appraisal Report* 68 pp, point 4.3, page 13.

doute pas facilité une implication significative de responsables paysans dans la conception du programme. Le témoignage d'un salarié d'une des organisations paysannes faïtières existantes à l'époque précise qu'ils avaient bien été sollicités pour donner leurs avis mais dans des conditions qui pourraient être améliorées : il avait été demandé aux représentants des organisations paysannes d'apporter leurs points de vues sur les documents du programme⁷² mais avec très peu de délais pour les analyser.

Par la suite, les OP faïtières, regroupées dans le CCOF à partir de juillet 1998, ont pu être régulièrement consultées et associées avec trois représentants dans le comité de pilotage du programme, comme en témoigne un aide mémoire de 1999 : « *La mission se réjouit de l'implication des organisations paysannes faïtières dans le PNDSA 2 et la mise en oeuvre de la composante appui aux OP. Elle encourage le CCOF à poursuivre son effort d'organiser la représentation des OP au niveau national dans le respect de leur pluralisme et des stratégies propres à chacune des organisations faïtières* »⁷³. Le CCOF sera aussi régulièrement informé des avancées du « volet OP » et associé lors des ateliers de travail du PNDSA II comme celui organisé en mai 2000 sur la question du financement du fonctionnement des instances paysannes constituées par le programme (les CPCE/OP, voir ci-dessous). Le CCOF, comme cadre informel de concertation entre les OPF, a toutefois disparu depuis et la plupart des OP faïtières, à l'exception de la FENOP, se retrouvent depuis fin 2002 au sein de la Confédération des paysans du Faso (voir annexe 3).

En conclusion de cette partie, on retiendra que le PNDSA II est élaboré dans un contexte local et international qui lui confère une tonalité générale novatrice, plaçant les producteurs et leurs organisations au cœur des évolutions institutionnelles envisagées. Le rythme relativement rapide d'élaboration du programme et la jeunesse des organisations paysannes faïtières font qu'elles seront peu associées à son élaboration. Par contre, elles seront consultées à différents niveaux dans la mise en œuvre des activités du « volet OP » du PNDSA II.

3. La mise en œuvre du « volet OP » du PNDSA

Identifié en 1997 pour une période de 5 ans, le PNDSA II, démarre effectivement mi 1998 après l'atelier de lancement en juin puis la signature de l'accord de crédit en juillet. Son exécution a été prolongée une première fois de 18 mois, jusqu'en juin 2003, puis une deuxième fois jusqu'en décembre 2004.

Sa mise en œuvre est confiée à une cellule de gestion indépendante, l'Unité de gestion du programme (UGP), composée d'agents publics. La maîtrise d'ouvrage « volet OP » est assurée par la direction du ministère de l'agriculture en charge des organisations de producteurs (DPCLR puis DOPAIR à compter de 2002).

⁷² Sur les aspects techniques mais pas sur les aspects financiers et budgétaires restés inconnus des OPF à l'époque.

⁷³ Banque mondiale, 1999, *PNDSA II, Mission de Supervision, 2 au 19 février (Aide mémoire)* 21 pp

En ce qui concerne le « volet OP », on peut distinguer deux grandes périodes :

- La mise en place du dispositif d'intervention avec un partage des rôles entre l'administration, assurant les fonctions de suivi et contrôle et un opérateur privé assurant la fonction d'animation et d'accompagnement du processus (1998 – 2000)
- Après une phase de transition assez longue, suite à un blocage temporaire du mécanisme de financement des microprojets des OP, une deuxième phase actuellement en cours qui se caractérise principalement par la mise à l'écart de l'opérateur privé et le rôle prépondérant joué par l'administration dans un contexte d'incertitude sur le devenir de l'ensemble du dispositif.

Le « volet OP » du PNDSA correspondait à une innovation au sein des programmes d'appui aux services agricoles soutenus par la Banque mondiale. Pour la première fois, de tels programmes intégraient explicitement, des actions d'appui direct aux OP, à la base, visant à renforcer leurs capacités en vue d'accroître et d'améliorer l'expression d'une demande de service de conseil. Trois hypothèses semblent avoir constitué le fondement de la démarche adoptée :

1. En assurant pleinement leur rôle de maître d'ouvrage des actions financées (petits investissements, formations,...), les OP locales se trouvent naturellement placées en situation de renforcement de leurs capacités.
2. En assurant l'instruction, la décision de financement puis le suivi des microprojets des OP, les responsables paysans, élus dans les « Cadres provinciaux de concertation et d'échange des organisations paysannes » (CPCE/OP), renforcent leurs capacités et contribuent à faire naître/exister un cadre de dialogue et de concertation entre OP et l'administration.
3. En faisant intervenir un opérateur privé dans la mise en œuvre du dispositif, l'administration, placée en situation d'assurer le suivi d'une maîtrise d'œuvre déléguée, renforce ses capacités de suivi et d'orientation de dispositifs privés d'appui aux producteurs.

Nous allons maintenant décrire la mise en œuvre de cette action pilote de renforcement de capacités des OP, formuler quelques remarques sur le dispositif et sa mise en œuvre puis analyser les évolutions récentes du dispositif.

3.1. La mise en place du dispositif d'appui aux OP

Après le lancement effectif du PNDSA II, un bureau privé chargé de mettre en œuvre la composante OP est recruté : il s'agit de l'antenne burkinabé de l'organisation canadienne CECI⁷⁴ dont le contrat sera effectif de juin 1999 à mars 2002. Cette option constitue un élément essentiel de la stratégie adoptée pour la mise en œuvre du « volet OP » : elle

⁷⁴ <http://www.ceci.ca/index.htm>.

n'apparaissait pas dans le document programme initial mais constitue une expérimentation intéressante comme nous allons le voir. La conception et la mise en œuvre du PNDSA II s'inscrit dans le climat général de désengagement de l'Etat, de son recentrage sur des fonctions régaliennes et du renforcement des acteurs locaux, et en particulier des organisations paysannes. Le CECI avait pour mandat principal de mettre en place, dans 9 provinces⁷⁵ des « Cadres provinciaux de concertation et d'échange des organisations paysannes » (CPCE/OP), d'en assurer la formation et l'accompagnement en vue de l'atteinte des objectifs du « volet OP ». Les CPCE/OP sont la pièce centrale du dispositif : ils doivent assurer à la fois l'instruction des dossiers élaborés par les OP puis leur suivi des réalisations une fois que les actions engagées.

De manière séquentielle, on peut résumer la mise en œuvre et le fonctionnement de la composante appui aux OP selon les étapes suivantes :

1. La mise en place des Cadres provinciaux de concertation et d'échange des organisations paysannes (CPCE/OP). On rappellera que le Burkina compte 45 provinces comprenant une dizaine de départements chacune. Après une phase d'identification des OP par provinces, avec la constitution de fichier informatiques, le mécanisme de mise en place a consisté à organiser dans chaque province des réunions d'information puis à procéder à des élections de deux représentants paysans par département (un titulaire et un suppléant) pour constituer le CPCE/OP. Ensuite, les membres des CPCE/OP ont désigné en leur sein un bureau. En janvier 2000, tous les CPCE/OP étaient considérés comme mis en place⁷⁶. Quatre cycles de formation sont assurés par le CECI à l'attention des responsables paysans des CPCE/OP. Le manuel de procédures fait en particulier l'objet de plusieurs sessions de formations des responsables paysans et rédacteurs locaux en 1999 et en 2000.

2. L'élaboration des dossiers de projets des OP. Face à la difficulté pressentie pour les OP à la base d'élaborer les demandes de petits projets en conformité avec le manuel de procédure du PNDSA II, le CECI avait intégré dans sa proposition l'option de recruter des « rédacteurs locaux », parmi des lettrés dans les villages, afin d'accompagner les OP dans cette tâche. Ces rédacteurs locaux ont été formés par des conseillers formateurs, un par province, eux-mêmes sensibilisés à l'usage du manuel de procédure des petits projets⁷⁷. Les membres des CPCE/OP ont aussi un rôle à jouer pour accompagner les OP dans la rédaction de leurs projets.

⁷⁵ Six provinces au démarrage (juin 1999) auxquelles s'ajouteront rapidement 3 autres provinces (octobre 1999) : l'Oubritenga, le Sanmatenga, le Namentenga, le Nahouri, le Boulkiemdé, le loba, la Comoé, la Tapoa et l'Oudalan.

⁷⁶ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp. 13.

⁷⁷ Avec visiblement quelques difficultés car « les documents de présentations des micro-projets étaient relativement compliqués et difficilement compréhensibles par la grande majorité des producteurs » (Banque mondiale, 2001b, *Projet d'aide mémoire, Revue à mi-parcours du PNDSA II, compte rendu du groupe "appui aux OP" 7 pp).*

3. L'instruction des projets est faite par les CPCE/OP à l'occasion de sessions trimestrielles. Les dossiers acceptés par les CPCE/OP sont ensuite envoyés à la capitale, à l'Unité de coordination du PNDSA II, qui donne l'avis final pour décaissement.

4. L'exécution et le suivi des projets. Une fois créditée de l'argent sur son compte bancaire, l'OP se lance dans l'exécution de son projet en assurant pleinement sa position de maître d'ouvrage. Les membres du CPCE/OP ont un mandat de suivi de l'exécution des réalisations des OP, sous la supervision de l'Unité de Gestion du PNDSA II (UGP) et de l'administration. En effet, suite à des modifications apportées en juillet 2000, il est prévu par le manuel de procédures que les CPCE/OP aient pour rôle en amont d'étudier, sélectionner et corriger les projets éligibles aux financements puis en aval de suivre, évaluer, contrôler et veiller à la bonne gestion du matériel et des fonds mis à la disposition du projet, de fournir périodiquement des rapports d'exécution par projet aux instances déconcentrées et centrales du ministère de l'agriculture (à l'époque la DPCLR, à la DPA et à la DPRA).

Avant d'aborder quelques remarques sur la phase de mise en place de ce « volet OP », regardons quelle est la nature des projets présentés par les OP. Le règlement intérieur type des CPCE/OP, proposé en annexe du manuel de procédure, distingue deux types d'action éligibles au financement :

- Des actions de **renforcement des capacités des OP**, comme les formations, l'organisation d'échanges entre OP ou de voyages d'études, la mise en œuvre d'innovations d'intérêt général pour le groupe qui en fait la demande et l'acquisition de matériel et fournitures de bureau pour l'OP.
- Des **petites infrastructures rurales**, comme les aménagements de bas-fonds, les diguettes anti-érosives, la régénération des pâturages, la réalisation ou l'amélioration de points d'eau ou de petits aménagements pour l'accès à l'eau pour le bétail ou la production agricole.

Un rapport d'évaluation⁷⁸ précise que, au 31 mars 2002, ce sont 398 projets qui avaient bénéficié de financements. Ce sont les petites infrastructures rurales qui prédominent largement (311 projets contre 87 pour le renforcement des capacités) : les infrastructures représentant plus de 80% du montant total des financements. Les activités de renforcement des capacités concernent essentiellement l'alphabétisation (39 projets) et la formation technique et en gestion (48 projets).

Pour les infrastructures rurales, on trouve principalement trois catégories d'actions financées : la construction de bâtiments (Banque de céréales, centre de formation,...), l'appui à la production (unités artisanales de production, maraîchage, pépinières,...) et des infrastructures d'aménagement (sites anti-érosifs, fosses fumières, aménagement de bas fonds).

⁷⁸ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp

Pour l'ensemble des 9 provinces, les activités le plus souvent réalisées sont les fosses fumières, les ouvrages de conservation des eaux et des sols et les centres de formation et d'alphabétisation. Le montant moyen pour les projets de renforcement des capacités est de 562 000 FCFA et celui pour les projets d'infrastructure de pratiquement 1 000 000 FCFA. L'analyse de la nature des actions financées par le PNDSA II auprès des OP ne doit pas masquer le fait que, dans l'esprit des concepteurs du dispositifs, l'objet même des petits projets financés avait finalement moins d'importance que le fait de placer les OP de base en position de maîtrise d'ouvrage, estimant que cela contribuerait à renforcer naturellement leurs capacités. Nous proposerons dans la partie suivante sur les enseignements quelques conditions de pertinence de cette hypothèse.

3.2. Quelques remarques sur la phase de mise en place

Pendant la phase de lancement, l'opérateur privé, le CECI-BF, en charge de la mise en œuvre de la composante « appui aux OP », réalise des rapports trimestriels d'exécution et produit régulièrement des notes d'analyse et de capitalisation du processus engagé. Dans un document de capitalisation, réalisé à mi-parcours, le CECI-BF tire déjà quelques enseignements dont certains restent en grande partie valides deux ans après⁷⁹. Nous les citons pour mémoire afin de montrer que le dispositif mis en place avait une capacité d'autoévaluation grâce au sérieux et au professionnalisme de l'opérateur privé impliqué dans sa mise en œuvre. Le CECI dégage plusieurs enseignements que nous regrouperons dans ce chapitre en deux grandes questions qui seront reprise et approfondies dans la partie suivante sur les enseignements :

- De nouveaux rôles pour les acteurs
- Un mécanisme de financement efficace mais fragile

3.2.1. De nouveaux rôles pour les acteurs

Le CECI souligne plusieurs points concernant les nouveaux rôles joués (ou non) par les acteurs locaux : multiples tâches assurés par les CPCE/OP, relations avec les services techniques, le rôle des rédacteurs locaux et les ambiguïtés vécues par les différents partenaires locaux dans la fonction de suivi évaluation.

Structure pivot du dispositif, les CPCE/OP, ont-ils été trop fortement sollicités ? Ont-ils été dotés des moyens nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui leur étaient demandés ? Les rapports d'exécution et de capitalisation du CECI mettent en évidence le contraste entre, d'un côté, le nombre et l'importance des tâches demandées aux CPCE/OP et, d'un autre côté, la difficulté du dispositif à leur apporter le soutien matériel et financier nécessaire à l'accomplissement de ces tâches. Certains CPCE/OP ont parfois dû pré financer leur activité pendant plus d'un an. Suite à un atelier réunissant le PNDSA II, le CECI, les OPF et la

⁷⁹ CECI-BF, 2001, *Projet de création et de suivi des comités provinciaux de concertation et d'échange des OP (CPCE/OP) : capitalisation, leçons à tirer, document n°3*, CECI-BF, Ouagadougou, 20 pp

DPCLR, il est décidé qu'à partir de janvier 2001, les CPCE/OP puisse s'auto financer à partir d'un volet « fonctionnement du CPCE/OP » équivalent à 5 % du coût des projets élaborés par les OP de base. Une évaluation réalisée en 2002 estime que « le problème de financement des CPCE/OP reste entier ; les 5% prélevés sur les projets des OP à la base ne couvrent pas les besoins de fonctionnement des CPCE/OP ; en outre les CPCE/OP n'ont pas pu mettre en place des mécanismes propres de financement de leurs activités »⁸⁰. Derrière cette question du financement du fonctionnement, il faut lire aussi la question de la dépendance des CPCE/OP en ce qui concerne la définition de leur mandat (largement dicté par le cadre du manuel de procédure) et de leurs liens étroits avec les administrations locales (qui, dans certains cas, assurent les déplacements de ses responsables pour le suivi, hébergent les réunions,...).

Concernant les **services techniques locaux**, l'évaluation du CECI note que l'option initiale n'a pas assez précisé le rôle potentiel de l'administration technique agricole locale qui, se sentant laissée de côté, a mal vécu ce brutal changement alors que beaucoup reconnaissent le rôle utile qu'elle auraient pu jouer (et qu'elle a de fait joué dans plusieurs provinces) pour mettre en place le dispositif. Dans la majorité des situations, l'option de délégation de maîtrise d'œuvre à un opérateur privé a été un gage d'efficacité et de rapidité dans l'atteinte des objectifs. Dans quelques cas, cette option été mal comprise par l'administration locale, créant des retards dans les activités (cas de la province de la Tapoa par exemple).

Un des points de tension entre les acteurs locaux (administration locale, opérateur privé) a été **la fonction de suivi évaluation**. Le montage initial était pourtant clair : la mise en œuvre était déléguée à un opérateur privé (le CECI) et la fonction de supervision confiée à l'administration. On peut faire l'hypothèse que ce schéma, pourtant cohérent et pertinent dans sa conception globale, a trouvé des difficultés à s'appliquer localement. Comme le souligne le CECI, le manuel de procédure précise que les DPA (Directeurs Provinciaux de l'Agriculture) « sont responsables du suivi et de l'évaluation des sous projets sur la base des rapports d'audits que leur fourniront les CPCE/OP et des comptes rendus des réunions des CPCE/OP (...) Les directions des services techniques et leurs agents ont un rôle indéniable à jouer dans le suivi évaluation de projet, mais cet exercice n'est possible que dans la clarification de leur responsabilité institutionnelle et fonctionnelle, surtout la prise en charge des coûts liés à cette tâche ». Nous développerons cet aspect du rôle joué par les services techniques locaux dans les enseignements généraux (partie IV).

L'option proposée par l'opérateur privé de recruter **des rédacteurs locaux** pour accompagner les OP dans la rédaction de leurs projets fait l'objet d'opinions contrastées. Si le schéma d'ensemble est intéressant, eut égard aux impératifs de productivité dans l'élaboration des petits projets, sa mise en œuvre l'a moins été du fait de procédure de recrutement parfois peu rigoureuses et par manque de capacités locales : un cadre de l'administration nationale estimant même que « *c'est avec les rédacteurs locaux qu'on a eu le travail le plus mal fait* ». Un audit comptable réalisé en 2002 soulignera aussi que « les rédacteurs locaux se sont érigés

⁸⁰ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp. 35.

comme expertise locale en montage des dossiers contredisant le but du projet qui était d'aider les OP à se prendre en charge elles-mêmes. De plus les rédacteurs locaux n'ont pas bien cerné leur rôle et se sont substitués aux OP pour la rédaction des projets » (ACECA International SARL 2002). Ces différentes remarques montrent bien toute la difficulté de valoriser et construire des capacités locales externes aux OP, dans une logique de service, tout en renforçant en même temps les capacités des organisations bénéficiaires à contracter avec ces compétences locales.

3.2.2. Un mécanisme de financement efficace mais parfois fragiles

Le mécanisme de financement des petits projets a connu, peu de temps après sa mise en place, d'importants retards qu'il convient d'analyser en détail. L'action conjuguée de trois facteurs indépendants a contribué à bloquer le dispositif pendant plus d'un an, entre fin 2000 et fin 2001.

- **Un montage budgétaire sous-estimant la demande réelle et la capacité des OP à élaborer des projets.** Ce premier élément va contribuer à gripper le processus de décaissement : le fait que le compte spécial alloué au financement des microprojets des OP était de 100 millions de FCFA. En décembre 2000, 208 projets étaient financés pour un montant total de 175 millions de FCFA. En septembre 2001, sur les 573 projets en instance au niveau du PNDSA II, 438 sont finalement acceptés mais toujours en instance de financement, pour un montant requis de plus de 590 millions de FCFA. Cette question de trésorerie sera résolue suite à la mission d'évaluation à mi-parcours de juin 2001 par le déblocage par la banque mondiale d'un financement complémentaire de 500 millions de FCFA.
- **Une forte implication du niveau central du PNDSA II dans l'instruction des dossiers des OP de base.** En octobre 2000, environ un an après le démarrage du programme sur le terrain (les premiers CPCE/OP ont été constitués fin 1999), sur 164 dossiers d'OP traités, 34 demandes ont été rejetées soit 22,56 % du total des projets reçus et examinés. Ces rejets sont expliqués par le CECI comme dus à la persistance de certaines OP qui tiennent au financement de leurs activités de production agropastorale, sylvicole ou artisanales non éligibles au « volet OP » du PNDSA II⁸¹. Il est tout à fait normal de constater de tel rejet et on peut les considérer comme un indicateur de l'apprentissage en cours par les acteurs du dispositif. Toutefois, la validation obligée par le niveau national entraînera rapidement un engorgement dans le traitement des dossiers. Entre janvier 2000 et mars 2001, le nombre total de dossiers élaborés par les OP de base, reçus et traités par les CPCE est de 1 480. Le nombre de dossiers acceptés et transmis par les CPCE au PNDSA II est de 908, ce qui fait un taux de rejet de près de 40% en moyenne. Sur ces 908 dossiers, 201 ont fait l'objet d'un protocole signé entre le PNDSA II et les CPCE/OP. En juillet 2001, à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours, 638 dossiers étaient encore en instance de validation par le PNDSA II, certains depuis plus de 10 mois. L'évaluation à mi-parcours souligne « une

⁸¹ CECI/PNDSA II, *Rapport trimestriel n°5*, octobre 2000.

trop grande implication du niveau PNDSA central dans la sélection des projets, ce qui, entre autres, a contribué au ralentissement du traitement des dossiers des microprojets ».

- **Un blocage des paiements par la Banque Mondiale pour des raisons de non respect des engagements dans d'autres domaines.** A ces difficultés internes aux causes multiples se rajoute un élément extérieur au « volet OP ». La composante recherche du PNDSA II avait ses décaissements suspendus depuis novembre 2000. Ces difficultés auraient été dues à des blocages dans les paiements de l'IDA, eux-mêmes dus à des retards d'engagements de la partie nationale.

En définitive, ce concours malheureux de facteurs défavorables à la bonne marche du « volet OP » maquera profondément les esprits, tant du côté des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PNDSA II (UGP et CECI) que de celui des paysans. Une note interne rédigée par le CECI à l'automne 2001 souligne le climat induit par ces dysfonctionnements : « La situation de rupture de financement depuis plus de 16 mois a des conséquences terribles sur les OP: i) la perte de crédibilité des CPCE/OP auprès des OP de base ; ii) la perte de confiance des OP et des CPCE/OP auprès du PNDSA II et de la Banque Mondiale ; iii) la rupture du processus d'apprentissage des CPCE et des OP ; iv) le manque de moyens des CPCE pour suivre l'exécution des sous-projets sur le terrain. C'est le double cri d'alarme qui est lancé : celui du CECI qui voit une expérience aussi prometteuse compromise et celui des CPCE qui ont le sentiment que rien n'a fondamentalement changé; les faits sont têtus; le fossé entre le discours et le parcours le témoigne ».

3.4. La réorientation partielle du programme

En juin 2001, une mission d'évaluation à mi-parcours⁸², conduite par le nouveau TTL⁸³, prend acte des dysfonctionnements rapidement évoqués dans la partie précédente et, tout en confortant certains choix, propose des aménagements dans la conduite du « volet OP ». La mission propose de :

- Maintenir le dispositif d'appui aux OP en renouvelant le contrat CECI pour encore 2 ans
- Relire le manuel de procédure
- Rétablir l'instruction complète des dossiers au niveau local (par les CPCE)
- Insister sur le rôle de suivi des DPA
- Se concerter avec les responsables des OPF sur les articulations entre CPCE et OPF
- Améliorer les synergies entre structuration des OP et processus de décentralisation

⁸² Banque mondiale, 2001a, *PNDSA II : Mission de revue mi-parcours, Aide mémoire* 18 pp

⁸³ Le *Task Team Leader* (TTL) du PNDSA II a changé en novembre 2000. Sans préjuger des relations de causes à effets entre ce changement, et des réorientations du programme, on peut néanmoins faire l'hypothèse que le changement de personne dans la responsabilité de suivi d'un programme de la banque joue un rôle sur son orientation. Ce fait est sans doute à relier au fait que, durant une période de près d'un an jusqu'à cette mission de revue à mi-parcours, la supervision du PNDSA II a reposé sur le personnel du bureau de la Banque Mondiale au Burkina Faso.

- Engager un processus plus systématique de suivi et de mesure d'impact des projets⁸⁴

Malgré les recommandations faites, le premier contrat de deux ans du CECI-BF ne sera pas renouvelé. Il est difficile d'apprécier réellement ce qui s'est joué dans cette décision : on peut simplement s'en étonner compte tenu de la qualité des rapports d'avancement du travail du CECI et de la capitalisation effectuée par ce même organisme. Peut-être lui a-t-on reproché d'avoir soutenu l'idée d'autonomisation des CPCE/OP, voir d'avoir envisagé qu'ils puissent se fédérer et devenir progressivement une nouvelle organisation nationale ? Ou plus simplement a-t-on estimé que la valeur ajoutée de cet organisme ne se justifiait pas et que l'administration pouvait assumer les responsabilités confiées à l'opérateur privé ? On notera la grande qualité du travail du CECI et notamment de la qualité de son reporting et des capitalisations réalisées, qui souligne bien les avancées et reconnaît aussi avec lucidité les nombreuses difficultés rencontrées et les erreurs commises.

A partir de 2002, l'administration reprend donc le relais, avec l'équipe du PNDSA II, dans le suivi, la formation et le contrôle du dispositif local des CPCE/OP. La lecture de quelques rapports de supervision de l'administration centrale donne une bonne illustration du fait que le renforcement des capacités qui était la finalité du dispositif, est plutôt conçu comme un moyen au service de la finalité de financer des microprojets⁸⁵.

Il semble que la vision dominante dans l'esprit de l'administration soit de considérer les CPCE/OP comme un élément dans un dispositif plus global visant à élaborer et financer des microprojets. Cette perception s'éloigne quelque peu de l'esprit qui a présidé à la conception de ces nouveaux programmes. On soulignera aussi le sens du devoir et la rigueur des cadres de la DOPAIR qui ont accompagné la mission : sans doute inscrivent-ils leur activité dans une perspective globale et une culture de travail valorisant beaucoup plus le respect des règles, l'obéissance et la conformité aux objectifs et normes affichés que la créativité, l'écoute des initiatives et la souplesse que requiert un travail d'accompagnement du renforcement des capacités des OP dans la durée.

On signalera aussi que le climat général du PNDSA II a sans doute été en partie dégradé du fait d'une incertitude plusieurs fois renouvelée sur son avenir. Le PNDSA II été prolongé une première fois jusque fin juin 2003. Depuis fin 2002, il est prévu d'engager un exercice de capitalisation de l'expérience d'appui aux OP mais aussi de la composante vulgarisation. Il s'agit « *de : (i) croiser les deux expérimentations CPCE et vulgarisation qui présentent des similitudes (appui aux OP, intervention orientée par la demande des producteurs, processus décisionnel (plus ou moins) décentralisé, responsabilisation des niveaux déconcentrés de*

⁸⁴ Recommandation qui débouchera sur la mise en place de protocoles d'études d'impact avec l'appui de l'Université de Berkeley et de Clermont-Ferrand.

⁸⁵ Evoquant le renforcement des capacités organisationnelles des CPCE/OP, un rapport de supervision précise : « A travers les diverses formations que les membres des CPCE/OP ont reçu des conseillers formateurs, il s'agit ici d'apprécier leur niveau d'organisation pour la conduite des activités et de comprendre également comment chacun joue son rôle, ses tâches et exerce ses fonctions. Dans la pratique des comités de gestion sont mis en place au niveau de chaque OP bénéficiaire de financement, mais les rôles et tâches sont confondus. Il arrive qu'une seule personne monopolise la gestion. *S'agissant des membres CPCE/OP eux-mêmes, il y a insuffisance de maîtrise des tâches d'examen de suivi évaluation, de confection des rapports* » (Rapport d'audit technique des CPCE/OP de la composante « appui aux OP » du PNDSA II, DPCLR, juin 2002, souligné par nous)

l'administration...) ; (ii) *élargir l'analyse et le débat à d'autres acteurs impliqués dans des expériences innovantes visant souvent les mêmes objectifs* »⁸⁶. Au moment de la mission, cet exercice de capitalisation n'était pas encore amorcé. On soulignera l'intérêt de replacer l'analyse de cette expérience des CPCE dans le cadre plus large des actions de vulgarisation et surtout d'ouvrir l'exercice à d'autres acteurs. En effet, on peut noter une tendance, visiblement accentuée depuis le départ du CECI, à un suivi de la composante « appui aux OP » principalement focalisée sur la capacité du dispositif à financer des petits projets. Mettre en perspective la composante « appui aux OP » avec d'autres opérations similaires ne peut qu'être salulaire.

Le PNDSA II vient d'être récemment prolongé à nouveau jusque fin décembre 2004 avec, pour la composante « appui aux OP », une inflexion importante : il s'agit de prendre en compte le nouveau contexte lié à la situation ivoirienne et d'intégrer comme critère de financement des petits projets des OP le fait que celles-ci prennent en compte des rapatriés. Ces projets, à la différence des règles précédentes, peuvent aussi être des projets d'investissements productifs à rentabilité rapide. D'un côté, cette évolution montre la capacité d'adaptation du programme au contexte, en l'occurrence dicté par une situation d'urgence. D'un autre côté, on s'éloigne encore un peu plus de l'idée de départ du renforcement des capacités pour chercher à répondre à des besoins matériels immédiats : il ne s'agit pas ici de douter du bien fondé évident d'une telle évolution, mais il paraît nécessaire de s'interroger sur le rôle de ce type d'action sur le « renforcement des capacités ».

Au-delà de ces évolutions, on notera que ces prolongations successives installent l'équipe du PNDSA II dans un climat quasi permanent de fin de programme, peu mobilisateur et peu propice aux innovations. Cette incertitude quand à la fin du programme, amplifiée par l'incertitude de suites éventuelles, ont visiblement un effet démobilisateur sur l'ensemble du personnel et se répercute inévitablement sur les responsables paysans associés au processus via les CPCE. Ce manque de visibilité dans le temps est un facteur essentiel qui est difficilement compatible avec la durée et la persévérance que doivent nécessairement avoir des démarches de renforcement des capacités.

4. Les enseignements généraux pour le renforcement des capacités des OP

Bien que démarré en 1998, et malgré plusieurs prolongations, le volet OP du PNDSA II est trop récent dans sa mise en œuvre concrète, pour qu'on puisse affirmer l'existence d'acquis durables en terme de renforcement des capacités. On peut dégager quatre enseignements principaux de cette expérience, chacun pouvant se décliner en des enseignements plus spécifiques.

⁸⁶ Banque mondiale, 2002, *PNDSA II, Mission de Supervision, 25 novembre au 15 décembre (Aide mémoire)* 13 pp

4.1. De nouveaux rôles pour les différents acteurs

Le volet OP du PNSDA II a permis d'expérimenter une nouvelle répartition des tâches entre les acteurs (les services techniques locaux, l'administration centrale, les OP,...). Il a mis en évidence le fait que l'exercice de nouveaux rôles nécessite des apprentissages spécifiques et la construction de nouvelles règles entre les acteurs. Cette répartition des tâches a parfois rencontré des difficultés dues à (1) une préparation inégale des acteurs à assumer leur rôle, (2) le poids d'un héritage où l'administration a joué un rôle central dans les opérations de développement.

Malgré des difficultés de mise en œuvre, le dispositif d'appui aux OP, dans le cadre plus large du PNSDA II, a permis d'expérimenter de nouvelles formes de collaboration entre les services techniques locaux et les producteurs.

Initialement laissés à l'écart du processus par l'engagement d'un opérateur privé, les services déconcentrés des ministères de l'Agriculture et de l'élevage (DPA, DPRA) se retrouvent impliqués après la « phase CECI », sous la supervision de la DPCLR. Cette implication dans le suivi et l'accompagnement des microprojets ne sera pas toujours bien acceptée par ces services, estimant avoir été ignorés au moment de la mise en place du dispositif. Leur mission est aussi rendue difficile du fait de la rotation très rapide de cadres locaux mais aussi de consignes multiples qu'ils reçoivent des niveaux centraux.

On peut émettre l'hypothèse que les services déconcentrés de l'agriculture et de l'élevage sont dans un état de démotivation important non seulement du fait d'une faiblesse de moyens de travail, argument le plus souvent avancé, mais aussi du fait d'un management vertical et descendant qui n'est pas en mesure de les responsabiliser dans leur activité ni lui donner du sens. Un exemple concret permet d'illustrer cette hypothèse. Dans une des provinces où la composante OP a été mise en œuvre, un groupement avait demandé les services d'un technicien de la DPA pour monter son projet et l'avait rémunéré pour cela. Le PNSDA II est intervenu pour mettre fin à cette pratique en argumentant que les agents des DPA étaient déjà payés par le projet et que, de ce fait, ils ne devaient pas prétendre à d'autres rémunérations. Sans préjuger de la nature réelle de la rétribution (paiement volontaire ou « forcé »), il serait bienvenu d'imaginer un fonctionnement plus souple de l'administration encourageant l'engagement de ces agents dans des collaborations avec les OP contre juste rétribution. En effet, j'ai pu constater l'existence d'agents locaux visiblement compétents, motivés, mais largement découragés par le manque de visibilité et de reconnaissance de leur métier. Il semblerait aussi que certains agents aient la confiance des paysans et que ceux-ci leur demandent des avis et conseils : plusieurs témoignages vont dans ce sens⁸⁷ : « *Nous faisons appel aux techniciens locaux mais les directeurs ne sont pas toujours au courant* » affirme un producteur. De son côté, un technicien de l'élevage témoigne : « *des éleveurs sont venus pour*

⁸⁷ La même question posée à plusieurs producteurs confirme cette hypothèse : la seule variation étant sur l'importance de cette confiance et le nombre d'agents concernés, en général minoritaires.

me voir, pour monter des dossiers, mais j'étais en déplacement. Ils demandent souvent les services techniques de l'état car le service coûte plus cher par le privé (...) Quand des ONG passent directement dans les villages, les producteurs viennent ensuite nous voir pour discuter des propositions des ONG ». Un des enjeux des appuis futurs seraient, par des actions facilitant les processus collaboratifs entre producteurs et services techniques locaux, de progressivement passer d'une culture « d'encadrement » à une culture d'accompagnement et de services rendus. L'expérience pilote d'appui conseil amorcée en 2002 va a priori dans ce sens même si sa mise en œuvre précipitée (il fallait monter les dossiers et engager les actions avant la saison des pluies) et la gamme finalement réduite de contenu de l'offre d'appui conseil semble en avoir limité la portée par rapport à l'idée initiale. Il faudrait pouvoir creuser cette question et voir dans quelle mesure la « demande » d'appui-conseil n'est pas en grande partie déterminée par l'offre proposée et les modalités d'identification et de montage de l'opération (manuel de procédures) dont la complexité rend l'appropriation du processus difficile pour les bénéficiaires.

Le montage initial, en impliquant un opérateur privé sous le contrôle de l'administration, n'a pas été suffisant pour générer un réel processus d'apprentissage au sein de l'administration centrale et entre acteurs nationaux.

La première phase de mise en œuvre du « volet OP » du PNDSA II concerne directement trois acteurs, au niveau national, le CECI, l'UGP et la DPCLR. A ces trois acteurs on rajoutera les représentants des OPF amenés à donner leurs points de vue lors de consultations régulières (ateliers, missions de supervision). Bien que relevant toutes les deux des services publics, l'UGP et la DPCLR ont des rôles distinct : la DPCLR, maître d'ouvrage, supervise l'ensemble et l'UGP est responsable de la mise en œuvre, dont elle délègue une partie au CECI dans la première phase. A partir d'une question précise, celle de l'institutionnalisation des CPCE/OP, on remarquera des positionnements et alliances diverses, révélant des jeux d'acteurs complexes et évolutifs. En juillet 2000, lors d'un atelier annuel du PNDSA II, peu de temps après la création des CPCE, se pose la question de l'institutionnalisation de ces cadres de concertation. Au-delà de la simple question de l'adoption d'un statut juridique, apparaissent des questions plus complexes autour de la légitimation de ces cadres et de leurs rapports de collaboration/concurrence avec les OPF. Sur cette question :

- La DPCLR refuse toute institutionnalisation des CPCE/OP, estimant qu'ils ne sont que des structures *ad hoc* pour la gestion du volet OP du PNDSA II. Cette option est en phase avec les OPF qui craignent sans doute une concurrence des CPCE/OP et demandent que ceux-ci leur rendent des comptes.
- L'UGP, à travers le responsable du « volet OP », adopte une position similaire mais regrette la position de la DPCLR de renouveler indistinctement en 2002 l'ensemble des CPCE/OP : il aurait préféré que les CPCE/OP qui marchent soient maintenus (confortant en cela le sentiment que ce sont des maillons d'un dispositif plus large).

- Le CECI, en partie à la demande de certains responsables de CPCE/OP mais aussi eu égard à des convictions sur la nécessité de dynamiser les OP existantes, est plutôt favorable à l'institutionnalisation des CPCE/OP.

En définitive, et à partir de l'exemple de cette question soulevée par l'ensemble des parties prenantes peu de temps après le démarrage des activités, on voit bien la difficulté d'une réorganisation institutionnelle qui ouvre des espaces pour les acteurs privés face à une administration soucieuses de ses prérogatives. Ceci d'autant plus que le secteur privé n'est pas toujours au rendez-vous que lui assigne les documents généraux de stratégie.

Concernant l'administration centrale mais aussi provinciale, on pourra relever deux « capacité » qu'un processus d'apprentissage plus soutenu aurait peut-être pu faire évoluer : (1) la capacité à faire-faire et (2) la capacité à expérimenter plutôt que reproduire à l'identique.

- Sur la capacité à « faire-faire », on a vu dans la partie précédente la difficulté qu'ont pu avoir tant l'administration centrale que les directions provinciales de se trouver placées à côté de l'action, en position de suivi et de contrôle d'opérations exécutées par un opérateur privé. Durant la première phase, les fonctions d'accompagnement des CPCE/OP, assurées par le CECI, et de contrôle, assurées par la DPCLR et l'UGP étaient dissociées. En réunissant ces deux fonctions après 2002, l'administration se place en position de contrôler le travail qu'elle se donne elle-même. Plus précisément, l'administration centrale, à travers une direction spécifique (la DOPAIR), se place en situation de contrôler les activités qu'elle confie aux services déconcentrés de la même administration qui pourtant ne sont pas sous sa dépendance hiérarchique. Le résultat en est une tendance à rejeter la responsabilité des défaillances observées sur de multiples facteurs, en premier lieu la mauvaise formation des paysans, plutôt que sur des dysfonctionnements de l'administration elle-même.
- Sur la capacité à expérimenter, on peut s'interroger le choix de *mettre en place systématiquement et de manière uniforme* des CPCE/OP, sans prendre en compte les efforts de structuration locale entrepris par les OPF : certaines provinces étaient dotées d'Unions provinciales des producteurs, affiliées à l'une ou l'autre des OPF, et il aurait sans doute été intéressant d'essayer d'en renforcer les capacités. Sans rejeter la démarche CPCE/OP, qui a contribué à l'émergence de responsables paysans locaux⁸⁸, et sans tomber non plus dans le travers inverse, de soutenir aveuglément des positions défendues par les OPF, il aurait été plus judicieux d'expérimenter, puisqu'il s'agissait d'un programme pilote, plusieurs formules, selon les provinces, pour en évaluer ensuite la pertinence respective. De la même façon, la décision prise dès 1999 d'adopter le schéma CPCE/OP dans l'ensemble des province du pays dans le cadre du PAOPA (voir annexe n°2) est largement discutable pour les mêmes raisons de prise en compte de l'existant.

⁸⁸ Il faudrait évaluer plus systématiquement l'origine des élus des premiers CPCE/OP et en particulier des membres des bureaux de ces instances : ils semblent provenir, pour certains d'entre eux, soit d'Unions appartenant à une des OPF, soit correspondre à des « paysans modèles », entrepreneurs ruraux, souvent anciens fonctionnaires et résidant en ville.

4.2. Le renforcement des capacités des OP

Le dispositif du « volet OP » du PNDSA II a indéniablement permis d'améliorer la réponse aux besoins exprimés par des OP de base. Sa contribution au renforcement des capacités des producteurs, dans les OP de base comme dans les CPCE/OP, est moins évidente et est sans doute effective mais sous certaines conditions.

L'impact du dispositif semble plus important dans les zones à taux d'alphabétisation significatif et déjà dotées d'OP relativement nombreuses. La faiblesse des compétences locales est un facteur handicapant pour l'exercice réel des capacités renforcées dans les OP de base.

Pour les membres des OP de base, une des hypothèses de départ du programme était de penser que, en assurant pleinement leur rôle de maître d'ouvrage des actions financées, quelque soit leur nature (petits investissements comme formations,...), les OP locales se trouvent placées en situation de renforcement de leurs capacités. Analysant la question du renforcement des capacités endogènes, le CECI souligne que « le niveau d'alphabétisation des paysans est l'indicateur le plus probant des capacités endogènes. Ainsi ce sont les régions à fort niveau d'alphabétisation qui ont produit le plus de dossiers »⁸⁹. Le CECI souligne aussi le manque de compétences techniques locales pour mettre en œuvre certaines activités. Sans être en mesure d'étayer notre propos sur un nombre significatif de témoignages, ce qui demanderait un travail d'enquête plus approfondi sur le terrain, nous pouvons néanmoins proposer de préciser l'hypothèse de départ de la manière suivante : *moyennant certaines conditions* (alphabétisation, présence de compétences techniques locales, articulation avec un dispositif d'épargne crédit de proximité (voir partie IV)...), des OP peuvent voir leurs capacités renforcées par le fait d'être mise en situation de maîtrise d'ouvrage de leurs projets.

L'exercice des responsabilités d'instruction puis de suivi de projet des OP de base contribue sans aucun doute au renforcement des capacités des responsables paysans élus dans les CPCE/OP. Une bonne articulation entre ces CPCE/OP et les Unions et Fédérations d'OP de base est une condition nécessaire pour que les responsables formés contribuent dans la durée au renforcement des OP.

La démarche du volet OP du PNDSA II misait aussi sur le renforcement des capacités des membres des CPCE/OP du fait de leur implication dans l'instruction, la décision et le suivi des dossiers de microprojet des OP. Le pari était aussi fait de la création progressive d'un cadre de concertation allant au-delà de cette simple fonction dans la chaîne des microprojets et pouvant alimenter un dialogue entre OP mais aussi entre OP et partenaires (administrations, prestataires de services,...). Ce dernier point est difficile à mettre en évidence et il semble, à

⁸⁹ CECI-BF, 2001, *Projet de création et de suivi des comités provinciaux de concertation et d'échange des OP (CPCE/OP) : capitalisation, leçons à tirer, document n°3*, CECI-BF, Ouagadougou, 20 pp.

la lecture de comptes rendus de missions de suivi des CPCE/OP que l'accent a été largement mis, par les instances d'accompagnement, sur la performance des CPCE/OP dans leur tâche de gestion de dossier que dans l'optique de cadre de dialogue, ceci d'autant plus que d'autres cadres de dialogues politiques, plus larges, existent dans les provinces, sous l'impulsion du PNGT.

4.3. Un mécanisme de financement efficace pour atteindre le base mais fragile et perfectible dans sa mise en oeuvre

L'idée de combiner un mécanisme de financement d'activités élaborés par les OP de base avec un processus d'apprentissage pour le renforcement des capacités de ces mêmes OP est une innovation importante. Elle suppose cependant une fluidité du mécanisme de financement et certaines conditions (décentralisation, articulation avec caisses d'épargne crédit,...) qui ne sont pas toujours réunies.

Au regard de nombreux projets et programmes dont les évaluations ont souvent critiqué la faible part des moyens réellement alloués au financement d'action de terrain, les résultats de cette composante « appui aux OP » sont encourageants. En mars 2003, et depuis le début de l'opération, 859 projets ont donc été financés pour un montant total de 934,8 millions de FCFA soit 1,42 millions d'□ (soit un montant moyen de 1 563 □ par projet). Si les montants globaux sont assez importants, ils ne doivent pas cacher les impacts forcément limités de ces investissements localement, en partie liés au fait du plafonnement des projets financés et de leur focalisation sur les actions à rentabilité souvent très différée. Les producteurs consultés reconnaissent tous l'intérêt et l'utilité des financements reçus, même s'ils regrettent le fait que la gamme de projets éligibles soit trop restreinte.

Le choix de mettre au centre du processus les OP de base s'est avéré pertinent en terme d'efficacité du dispositif.

Outre l'évident impact en terme de réalisation, on soulignera aussi l'efficacité du dispositif et notamment de l'option de confier la gestion aux OP de base. En effet, un récent audit comptable des projets financés aux OP n'identifie que 5% de cas de détournement de fonds dont une bonne partie sont en fait des choix d'utilisation des fonds non conforme à ce qui était prévu et non pas de véritables détournements. De tels résultats rendraient jaloux plus d'un projet d'aide au développement ! Le financement direct des projets élaborés par les OP semble avoir un taux de réussite plus important que des projets classiques (sources : ACECA International SARL 2002).

L'existence d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit de proximité, délivrant des produits financiers appropriés, est un atout important pour la réussite d'un tel dispositif.

Un des facteurs de succès d'un dispositif comme celui du « volet OP » du PNDSA II est sans doute l'existence d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit de proximité, à la fois (1) pour faciliter la mise à disposition des fonds pour les projets des OP mais aussi (2) pour offrir des produits financiers adaptés afin de répondre à des demandes non éligibles dans le cadre des dispositifs type PNDSA II. Un exemple illustre l'importance du premier point.

Une OP de base est située à 25 km de la caisse gérant son compte bancaire. Elle s'engage dans un projet de sites anti-érosifs qui nécessite un chantier en plusieurs étapes. A chaque étape, il fallait envoyer quelqu'un à la banque pour retirer l'argent et payer les fournisseurs, ce qui occasionnait des frais. Les responsables de l'OP ont alors décidé de retirer la totalité du financement du compte bancaire pour garder chez eux les liquidités. L'équipe du PNDSA II est intervenue pour s'opposer à cette pratique qui pourtant témoignait bien d'une initiative visant à améliorer la mise en œuvre des opérations et en réduire les coûts pour l'OP.

La quasi-totalité des responsables de CPCE/OP interviewé ont mentionné le crédit rural comme difficilement accessible, soit physiquement (pas de caisses à proximité) soit du fait des conditions demandées (garanties, taux trop élevés,...). Ce constat, peu surprenant, permet cependant d'insister sur l'importance d'articuler des politiques de petits investissements ruraux, de renforcement des capacités des OP à des politiques de financement des activités agricoles et pastorales pour permettre aux responsables et producteurs aux capacités renforcées de pouvoir les utiliser.

4.4. La participation des OP et la construction du mouvement paysan

La jeunesse des organisations paysannes faîtières (OPF) n'a pas facilité leur implication dans la définition du PNDSA II. Par la suite, associés en partie à sa mise en œuvre, des représentants des OPF ont pu participer aux décisions. Localement, des OP de bases ont été placées au centre du dispositif. On soulignera cependant le fait qu'inévitablement, un dispositif comme celui du « volet OP », agit sur la structuration du mouvement paysan.

La participation effective des OP nécessite des préalables et le respect de certains critères et conditions qui mériteraient d'être explicités : le droit à une expertise indépendante, le droit à disposer du temps nécessaire pour des consultations internes sur les avis demandés,...

Jugées trop jeunes et porteuses de points de vues divergents entre elles, les organisations paysannes faîtières (OPF) ne seront pas impliquées significativement dans la conception du PNDSA II. Par contre, il convient de signaler que le document de projet du PNDSA II prévoyait au départ des appuis pour les organisations paysannes au niveau régional et national mais rien ne sera fait dans ce sens pendant toute la durée du programme.

Dès le démarrage, des représentants des OPF ont été intégrés dans les instances de pilotage du PNDSA II (comité de pilotage et comité national de supervision) : c'est une avancée

significative par rapport aux pratiques antérieures. Pourtant, il est difficile d'apprécier réellement l'impact de ces efforts pour faire participer des producteurs à la préparation et à la mise en œuvre des programmes de développement.

Il serait utile de bâtir une grille de lecture des pratiques de dialogue⁹⁰ entre les paysans et ceux qui élaborent et exécutent les programmes pour, à partir de quelques critères simples, mieux comprendre les situations réelles que des termes trop globaux comme participation, consultation, concertation, implication,... ne permettent pas de qualifier précisément.

Voici quelques propositions de ce que pourraient être ces critères :

- Fréquence des occasions de dialogue (une réunion tous les six mois ou une par an paraît largement insuffisant pour associer réellement des responsables paysans au pilotage d'un programme aussi complexe que le PNDSA II).
- Contenu et nature des occasions de dialogue (recueillir un avis, prise de décision conjointe,...) avec une gradation plus ou moins forte selon le degré d'association à la décision.
- Les conditions du dialogue (délais d'examen des documents préparatoires, qualité des documents préparatoires⁹¹).
- Etendue du dialogue (nombre de personnes réellement associées, premier et deuxième cercles).
- Impact du dialogue (nombre et nature de décision modifiées à l'issue du dialogue).

Selon l'intensité et l'impact du dialogue, on pourrait alors qualifier différemment les processus d'engagement d'acteurs multiples dans la prise de décision et l'exercice du pouvoir (d'orientation, d'exécution, de contrôle).

La création d'un dispositif nouveau plaçant les OP de base au centre constitue une avancée significative mais porte en germe, si des articulations ne sont pas pensées, le risque de fragiliser les organisations paysannes fédératives existantes.

En ce qui concerne l'engagement des producteurs dans l'instruction des dossiers élaborés par les OP à travers le dispositif CPCE, on doit souligner l'avancée que cette initiative représente par rapport aux pratiques antérieures. Mais il faut aussi souligner l'importance de ne pas en rester là et d'envisager, pour le futur, de réels mécanismes de délégation de maîtrise d'ouvrage où la fonction de suivi et accompagnement serait assuré par des instances paysannes et non par l'administration. En effet, la fonction d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage pourrait être une fonction stratégique des organisations paysannes faitières envers

⁹⁰ On utilisera volontairement ce terme de dialogue, le plus neutre et banal, car il semble être la condition première de toute autre forme plus poussée de partage du pouvoir entre acteurs (au-delà des formes « brutales » de partage du pouvoir par l'exclusion, le coup de force, la pression,...).

⁹¹ L'examen des documents préparatoires au comité de pilotage du PNDSA II montre que ces documents donnent un aperçu très général des actions conduites, présenté sous forme de cadre logique. Il est plus que probable que ces documents, même diffusés suffisamment longtemps à l'avance, ne sont pas de nature à éclairer véritablement le participant au comité de pilotage qui ne serait pas familier du fonctionnement quotidien du programme.

leurs membres locaux (OP, Unions départementales ou provinciales). En écartant du jeu les OPF et en ne leur confiant que quelques sièges dans des comités de pilotage à l'impact discutable, on limite les opportunités de les mettre en situation réelle d'accompagner le renforcement des capacités de leurs organisations membres.

On remarquera aussi l'ambiguïté structurelle d'interventions extérieures qui ont parfois tendance à fabriquer des organisations et, de ce fait, leur octroient une représentativité en leur confiant des missions de pilotage et de management de dispositif qu'elles n'ont pas contribué à concevoir. Il ne s'agit pas ici de critiquer l'option, louable et importante, de confier la maîtrise d'ouvrage des actions de développement aux organisations de producteurs (ou plus largement de « bénéficiaires »), mais de se demander dans quelle mesure cette délégation de responsabilité de maîtrise d'ouvrage, souvent sous contrôle et dans les limites étroites de manuels de procédures sophistiqués, ne limite pas les capacités des producteurs à se structurer de manière autonome et durable ? Où plutôt, à quelles conditions cette délégation de maîtrise d'ouvrage contribue-t-elle à renforcer les capacités des producteurs et de leurs organisations ? D'ores et déjà, on peut dire que le réel partage de la fonction de suivi, de pilotage et de contrôle entre les OPF et l'administration, est sans doute une piste à explorer sérieusement afin de dépasser la logique tatillonne qui semble dominer dans la façon qu'à l'administration d'assurer aujourd'hui ce suivi. Les nouvelles structures paysannes mise en place comme les CPCE/OP ont avant tout une mission d'exécution (instruction de dossier, suivi de micro-projets) qui, au mieux, renforcera a terme les capacités techniques de leurs dirigeants, mais sans doute difficilement leur capacités stratégiques⁹². Le risque est de mettre en place des structures paysannes, avant tout instruments d'exécution, et qui peuvent parfois aussi faire double emploi avec des actions de développement local⁹³.

A partir de deux situations rencontrées (provinces de Kaya et de Ouhimbira), on peut identifier deux attitudes des responsables locaux de CPCE/OP vis-à-vis des OPF :

- Une attitude de **défiance**, cherchant à éviter le contrôle des OPF sur le fonctionnement des CPCE/OP. En effet, suite à un atelier de concertation entre le PNDSA II et les OPF, il est prévu que les CPCE/OP rendent des comptes aux OPF. Cette mesure semble ne pas avoir été toujours bien perçue par les responsables paysans élus dans les CPCE/OP. Cette défiance, dans le cas observé, n'est peut-être pas totalement indépendante d'une grande proximité entre les responsables de CPCE/OP et l'administration, dont on connaît par ailleurs la difficulté à reconnaître la légitimité des OPF telles qu'elles sont aujourd'hui au Burkina Faso, et, plus largement, l'autonomie des responsables paysans. Ce climat est sans doute en train de changer progressivement comme en atteste le soutien du ministère de l'agriculture à la création

⁹² Par capacité technique, on entend les capacités à mener à bien des activités concrètes et par capacité stratégique, on entend les capacités à avoir une vision d'avenir pour son organisation, à définir une stratégie qui se traduira ensuite par la conduite d'activités articulées autour d'objectifs et de finalités claires.

⁹³ La construction de cordons pierreux relève-t-il d'actions prioritaires pour renforcer les capacités des organisations professionnelles agricoles où plutôt d'action de développement local et d'aménagement des territoires ?

d'un Confédération des paysans du Faso et à la mise en place de Chambres d'agriculture.

- Une attitude de **reconnaissance doublée d'attentes importantes**. Certains responsables de CPCE/OP sont membres d'OP elles-mêmes membres d'OPF. Ils connaissent et reconnaissent ces OPF en soulignant leur utilité en terme d'apport d'information. Cependant, ils estiment que cela ne suffit pas et attendent de ces OPF un appui technique, des formations et des appuis financiers. Dans les faits, les OPF ne sont pas en mesure de répondre à ces attentes importantes et multiformes. Pour ces mêmes responsables, c'est le PNDSA II qui leur a permis « *pour la première fois, que les OP voient leurs initiatives financées* ». Ils sont conscients de la légitimité dont ils sont investis du fait de leur élection dans un CPCE/OP : « *Les CPCE, c'est les députés des paysans, on pourrait défendre les intérêts des paysans* ». Ce potentiel semble étouffé sur fait (1) de nombreuses tâches et sollicitations dont font l'objet les CPCE/OP, (2) de la contestation par les OPF de cette légitimité nouvelles pouvant leur porter ombrage et (3) de la forte dépendance des CPCE/OP envers les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, notamment sur le plan logistique.

Les liens entre CPCE et OPF se concrétisent parfois aussi par des personnes qui partagent plusieurs appartenances. En février 2001, des représentantes des organisations féminines des 45 provinces du Burkina se sont réunies en assemblée constitutive pour créer la Fédération des Femmes Rurales. Trois poste clés (Vice-président, Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint) sont revenus à des leaders féminins actuellement membres de CPCE (CECI, rapport trimestriel n°7). Une observation plus fine et l'analyse de trajectoires de responsables permettraient de mieux comprendre les interactions entre la construction du mouvement paysan burkinabé et des dispositifs comme celui construit par le PNDSA II.

La délicate question de la place que doivent jouer les organisations paysannes faitières, *telles qu'elles sont aujourd'hui*, ne doit pas évacuer la question plus générale de l'influence importante que peuvent jouer de nouveaux cadres comme les CPCE/OP et leur rôle dans des programmes type PNDSA II. Cette influence peut être autant positive que négative. Elle est positive dans la mesure où elle permet le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des OP « bénéficiaires » mais aussi des responsables engagés dans l'instruction et le suivi des dossiers. Elle est négative quand elle focalise l'engagement de leaders, prêts à renier l'existence des organisations paysannes qui ont contribué à les forger, pour occuper cette place enviable de pourvoyeur de petits financements pour des projets locaux. Les CPCE ne constituent pas de contre-pouvoirs aux OPF en mal de reconnaissance auprès de leurs membres : ils constituent plus simplement *de nouveaux espaces de pouvoir*, d'autant plus attractifs qu'ils permettent la distribution de financements dans les villages. Même si les CPCE/OP ne sont pas conçus comme des organisations paysannes durables et représentatives mais comme des cadres ad hoc de gestion d'une composante particulière du PNDSA II, l'extension de leur implantation dans l'ensemble des provinces du Burkina dans le cadre du PA/OPA ne peut qu'accroître le sentiment de concurrence, déjà largement présent, entre les CPCE et les OPF. Cette concurrence s'alimente de ce qui apparaît encore aujourd'hui comme

l'enjeu essentiel pour la construction de la légitimité des organisations paysannes : leur capacité à drainer des financements extérieurs pour leurs membres de base.

Annexes

Annexe 1 : Rapide description d'autres interventions en appui aux OP

On a déjà vu en 12 le paysage général de l'appui aux OP. Il faut, pour compléter ce tableau, évoquer quelques interventions, souvent préexistantes au PA/OPA, et qui s'en démarque en général volontairement. Cette liste n'est pas exhaustive mais correspond aux informations que nous avons pu recueillir pendant le temps limité de cette mission.

En quelques mots, on peut caractériser les interventions

- Du MAE français, qui met à disposition du ministère de l'agriculture un assistant technique pour faciliter l'élaboration de politiques de professionnalisation de l'agriculture. Concernant notre domaine de l'appui aux OP, le MAE mobilise le volet 3 (« structuration professionnelle en milieu rural ») de la composante 1 (« Sécurité économique ») du Projet d'appui au développement durable et à la lutte contre la pauvreté rurale (PAMIR⁹⁴). La mise en œuvre de ce volet n'est pas encore effective.
- De l'AFD qui soutient depuis plusieurs années la structuration de l'UNPCB dans le cadre de son intervention plus globale dans la filière cotonnière à l'ouest du pays.
- De la coopération suisse qui soutient depuis de nombreuses années, dans une logique « appui partenarial » plusieurs organisations paysannes : la FNGN, la FENOP. La DDC a joué un rôle important dans l'émergence du mouvement paysan burkinabé tel qu'il est rapidement résumé au chapitre 13.
- De quelques ONG européennes (OXFAM Belgique par exemple). Elles sont souvent les « soutiens de la dernière chance » face à la versatilité des bailleurs de fonds plus institutionnels, même si elles ne sont pas elles-mêmes exemptes de revirement spectaculaires dans leur engagement après des OP.
- D'association émanant d'organisations professionnelles agricoles européennes (AFDI, AGRITERRA). Multipliant les partenariats locaux (AFDI) ou se concentrant sur une organisation faîtière (FPAB pour AGRITERRA), ces associations introduisent dans le champ de l'appui aux OP une dimension originale, celle des professionnels agricoles européens, dont la nature ambiguë (aide et recherche d'alliance dans le cadre des négociations internationales) ne doit pas masquer l'intérêt, notamment dans le rôle qu'elles peuvent jouer comme catalyseurs, avec d'autres, d'un dialogue plus réel et mieux construit entre les agriculteurs et l'Etat.

⁹⁴ Montant de 2 300 000 € sur 3 ans à compter de juillet 2002. Le volet concernant la structuration professionnelle a un budget prévisionnel de 245 000 €, dont 75% est prévu pour financer des formations, des études.

Annexe 2 : Le contexte récent des politiques agricoles et rurales

On a vu que depuis près de 10 ans se sont succédés plusieurs exercices globaux de définition de stratégie, d'élaboration de plans d'actions et de programmes. Cela donne l'impression d'une superposition de processus dont la cohérence d'ensemble repose plus sur la généralité et la largeur de l'éventail des objectifs affichés que par des choix explicites en terme d'option de politique agricole. Au-delà des exercices de définition de stratégies et plan d'action, dont on pourrait interroger l'influence réelle sur les pratiques et les actions conduites sur le terrain, il convient de signaler la création en Juillet 2001 de la Société de Promotion des Filières Agricoles (SOPROFA). Cette société à capitaux mixte intervient en amont (fourniture d'intrants) et en aval de la production (contrats de commercialisation), mobilisant en partie les cadres et techniciens du ministère de l'agriculture sur le terrain. En ce sens, cette initiative peut avoir une influence sur l'impact des actions développées par le PNDSA II, dans la mesure où elle mobilise une partie du temps des agents en charge de la vulgarisation agricole.

Sur le plan global, les récents débats (novembre 2002) au sein du Conseil d'administration du secteur ministériel (CASEM)⁹⁵, avec l'irruption d'un nouvel exercice, la définition d'un **Cadre de développement agricole durable (CDAD)** ne vient-il pas remettre en cause tout l'édifice patiemment construit en cherchant à intégrer des évolutions de fait dans un nouvel exercice d'élaboration de stratégie globale ?

Tous ces éléments concernent le monde rural par l'entrée des secteurs agricole et de l'élevage. A côté de approches sectorielles, on signalera aussi qu'une partie importante des interventions dans le secteur rural s'articule autour des principes élaborés dans la *Lettre de politique de développement rural décentralisé* (LPDRC) adoptée par décret présidentiel de décembre 2002. Ce cadre d'intervention recouvre toutes les opérations habituellement rangées dans le registre de la décentralisation et du développement local. On notera simplement que, comme nous le verrons plus loin, une partie des projets financés par le PNDSA II relèvent, par leur nature, d'interventions de ce type.

Le paysage actuel des appuis aux OP

Le plan d'actions pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA) a connu beaucoup de difficulté pour se mettre en place. Il faut attendre juillet 2000 pour que soit mis en place l'opérateur du programme : le Bureau exécutif national (BEN). En 2001, des contacts sont pris dans tout le pays avec les partenaires éventuels du PA/OPA et 5 ONG seront recrutées pour mettre en place des structures de représentation des producteurs en charge de piloter le PA/OPA. Il s'agit de mettre en place la structure de gouvernance du Plan d'action, les Comités régionaux de supervision (CRS) et le Comité national de supervision (CNS), composés de représentants de producteurs et censés être les maîtres d'ouvrage du

⁹⁵ Voir à cette adresse un court article évoquant cette réunion : <http://allafrica.com/stories/200211250458.html>
Cette instance est visiblement le lieu de mise en cohérence principal au sein du ministère de l'agriculture au Burkina Faso.

PA/OPA. Après des tâtonnements difficiles, (mise en place d'instances provisoires), ces instances sont finalement mises en place courant 2002 et le comité national devient effectif en mars 2003. Il semble cependant que les suites du PA/OPA soient fortement compromises du fait d'une réticence de plusieurs des bailleurs de fonds à poursuivre le soutien à cette dynamique qui, après plusieurs années de mise en place, a réalisé l'exploit de ne rien décaisser directement en faveur des OP !

On notera que le schéma des CPCE, initié par le PNDSA II dans le cadre de son volet « appui aux OP », a été repris et généralisé par le PA/OPA puisque, courant 2002, des CPCE ont été mis en place sur l'ensemble des 45 provinces du pays. Il faut aussi signaler qu'à cette extension correspond un changement de nature : dans l'optique du PNDSA II, les CPCE sont des instances regroupant des délégués départementaux chargés d'instruire et d'accompagner la réalisation de microprojets proposés par les OP de base. Dans l'optique du PA/OPA, les CPCE sont l'échelon de base d'une pyramide de représentation des producteurs (de la province à la région puis au niveau national). On signalera aussi que cette extension du modèle CPCE/OP n'a malheureusement pas pu bénéficier des acquis de l'expérience du PNDSA II : les rapports de capitalisation du CECI où sont présentés la méthode et les difficultés rencontrées pour mettre en place les CPCE ne seront jamais communiqués (ou au moins jamais valorisés) par le PA/OPA au moment d'étendre la mise en place de ces structures sur l'ensemble des provinces.

Annexe 3 : Evolutions récentes du paysage des OP

La difficile construction d'un mouvement paysan au Burkina Faso

L'absence de statut juridique du CCOF pose visiblement problème. Certains bailleurs de fonds sont prêts à appuyer le CCOF, ou à l'associer à des projets, pourvu qu'il adopte un statut juridique. Une étude est alors réalisée pour examiner les perspectives dans ce domaine. Le processus débouche en avril 2001 sur une Assemblée générale à Banfora, censée enterrer le CCOF et mettre sur pied une nouvelle *Confédération des organisations paysannes*. Il semble que l'organisation de cette assemblée ait été émaillée d'irrégularités, ce qui a enclin la FENOP à prendre officiellement ses distances vis-à-vis du processus. Cette nouvelle confédération n'obtiendra pas de reconnaissance juridique. Convoqués par le ministre la veille de la journée du paysan, les représentants des OP faïtières se voient proposer de poursuivre le processus afin d'y inclure tout le monde. Il s'agit de préparer, en y associant la FENOP, la constitution de la Confédération « deuxième formule ». Des différences de vues s'expriment au sein de ce comité entre la FENOP et les autres organisations : faut-il par exemple s'engager dans le commerce et la distribution d'engrais ? Est-ce le rôle d'une Confédération ? Les décisions peuvent-elles se prendre à main levée où faut-il plutôt chercher le consensus ? La Confédération pourra-t-elle aborder les problèmes de coton ou non ? Pourra-t-elle, si elle le juge nécessaire, critiquer la politique du gouvernement ?

Depuis la promulgation de la nouvelle loi 14/99/AN (en 1999) sur les sociétés coopératives et groupements, les autorités encouragent les OP à se mettre en conformité avec cette nouvelle loi : un délai est même annoncé fin juin 2002⁹⁶. Un intense débat interne se développe alors au sein de la FENOP qui hésite à adopter ce statut qu'elle estime contraignant et de nature à limiter son autonomie. Finalement, après des débats intenses, son conseil d'administration décide d'adopter un statut de type associatif (loi 10) et en informe ses partenaires en août 2002 : cela se traduira par sa sortie du processus de construction de la Confédération des paysans.

Entre temps, deux autres organisations nationales sont créées. La Fédération nationale des femmes rurales du Burkina (FENAFER-B) est mise en place en 2001, à l'initiative de Françoise Bangré, active dans le milieu ouagalais des ONG féminines. La même année, la Fédération des éleveurs du Burkina Faso (FEB) voit le jour. Ces deux organisations encore très jeunes reçoivent un appui logistique minimal de l'administration.

⁹⁶ Pourtant, en novembre 2002, un aide mémoire de la banque mondiale estime que « moins de 10 à 15 % des OP sont aujourd'hui enregistrées sous la nouvelle loi ».

Finalement, la Confédération des paysans du Faso voit le jour fin novembre 2002. Elle associe cinq organisations faîtières :

- *Fédération des professionnels agricoles du Burkina (FEPA-B)*⁹⁷
- *Union nationale des jeunes producteurs agricoles du Burkina (UNJPA-B)*
- *Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPC-B)*
- *Fédération nationale des femmes rurales du Burkina (FENAFER-B).*
- *Fédération des éleveurs du Burkina (FEB).*

A ce jour, cette Confédération n'a pas de locaux indépendants : elle est hébergée dans un bureau mis à sa disposition par le ministère de l'agriculture (DOPAIR).

Le débat sur les organisations paysannes au Burkina s'oriente très souvent sur la fragilité de la structuration nationale actuelle et sur le fait que ces organisations nationales seraient peu « représentatives » et coupées de leur base... Il n'est pas possible dans le cadre d'un tel document de rentrer dans le détail des termes de ce débat. On dira néanmoins que cette vision simpliste cache mal le fait que ces organisations nationales, hormis quelques exceptions limitées, reçoivent très peu d'appuis extérieurs et font face à un climat de méfiance généralisé de la part de leurs interlocuteurs. Par ailleurs, leurs organisations membres au niveau local, en particulier l'échelon départemental qui semble être le plus « consistant » (Unions départementales), attendent énormément de ces organisations nationales, beaucoup plus que ce qu'elles ne peuvent offrir. Pour couronner le tout, les quelques responsables paysans nationaux et la poignée de salariés qui les appuie sont sollicités de toute part pour participer à des études, rencontres, sans que rarement les conditions de cette participation soient réunies pour en faire de vrais moments de travail, d'écoute et d'enrichissement mutuel. « Aspirés » par ces multiples sollicitations, auxquelles il ne semble pas facile de résister, il ne leur reste objectivement que très peu d'occasion, si tant est qu'ils en aient les moyens financier, pour assurer le lourd travail de contact et d'entretien de la relation entre le niveau national et les 45 provinces du pays.

En résumé, plutôt que de stigmatiser les OP nationale, ne serait-il pas judicieux d'examiner la façon dont elles pourraient apporter une réelle contribution au développement de l'agriculture et du monde rural au Burkina et de les appuyer en conséquence. Malgré les intentions de départ, le PNDSA II n'a apporté aucun appui à ces organisations, ni à leurs membres au niveau provincial ou départemental, contribuant ainsi à installer dans la durée l'incapacité qu'elles ont à répondre de manière significative aux attentes de leurs membres.

La mise en place des chambres d'agriculture

L'idée de créer des chambres d'agriculture n'est pas nouvelle au Burkina. Comme dans les autres pays de la sous-région, elle « naît » au tournant des années 90, dans le cadre du désengagement de l'Etat. Le pouvoir politique cherche, à travers cette idée de création de

⁹⁷ Nouveau nom du CNPA-B, adopté suite à la mise en conformité de l'organisation avec la loi 14.

Chambres d'agriculture, à doter le monde rural d'institution de représentation et de consultation du monde rural (pas seulement agricole). Dans la sous-région, c'est surtout la FAO qui promeut cette forme de représentation des intérêts des ruraux⁹⁸.

Au Burkina Faso, le projet de création de chambres d'agriculture « apparaît » dans le DOS de 1997 puis dans le PSO de 1999 où elles sont présentées comme complémentaires du PA/OPA. Deux décrets de décembre 2001 fixent la nature, le rôle et le mode de fonctionnement de ces Chambres dont la structuration sera calée sur les régions (regroupant plusieurs provinces). L'élection des collèges représentant les ruraux a commencé en juin 2003 dans deux régions et devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année. A la différence du Mali, le Burkina mise d'abord sur l'échelon régional pour la mise en place des chambres d'agriculture : le niveau national ne devrait être qu'un niveau de concertation et d'échange entre chambres régionales d'agriculture (CRA).

La question de la concurrence inévitable entre OP et CRA dans l'enjeu de *la représentation paysanne* se doublera aussi de la question des articulations à construire entre ces futures chambres et les services déconcentrés de l'agriculture et de l'élevage. Va-t-on vers un scénario « à la française » (avec la quasi disparition des services déconcentrés de l'agriculture avec, depuis 1966, une mission de développement agricole assurée par les chambres d'agriculture) ou bien sera-t-il possible de voir se développer des institutions originales, donnant progressivement de la cohérence aux multiples cadres de concertation et autres instances ad hoc construite par les interventions extérieures ? A ce stade, on ne peut que poser des questions : l'avenir sera sans doute plus complexe que la dualité d'option exprimée ci-dessus.

⁹⁸ La FAO s'inspire elle-même largement du modèle français puisque les premières chambres d'agriculture à voir le jour, au Mali, bénéficieront d'un appui du responsable du service juridique de l'APCA. Voir aussi l'article suivant <ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR99/X3720T07.pdf>

On trouvera à l'adresse suivante, dans la rubrique organisations paysannes », deux fiches sur les chambres d'agriculture (en France et en Afrique de l'ouest) : http://www.agridoc.com/fichestechniques_gret/fiches.htm

Bibliographie

- ACECA International SARL, 2002, *Rapport des auditeurs indépendants et états financiers pour la période du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2001 de la composante "appui aux organisations paysannes" du PNDSA II*, PNDSA II, Ouagadougou, 92 pp
- ARC, 1994, *Le mouvement paysan au Burkina Faso : ses composantes, ses forces et ses limites (première partie : rapport de synthèse)*, Association internationale Six-S, Ouagadougou, 28 pp
- Banque Mondiale, 1997, *Second National Agriculture Services Development Projet, Staff Appraisal Report* 68 pp
- Banque mondiale, 1999, *PNDSA II, Mission de Supervision, 2 au 19 février (Aide mémoire)* 21 pp
- Banque mondiale, 2001a, *PNDSA II : Mission de revue mi-parcours, Aide mémoire* 18 pp
- Banque mondiale, 2001b, *Projet d'aide mémoire, Revue à mi-parcours du PNDSA II, compte rendu du groupe "appui aux OP"* 7 pp
- Banque mondiale, 2002, *PNDSA II, Mission de Supervision, 25 novembre au 15 décembre (Aide mémoire)* 13 pp
- CECI-BF, 2001, *Projet de création et de suivi des comités provinciaux de concertation et d'échange des OP (CPCE/OP) : capitalisation, leçons à tirer, document n°3*, CECI-BF, Ouagadougou, 20 pp
- DANIDA, 2002, *Revue du processus CSLP au Burkina Faso : Une contribution à la revue internationale du processus CSLP, Projet de rapport final*, Ouagadougou, 54 pp
- Faure A, Pesche D, 1993, *Situation et évolution des organisations paysannes : le Burkina Faso*, Réseau GAO, Paris,
- Janssens L, Totté M, Verhaegen E, (AIDEP), 1997, *Plan d'actions pour l'émergence d'Organisations Professionnelles Agricoles au Burkina Faso*, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA), Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA), Ouagadougou, 250 pp
- Ministère de l'Agriculture, 1999, *Stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture : Plan stratégique opérationnel (PSO)*, Ouagadougou, 72 pp
- Ministère de l'Agriculture, Ministère des ressources animales, 1997, *Stratégie opérationnelle de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage : Document d'orientations stratégiques à l'horizon 2010*, Ouagadougou, 22 pp
- Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp

Le renforcement des capacités des Organisations Paysannes et rurales

Le cas du projet d'investissement sous-sectoriel des services agricoles « Agricultural Services Subsector Investment Project » (AgSSIP) et de sa composante d'appui aux Organisations de producteurs - Ghana

Jean-François Le Coq

Janvier 2004

SOMMAIRE

Acronymes	2
Remerciements	4
Introduction	5
A. Cadre de l'étude	5
B. Déroulement de l'étude et méthodologie	6
C. Préambule : Situation générale de l'AgSSIP en mai 2003	6
D. Plan du rapport	7
1. Evolution des politiques agricoles et structuration des OP au Ghana	7
1.1. Evolution des politiques agricoles au Ghana	7
1.2. Les OP et leur structuration au Ghana	10
2. Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP	13
2.1. Description du processus d'élaboration de l'AgSSIP	13
2.2. Remarques sur le processus d'élaboration du programme et la participation des OP	15
3. Le projet AgSSIP	17
3.1. Les objectifs de l'AgSSIP	17
3.2. Les composantes du programme	18
3.3. Réflexions sur la structuration de l'AgSSIP et la participation des OP	22
4. La mise en œuvre de l'AgSSIP et de sa composante OP	24
4.1. La mise en œuvre de dispositifs renforçant la participation des OP dans la recherche et la vulgarisation	24
4.2. Le renforcement des OP par la composante d'appui aux OP	26
4.3. La mise en œuvre du Fond d'appui aux OP – le FBO F	27
5. Enseignements préliminaires pour le renforcement des capacités des OP	30
5.1. Participation et rôle des OP dans l'AgSSIP	31
5.2. Enseignements préliminaires	32
Bibliographie	41

Acronymes

AAGDS : Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy
ADP : Agricultural Diversification Project
AGSSIP : Agricultural Sector Services Investment Program
AgSSIP : Agricultural Services Subsector Investment Project
APL : Adaptable Program Lending
APRC : Agricultural Research Policy Committee
ASIP : Agricultural Sector Investment Project
CAS : Country Assistance Strategy
CC : Cooperative College
CARGS: Competitive Agricultural Research Grant Scheme
COCOBOD : Cocoa Board
CSIR : Council for Scientific and Industrial Research
DOC : Department of Cooperative (MESW)
DAES : Department of Agricultural Extension Services (MOFA)
DSC : District Steering Committee
ERP : Economic Recovery Program
EDF : Extension Development Fund
FBOs : Farmer-Based Organizations
FBOF : Farmer-Based Organizations Fund
FI : Focal Institution
GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – German Technical Cooperation Agency
GCC : Ghana Cooperative Council
GOG : Government of Ghana
ILO : International Labor Organization
MAE : Ministère des Affaires Etrangères Français - French Ministry of Foreign Affairs
MTADS : Medium Term Agricultural Development Strategy
MESW : Ministry of Employment and Social Welfare
MLGRD : Ministry of Local Government and Rural Development
MMED : Ministry of Manpower and Employment Development
MOFA : Ministry of Food and Agriculture
MTEF : Medium Term Expenditure Framework
MTADP : Medium Term Agricultural Development Program
NAEP : National Agricultural Extension Project
NARP : National Agricultural Research Project
NLSP : National Livestock Services Project
NRSP : National Road Sector Project
OP : Organisations Paysannes – Farmers’ organizations
ONG : Organisations Non Gouvernementales – Non Gouvernemental Organization
PAD : Project Appraisal Document
PCC : Policy Coordinating Committees

PPMED : Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department (MOFA)

RELC : Research/Extension Liaison Committees

RFSP : Rural Financial Service Project

RWSS : Rural Water Supply and Sanitation

TF : Task Force

VIP : Village Infrastructure Project

Remerciements

Cette étude a été conduite grâce à la collaboration de nombreuses personnes et institutions.

Je tiens à remercier plus particulièrement M.H. Collion et P. Rondot de la Banque Mondiale pour les commentaires et le support lors de la réalisation de l'étude. Je tiens également à remercier M. Cannenford de l'agence de la Banque Mondiale à Accra, MM. Amezah et Dormon du DAES (MOFA) ainsi que M. Seydou du PPMED (MOFA) pour l'organisation de la mission au Ghana ainsi que M Owusu (DAES – MOFA) qui a facilité la réalisation pratique des visites de terrain. Je tiens à associer également à ces remerciements MM. Posamentier et Hesse, assistants techniques de la coopération allemande (GTZ) ainsi que MM. Bouyer et Maes, assistants techniques du MAE pour les échanges fructueux d'informations et de réflexions pendant la mission. Je tiens également à remercier M. Bekure pour les informations fournies sur le montage du projet. Enfin, je tiens à remercier les responsables et membres des OP rencontrés pour la disponibilité et la confiance qu'ils m'ont accordées lors des entretiens.

Enfin je tiens à remercier mes collègues Denis Pesche, Marie Rose Mercoiret, Jorge Diaz et Pierre Marie Bosc pour les échanges fructueux, leurs conseils et la relecture de ce document.

Introduction

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'une étude de capitalisation sur l'appui aux Organisations Paysannes (OP) dans les programmes d'appui à la restructuration des « services agricoles » de la Banque Mondiale. Il présente les principaux résultats d'une analyse menée en Mai 2003 au Ghana sur le projet AgSSIP (Agricultural Services Sub-Sector Investment Project) et plus particulièrement sa composante d'appui aux OP⁹⁹.

A. Cadre de l'étude

Depuis 1997, la Banque Mondiale a mis en œuvre diverses initiatives visant à renforcer les capacités des OP et à promouvoir, à travers des projets de développement agricole, des relations de partenariat entre les organisations de producteurs et les services agricoles afin que ces derniers orientent leurs actions en fonction de la demande des producteurs.

En 2003, alors que plusieurs projets et programmes d'appui aux services agricoles et aux organisations de producteurs ont été initiés et sont en cours, la Banque Mondiale a commandité au Cirad une étude de capitalisation des expériences en cours afin d'en tirer les premiers enseignements et de proposer quelques pistes de réflexion pour améliorer les processus de définition et de mise en œuvre de ces projets.

Deux questions étaient posées dans le cadre de cette étude :

- Qu'est-ce qui a été fait ? Avec quels résultats ? Avec quelles difficultés ?
- Quelles sont les perspectives pour le futur ? Concrètement, quelles devraient être pour la Banque Mondiale les prochaines étapes ?

Pour répondre à ces questions, quatre types de travaux ont été menés dans le cadre de l'étude :

- **une revue de la littérature récente**, produite au sein de la Banque Mondiale mais aussi par d'autres institutions, concernant le renforcement des capacités des OP,
- **une revue du portefeuille des projets de la Banque Mondiale** afin d'identifier les projets financés par la Banque Mondiale incluant une composante de « renforcement des organisations » et d'en caractériser le contenu des actions retenues et les modalités selon lesquelles ces actions sont mises en œuvre.
- **la réalisation d'études de cas plus approfondies dans quatre pays africains** (Sénégal, Burkina Faso, Ouganda, Ghana) dans lesquels se déroulent actuellement des projets financés par la Banque Mondiale qui visent à mettre en place des services agricoles orientés par la demande et qui incluent une composante «renforcement des capacités des OP ».
- **la réalisation d'une synthèse** présentant les principaux enseignements transversaux à ces études de cas et formulant des propositions et des recommandations.

⁹⁹ La dénomination utilisée au Ghana pour désigner les OP dans le cadre du projet AgSSIP est « Farmer Based Organisation » (FBO).

B. Déroulement de l'étude et méthodologie

L'étude réalisée au Ghana s'est déroulée en deux étapes.

La première consista en une analyse bibliographique visant à retracer les évolutions des politiques agricoles et de la situation de l'agriculture ghanéenne.

La seconde consista en une mission réalisée du 06 au 17 mai 2003. Elle visait à retracer, sur la base des documents disponibles et d'entretiens complémentaires, les différentes étapes depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre du projet et sa composante d'appui au OP ainsi qu'à préciser les réalisations du projet. Elle visait également à rencontrer les différents acteurs concernés par la définition et la mise en œuvre de ce projet au niveau national, régional et local. Au niveau national, la mission a permis de s'entretenir avec : le responsable de l'agriculture du bureau de la Banque Mondiale à Accra, les cadres des départements du MOFA (Ministry Of Food and Agriculture) chargés de l'exécution du programme (PPMED – Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department - et DAES – Department of Agricultural Extension), les cadres du DOC (Department Of Cooperative) du MMED (Ministry of Manpower and Employment Development), des responsables du GCC (Ghana Cooperative Council), du CC (Ghana Cooperative College), des responsables d'organisations paysannes, ainsi que d'autres bailleurs de fonds,... Par ailleurs, au niveau régional et local, des visites de terrain ont été réalisées dans 3 districts : Mfantiman et Assin Fossu dans la Région Centrale et Sene dans la Région de Sunyani, ces deux derniers étant des districts retenus pour la phase pilote de mise en œuvre des actions d'appui aux OP. Ces visites de terrain ont permis de rencontrer les responsables et agents locaux de l'agriculture au niveau de districts et de régions ainsi que des responsables et membres d'OP.

C. Préambule : Situation générale de l'AgSSIP en mai 2003

Le projet AgSSIP est un programme de type « Agricultural Sub-Sector Investment Program » financé par la Banque Mondiale sous forme de Prêt Programme Evolutif (Adaptable Program Loan – APL). Le Programme AgSSIP a été accepté par le Board de la Banque Mondiale en Août 2000 sur la base du Document d'Evaluation du Projet (Project Appraisal Document – PAD) de juin 2000.

Ce programme a connu de nombreux retards dans sa mise en œuvre. Une année de retard est notamment imputable au délai pris pour la signature de l'accord du crédit (Development Credit Agreement) suite aux élections présidentielles et l'alternance gouvernementale de janvier 2001.

Alors que la date effective de clôture de la première phase avait été fixée officiellement à octobre 2003, l'ensemble des engagements et des décaissements, toutes composantes confondues, n'atteignait au total, en février 2003, que 14% du montant du crédit octroyé¹⁰⁰. Dans ce contexte, la seconde mission d'appui à la mise en œuvre du programme

¹⁰⁰ Pour la composante gérée par le CSIR, les engagements et les décaissements atteignaient 23% des montants prévus. Pour les composantes gérées par le MOFA, comprenant la composante d'appui aux OP, la situation était encore plus problématique avec un total des engagements et décaissements n'atteignant que 11% des montants prévus (calcul de l'auteur sur la base des données tirées de de l' « Executive summary of the aide mémoire, février 2003 – WB,2003).

(Implementation Support Mission) de février 2003 portait un jugement peu encourageant sur la possibilité de réaliser l'ensemble des activités prévues avant la fin officielle de la première phase. Elle avait pour objectif de proposer des pistes de restructuration de l'AgSSIP afin d'utiliser les crédits octroyés et fournir un appui plus direct aux agriculteurs et à l'agro-industrie afin de promouvoir le développement de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (WB, 2003a).

Enfin, il convient de préciser qu'en mai 2003, au moment où cette présente étude a été conduite, aucun projet n'avait été financé par le Fond d'Appui au OP (Farmer Based Organization Fund - FBO F), principal instrument de renforcement des capacités des OP prévu dans la composante d'appui aux OP de l'AgSSIP.

D. Plan du rapport

Après un rappel de l'évolution des politiques agricoles et de la situation des OP au Ghana, ce rapport décrit et analyse le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP. Puis, les objectifs et les composantes du projet AgSSIP sont présentés et discutés. Le processus de mise en œuvre du projet et plus particulièrement de sa composante d'appui aux OP est alors décrit et analysé. Enfin, dans une dernière partie, les principaux résultats enregistrés par le projet au stade actuel en terme d'appui au renforcement des OP sont présentés, les premiers acquis présentés, quelques risques perçus et interrogations au stade actuel de mise en œuvre du programme sont mis en lumière, les premiers enseignements sont tirés de l'analyse de ce cas et des recommandations d'ordre spécifiques et plus générales pour la définition et la mise en œuvre de projet d'appui aux OP sont avancés.

Evolution des politiques agricoles et structuration des OP au Ghana

Cette première partie présente l'évolution des politiques économiques et agricoles du Ghana ainsi que quelques traits des dynamiques et de la structuration des OP au Ghana. Elle vise à préciser le contexte dans lequel le programme AgSSIP a été défini à la fin des années 90.

1.1. Evolution des politiques agricoles au Ghana

A son indépendance en 1957, grâce à un secteur cacaoyer puissant, le Ghana est un pays relativement riche par rapport aux autres pays de d'Afrique de l'Ouest, avec un revenu par habitant élevé et une classe moyenne développée. En 1961, cherchant à contrôler la production et la distribution des ressources, l'Etat met en place une économie planifiée centralisée. Avec la chute des prix du cacao sur le marché mondial entre 1959 et 1965, la situation macro-économique du pays se dégrade, un large déficit fiscal émerge, la balance des paiements se détériore, l'économie entre en récession (Tsitaka, 2001).

1.1.1. La politique de stabilisation et d'ajustement structurel : l'ERP

En 1983, le Ghana, avec le concours des bailleurs de fonds et, en premier lieu la Banque Mondiale, met en place une politique de stabilisation et d'ajustement structurel : l'Economic Recovery Program (ERP). Ce programme vise à réduire les dépenses de l'Etat et à libéraliser l'économie. Il se traduit par la libéralisation des filières de commercialisation et d'approvisionnement en intrants (réduction des barrières tarifaires et privatisation des entreprises d'Etat). Si ces réformes conduisent dans un premier temps à une forte inflation et à de grandes difficultés d'approvisionnement en intrants pour les producteurs, la politique de stabilisation économique porte finalement ses fruits puisque pendant la décennie suivant la mise en place de l'ERP, le pays enregistre une forte croissance de son PIB à un rythme d'environ 5% par an. Dans le secteur agricole, la libéralisation conduit à une reprise de la croissance. La croissance agricole, qui était négative dans les années 70, redevient positive atteignant un taux de croissance annuel moyen de 2,4% entre 1983 et 1988. Les bons résultats de cette politique sont attribués à une forte implication financière des bailleurs et une bonne coordination entre bailleurs au sein desquels la Banque Mondiale joue un rôle moteur. Le Ghana est alors un exemple de réussite en matière d'ajustement structurel (Tsitaka, 2001).

1.1.2. Le MTADP et les programmes sectoriels

Afin de consolider les résultats obtenus dans le cadre de l'ERP, un nouveau document stratégique est réalisé à la fin des années 90, le Medium Term Agricultural Development Strategy (MTADS). Cette stratégie vise à renforcer le rôle du secteur privé dans le développement économique et prescrit, dans la logique de l'ERP, la libéralisation des importations d'intrants et du marché intérieur, l'élimination progressive des compagnies d'Etat, l'amélioration de la coordination des dépenses publiques, un recentrage sur la réduction de la pauvreté en milieu rural, l'amélioration du système financier rural, l'amélioration des investissements publics dans les infrastructures de transport et la fourniture d'informations sur les marchés, et enfin une amélioration du système de recherche et de vulgarisation.

La mise en œuvre de cette stratégie est conduite dans le cadre d'un programme quinquennal glissant, le MTADP (Medium Term Agricultural Development Program), qui fournit un cadre pour l'allocation des ressources publiques et privées dans le secteur agricole.

Dans le cadre de ce programme, plusieurs projets spécifiques sont mis en place par la Banque Mondiale pour appuyer le développement du secteur agricole:

- Un projet d'appui à la recherche : le NARP (National Agricultural Research Project)
- Un projet d'appui aux services de vulgarisation : le NAEP (National Agricultural Extension Project),
- Un projet d'appui au développement de l'élevage : le NLSP (National Livestock Services Project),
- Un projet d'appui à la diversification des cultures : l'ADP (Agricultural Diversification Project)

- Et un projet de financement de petites infrastructures rurales : l'ASIP (Agricultural Sector Investment Project).

Si la croissance de l'agriculture se poursuit, la situation macro-économique se dégrade à partir de 1992 suite aux élections et un affaiblissement de la rigueur budgétaire. La reprise de l'inflation et la dépréciation rapide des taux de change entraînent un ralentissement de la croissance.

1.1.3. Le Ghana Vision 2020

Pour relancer la croissance, le Ghana adopte, en 1995, un nouveau cadre de politique fixant les objectifs de croissance à long terme pour le pays et les axes stratégiques de la politique nationale : le « Ghana Vision 2020 ». Selon ce document, l'objectif central du gouvernement est de réduire la pauvreté grâce à une accélération de la croissance du PIB à un niveau de 8%/an. Pour le secteur agricole, les objectifs sont les suivants : assurer la sécurité alimentaire, fournir des produits aux autres secteurs de l'économie, contribuer à l'amélioration de la balance des paiements et fournir aux producteurs des revenus comparables à ceux des autres secteurs. Pour atteindre ces objectifs, les principes stratégiques sont précisés, il s'agit de :

- Réformer le rôle de l'Etat pour mettre en place un environnement favorable au développement du secteur privé,
- Renforcer la décentralisation,
- Renforcer la participation du secteur privé à la base,
- Renforcer une agriculture tournée vers l'exportation.

1.1.4. L'Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy (AAGDS)

Pour atteindre les objectifs fixés dans le « Ghana Vision 2020 », le taux de croissance agricole nécessaire initialement fixé à 4 % par an est réévalué à 6% par an. Pour atteindre ce nouvel objectif, le MOFA (Ministry of Food and Agriculture) est chargé de préparer un nouveau document stratégique pour l'agriculture basé sur les principes définis dans le cadre du « Ghana Vision 2020 » pour accélérer la croissance agricole : l'AAGDS (Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy).

Pour ce faire, un processus de consultation et de concertation est mise en place. Une série de consultations est conduite en 1995 dans l'ensemble du pays. Elle aboutit à la tenue d'un « Stakeholders Workshop » à Cape Coast en septembre 1995 qui permet aux différents acteurs du développement de faire des recommandations au gouvernement. Puis, en Août 1996, un nouvel atelier de 2 jours « Agricultural Strategic Planning and Implementation » a été conduit à Akosombo avec des agriculteurs, des représentants du secteur privé, des bailleurs de fonds, des experts locaux et internationaux, et des représentants du gouvernement et de ses différents ministères. En avril 1997, un nouvel atelier (« Brainstorming Workshop ») est organisé à Sogakope pour préciser et ajuster les différents points de vue des acteurs du développement. Ce dernier atelier a débouché sur la réalisation d'un document préparatoire

qui a été présenté aux différents acteurs (agriculteurs, industriels et bailleurs de fonds) à Accra en Novembre 1997.

Selon le document final, l'accélération de la croissance doit reposer sur **des changements technologiques rapides, un développement du secteur privé, et une orientation vers l'exportation**. Pour ce faire, cinq axes stratégiques sont identifiés (MOFA, 2001, p.iii) :

- 1 - la promotion de quelques produits basée sur l'amélioration de l'accès au marché (d'exportation),
- 2 - le développement et l'amélioration de l'accès aux technologies pour une gestion durable des ressources naturelles,
- 3 - l'amélioration de l'accès aux services financiers agricoles,
- 4 - l'amélioration des infrastructures,
- 5 - l'amélioration des ressources humaines et des capacités institutionnelles.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie définie par l'AAGDS que les premiers travaux visant à l'élaboration du programme AGSSIP sont initiés en 1998.

1.2. Les OP et leur structuration au Ghana

La structuration des OP au Ghana est multiforme. Nous distinguerons deux principaux types d'OP et de mouvement : les Coopératives et les autres formes d'OP.

1.2.1. Un mouvement coopératif aux racines anciennes mais en difficulté

L'évolution du mouvement coopératif au Ghana a fortement été influencé par les fréquents changements de la politique gouvernemental à son égard.

Historiquement, le mouvement coopératif débute dans les années 20 quand des groupes de producteurs de cacao sont organisés pour améliorer les pratiques du séchage et de la fermentation des fèves de cacao en vue d'améliorer la qualité du Cacao Ghanéen. Les coopératives obtiennent un statut légal en 1931 (Cooperative Societies Ordinance). A la fin des années 40 et début des années 50, une première organisation de niveau national, the Alliance of Ghana Cooperatives, est établie¹⁰¹. Durant cette période, le mouvement des coopératives acquiert un réel pouvoir économique structuré autour d'un mouvement fort constitué par les coopératives cacaoyères (Porvali, 1993).

En 1959, quelques années après l'indépendance, le gouvernement décide de réorganiser le mouvement coopératif qui commence à devenir une force non seulement économique mais également politique dans le milieu rural. Cette réorganisation culminera en 1961 avec la dissolution de toutes les coopératives et le transfert de leurs actifs vers de nouvelles formes de coopératives dont le contrôle par l'Etat est renforcé. Les coopératives cacaoyères voient alors leur actifs saisis par le gouvernement et leurs fonctions économiques transférées au Cocoa Board (COCOBOD). La banque coopérative (Ghana Cooperative Bank) est également dissoute et ses actifs saisis.

¹⁰¹ L' « Alliance of Ghana Cooperatives » deviendra par la suite le « Ghana Cooperative Council » (GCC)

En 1968, un nouveau décret sur les Coopératives (Cooperative Societies Decree) est voté. Pour administrer ce décret, le gouvernement crée le Department of Cooperative (DOC) au sein du MESW (Ministry of Employment and Social Welfare), récemment rebaptisé MMDE (Ministry of Manpower Development and Employment). Ce département est chargé statutairement d'assurer une fonction de régulation (enregistrement des coopératives, audit financier, inspection, arbitrage des conflits, et liquidation) et des fonctions de promotion des coopératives (sensibilisation, formation, ...). Les coopératives sont alors fortement encadrées par l'Etat qui leur fournit des prérogatives pour assurer des fonctions d'approvisionnement en intrants aux producteurs. L'adhésion des agriculteurs aux coopératives est alors relativement forte. Le mouvement coopératif est un instrument fort de la politique gouvernemental.

Avec la mise en œuvre de l'ERP et la libéralisation du commerce des intrants et des produits, nombre de coopératives ne parviennent plus à maintenir leurs fonctions notamment d'approvisionnement en intrant face à la concurrence et deviennent inactives.

Au début des années 90, le secteur coopératif est totalement sinistré. En effet, en 1991, si 10.000 sociétés coopératives sont encore enregistrées au DOC, dont la moitié dans les secteurs agricoles¹⁰², seuls 10% des coopératives tous secteurs confondus et 4 % dans le secteur agricole sont actives. Les coopératives de services agricoles qui étaient à la base du mouvement coopérative ont quasiment disparus. Dans le secteur cacaoyer, le maintien du COCOBOD limite le développement de coopérative. Dans les autres secteurs agricoles, quelques coopératives demeurent : Ghana Cooperative Poultry Farmers Association, Ghana Cooperative Marketing Association,...(Porvali, 1993)

La nécessité de l'émergence d'un nouveau mouvement coopératif déconnecté de l'Etat, et d'un développement d'autres formes d'organisations de producteurs ruraux est mise en avant au début des années 90 dans le cadre d'une stratégie de développement du secteur privé.

Cependant, même s'il compte une organisation faîtière, le GCC, auquel sont affiliées 13 associations regroupant des Unions Régionales ou par District, le mouvement coopératif demeure très faible. Cette faîtière ne parvient pas à dégager des ressources au sein du mouvement coopératif pour assurer des fonctions de formation et d'appui à ces unions et ne se maintient qu'avec le concours de l'Etat qui la finance à 90 %. Par ailleurs, les coopératives qui demeurent sont de faibles tailles et ont un potentiel commercial limité. Elles souffrent de difficultés financières et d'une absence de soutien (formation, ...) ainsi que d'une faible autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Parallèlement, quelques nouvelles formes de coopératives de service dans le secteurs agricoles se sont créées généralement avec l'appui de projet extérieur¹⁰³.

¹⁰² Au coté des coopératives agricoles, on compte en effet des coopératives industrielles consistant principalement en société de distillateurs et de boulangers dont le développement résulte de la mise en place de filière spécifique contrôlée par l'Etat dans le cadre d'une politique de rationnement des intrants d'une part et dans le cadre de monopole pour la distillation d'autre part. On compte également des coopératives de services non agricoles (transport, consommation, station essences, pharmacie,...). On compte enfin des coopératives financières constituées par des unions de crédit (Porvali, 1993).

¹⁰³ Portali (1993) cite notamment l'exemple de coopératives créées pour prendre en charge des centres de service aux producteurs (Farm Services Centers) mis en place par le Farmer's Agricultural Services Company (FASCOM) –

1.2.2. Un foisonnement d'organisations non coopératives

Parallèlement aux coopératives, de nombreuses autres formes d'organisations existent dans l'ensemble du pays. Ces organisations ont des formes très diverses, ils s'agit d'associations, de compagnies commerciales avec une grande diversité de statuts (association - « registered Society », Partnership, Companies,...¹⁰⁴). Ces organisations sont généralement plus récentes que les coopératives, et leur structuration à des échelles régionales ou nationales est faible.

Au niveau local (village, district), le Ghana compte ainsi une multitude d'organisations de petites tailles. Elles s'organisent autour de fonctions très diverses. Certaines s'initient autour de fonctions économiques (commercialisation, transformations,...) souvent, à la base, avec un appui d'ONG ou de projets de développement, d'autres se créent pour avoir accès à de l'information technique (groupes de contacts en relation avec les vulgarisateurs du DAES ou avec des ONG), d'autres encore pour obtenir des crédits (groupes de crédit de l'Agriculture Development Bank). De nombreuses organisations existent localement et ont des vocations sociales (construction de petites infrastructures sociales). Enfin, de nombreux groupes d'intérêts se créent et se défont pour bénéficier des opportunités offertes par des projets d'aides extérieures. Si toutes ces petites organisations peuvent être connues des services de développement locaux (DAES, DOC) ou par les ONG locales, beaucoup d'entre elles n'ont généralement pas de statuts reconnus par défiance envers la forme « coopérative » du fait de l'expérience passée et du fort contrôle de l'Etat dans ces structures.

Au-delà de cette multitude de petites organisations locales, des organisations de tailles plus importantes se sont constituées autour de certaines filières notamment pour la promotion de la production et de l'exportation des produits (Horticulturalist Association of Ghana, Vegetables Producers and Exporters Association of Ghana, Yam Farmers & Exporters Association, Coton Growers Association, Citrus Growers Association of Ghana, ...). Ces associations n'ont pas de lien avec le mouvement des coopératives et les institutions en charge du développement des coopératives. Elles visent à faciliter les relations entre les producteurs et le marché (négociation en aval et en amont, commercialisation et approvisionnement en intrant, transport, transformation).

Il n'existe pas de représentation « unifiée » ou de faîtière nationale pour ces organisations. En 1992, afin de créer un interlocuteur représentant les organisations de producteurs (coopératives et non coopératives), le gouvernement met en place le GNAFF (Ghana National Association of Farmers and Fishermen)¹⁰⁵. Néanmoins, mise en place et soutenu par le gouvernement avec une approche descendante, cette organisation a peu de liens avec les organisations locales existantes.

En définitive, en 1998, au moment où est initié la définition du projet AgSSIP, le panorama des organisations paysannes est complexe. De très nombreuses petites organisations existent à

¹⁰⁴ Pour plus de détails sur les formes des OP, se référer à la récente étude de Technoserve (Technoserve, 2003).

¹⁰⁵ Cette organisation a été créée à partir de la Ghana Federation of Agricultural Cooperatives (GHANACOOPS) promue par le MOFA en 1983 (FCC, 1999). Il convient de préciser que cette organisation, fortement instrumentalisée par le gouvernement, perdra tout soutien après l'alternance gouvernementale en 2001. Cette organisation est aujourd'hui quasi moribonde.

un niveau local mais des formes structurées à des échelons compatibles avec la négociation de projets nationaux n'existent pas. Il existe :

- un mouvement coopératif, présentant une structuration à un niveau national (certes non opérationnelle) à travers le GCC, reposant sur un nombre important de petites coopératives atomisées dont la plupart sont moribondes. Ce mouvement largement contrôlé par l'Etat (via le DOC) et ayant connu des revers importants au cours de son histoire chaotique (confiscation des actifs), pâtit d'une mauvaise réputation auprès des populations locales.
- des associations par filières représentant généralement qu'une partie de la profession mais sans représentation transversale nationale.
- Une association faïtière instaurée par l'Etat, fortement politisé, le GNAFF.

2. Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP

Le processus de définition du programme AgSSIP est un processus qui s'est déroulé sur deux ans (1998 – 2000), s'inscrivant dans la poursuite d'un processus de réflexion stratégique engagé par le Gouvernement du Ghana (GOG) pour la réalisation de l'AAGDS et visant à atteindre les objectifs fixés dans le cadre du « Ghana Vision 2020 ».

Après avoir décrit les différentes étapes de la définition de ce programme, nous ferons quelques remarques sur la participation des acteurs dans sa définition.

2.1. Description du processus d'élaboration de l'AgSSIP

2.1.1. Les origines de l'AgSSIP : le concept d'un programme sectoriel basé sur l'AAGDS

Après de nombreux projets spécifiques d'appui à l'agriculture, l'AgSSIP est à l'origine conçu comme un programme de type « Agricultural Sector Investment Program ». Il s'inscrit dans une volonté de mise en cohérence d'un dispositif d'appui dans le cadre d'une approche sectorielle et coordonnée. Le concept de ce type de programme vise à résoudre les problèmes identifiés lors de la mise en œuvre de dispositifs d'appui au développement agricole dans de nombreux pays et particulièrement soulignés au Ghana que sont: une faible coordination et de faibles impacts, une faible souplesse et cohérence de l'allocation des ressources des donateurs et du gouvernement pour l'ensemble du secteur, une absence de hiérarchisation des dépenses occasionnant des pertes, des duplications et une fragmentation entraînant une prolifération d'unités de management, une forte dépendance vis-à-vis de l'aide technique, d'importants délais dans la mise en œuvre, un manque de participation des acteurs dans la préparation et la mise en œuvre, une faible participation du gouvernement (MOFA, 1999, p.4). Il s'agit donc alors de réaliser un programme d'investissement sectoriel pour lequel les différents bailleurs impliqués dans le développement rural au Ghana pourraient mettre des fonds en commun.

Au Ghana, conformément aux objectifs fixés dans le « Ghana Vision 2020 » et repris dans l'AAGDS, l'objectif final de ce programme est de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

2.1.2. De l'AAGDS¹⁰⁶ à l'AGSSIP

En accord avec ces principes, et afin de préciser les différentes actions à mener pour mettre en œuvre les différents axes identifiés dans l'AAGDS, une Task Force (TF) de 30 personnes est commissionnée par le MOFA et 5 sous-comités correspondant à chacun des thèmes définis dans le cadre de l'AAGDS sont créés pour piloter et coordonner la préparation de propositions pour le programme AGSSIP.

Si le secrétariat de la TF est confié au PPMED (Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Department) du MOFA, le principe de préparation est ici original car cette TF et ces sous-comités comprennent non seulement des fonctionnaires de l'Etat mais également une forte représentation du secteur privé et des OP : la présidence de la TF est confiée à un acteur privé, quelques OP à vocation nationale telles que le GNAFF, la FAGE (Federation of Association of Ghanaian Exporters), la GAPTO (Ghana Agricultural Products Traders Association), l'HAG (Horticulturalist Association of Ghana) y participent,... Au total sur 30 membres, la TF comprend 14 représentants du secteur privé et 2 ONG. Dans chaque sous-commission sont mises en place une série de consultations afin d'identifier les contraintes et de définir des stratégies pour les différents thèmes retenus ; les OP participantes sont appelées à faire des propositions de projets.

A la fin du processus, un document de programme AGSSIP faisant la synthèse des différents travaux des sous-commissions est réalisé par le MOFA (MOFA, 1999). Ce document propose une liste de nombreuses propositions de projets pour chacun des axes identifiés dans l'AAGDS sans préciser véritablement comment ils peuvent être mis en œuvre, sans mettre en cohérence l'ensemble de ces projet. Ce document s'avère à ce stade quasi-inutilisable pour la mise en place du programme.

Il convient de souligner qu'à ce stade, la composante d'appui aux OP telle qu'elle sera définie dans le PAD n'apparaît pas clairement mais que quelques propositions ciblées avaient été réalisées par les OP parties prenantes notamment le GNAFF et la FAGE. On peut signaler également qu'à ce stade, l'implication du GCC et des OP non coopératives existantes et non tournées vers l'exportation est faible et qu'ils n'apparaissent pas (ou et qu'il n'en est nulle part fait mention) dans le document de synthèse de propositions du programme AGSSIP.

2.1.3. Du programme AGSSIP au projet AgSSIP de la Banque Mondiale

Parallèlement au processus d'instruction et de consultation présenté ci-dessus pour la définition du programme et alors que des nouvelles consultations sont prévues pour valider le document de synthèse final, des missions de pré-évaluations confiées aux services de l'Etat

¹⁰⁶ Il convient de préciser qu'après l'alternance politique de Janvier 2001, la stratégie sectorielle agricole du Ghana a été révisée et que le FASDEP (Food Agricultural Sector Program) s'est substitué à l'AAGDS. Cette substitution n'est pas sans poser des problèmes de cohérence pour l'AgSSIP initié sur la base de l'AAGDS.

sont lancées dans la seconde moitié de 1999 pour définir le contenu du programme AgSSIP et de ses composantes

La préparation de la composante d'appui aux OP est alors confiée au DOC (Department of Cooperative) et au DAES (Department of Agricultural Extension Service) avec le soutien d'une mission de consultance réalisée en Juin-Juillet 1999. L'objectif de cette mission est alors de formuler des stratégies et des programmes visant le développement d'OP, incluant les coopératives, dans le but d'améliorer l'efficacité des services apportés aux agriculteurs – hommes et femmes - en terme de vulgarisation, de fourniture d'intrants et de crédit, ainsi qu'éventuellement de stockage et de commercialisation (FFC, 1999).

Cette mission proposera à l'issue d'une série de consultations des OP dans l'ensemble du pays quelques-uns des éléments du contour de la composante d'appui aux OP (FCC, 1999) :

- le développement d'une politique et d'un cadre légal (révision de la loi coopérative, amendement du Cooperative Societies Decree de 1968, développement d'une politique et d'une loi sur les ONG)
- le renforcement et la restructuration institutionnels (renforcement et restructuration du rôle du DOC, intégration au MOFA d'une fonction de promotion et de développement des OP, développement de la formation pour les OP,...)

Si cette mission recommande la mise en place d'un Fond de développement et d'investissement pour l'appui aux OP, il ne s'agit alors encore que d'une ligne de financement au sein du programme AGSSIP dont l'utilisation reste dédiée aux services étatiques chargés de l'appui aux OP.

Si de nombreuses OP ont été consultées pendant la mission d'appui à la définition de cette composante, il semble qu'elles l'ont été plus pour appréhender leur situation (forces, faiblesses, difficultés) que pour réellement les associer au processus de définition du programme d'appui qui leur était dédié.

2.2. Remarques sur le processus d'élaboration du programme et la participation des OP

2.2.1. Une tentative inaboutie d'implication forte des acteurs privés

L'approche initiale d'élaboration du programme est originale et ambitieuse. Elle plaçait les partenaires du secteur privé et quelques OP au cœur du processus d'élaboration du programme en leur confiant une place importante dans le pilotage et la coordination du processus d'élaboration du programme. Néanmoins, il semble que confier l'instruction d'un tel projet à des acteurs privés et des OP pose de nombreux problèmes :

- Les OP et les acteurs privés impliqués n'avaient pas de savoir faire pour assurer les fonctions d'animation et de pilotage de la préparation d'un tel programme,
- Ils n'auraient pas bénéficié d'un appui spécifique suffisant pour s'acquitter de façon efficace de cette tâche,

- Il semble également qu'ils n'étaient pas porteurs d'un projet de société mais plutôt de leurs propres intérêts et que leur représentativité du milieu paysan était limitée.

Par ailleurs, même si les OP et des acteurs privés étaient impliqués dans le processus, l'influence des institutions étatiques restait forte, d'une part car *in fine* le programme négocié reste un programme étatique (convention signée avec le gouvernement), d'autre part car ces institutions disposent de plus de personnel habitué à la négociation de ce type de programme. Enfin, il semble que l'appui fourni par l'expertise local, assigné par le gouvernement ghanéen, pour assister cette TF n'avait pas une connaissance fine des standards souhaités par la banque mondiale. Par ailleurs, il semblerait qu'elle n'a pas fourni un appui de qualité satisfaisante permettant réellement aux OP concernées d'assurer leur fonctions de pilotage.

2.2.2. Une rupture dans le processus de participation des OP à l'instruction du programme

Face aux contraintes de temps et avec un souci partagé par la Banque Mondiale et le Gouvernement de poursuivre les appuis aux services de recherche et de vulgarisation alors que les projets spécifiques qui leur étaient dédiés dans le cadre du MTADP (cf. § 1.1.2) s'achevaient fin 1999, le processus d'instruction s'est accéléré et la préparation du document final du programme fixant activités et budgets a été finalement réalisée plus rapidement par les agences étatiques. Bien qu'un long processus d'instruction ait été mis en œuvre en faisant appel aux acteurs étatiques et privés, la négociation finale a été conduite entre la Banque Mondiale et les Ministères Ghanéens, le MOFA et le MELSW (DOC) sans consultation des autres acteurs.

2.2.3. Une rupture dans le contenu du Programme et des frustrations

Le projet final tel que défini dans le PAD (Project Appraisal Document) - WB, 2000a - n'est finalement pas en continuité avec les documents antérieurs. En effet, alors que, dans sa définition initiale, le programme AGSSIP était un programme sectoriel complet visant à mettre en œuvre l'ensemble des axes stratégiques définis dans l'AAGDS, le projet AgSSIP se définit dans sa version finale, telle que stipulée dans le PAD (Project Appraisal Document), en réponse à seulement 3 des éléments de l'AAGDS, à savoir : la promotion de quelques produits via une amélioration de l'accès au marché, le développement et l'amélioration de l'accès aux technologies pour une gestion durable des ressources naturelles, l'amélioration des ressources humaines et des capacités institutionnelles¹⁰⁷. Finalement, le projet AgSSIP dans sa version finale apparaît comme un large projet d'appui et de réformes des systèmes de recherche et vulgarisation plutôt qu'un programme sectoriel de relance d'agriculture.

¹⁰⁷ Les autres éléments de cette stratégie feront l'objet d'autres projets spécifiques : des projets dédiés à l'amélioration et au développement des infrastructures rurales : le Village Infrastructure Project (VIP), le Rural Water Supply and Sanitation (RWSS), le National Road Sector Project (NRSP) et un projet de financement rural : le Rural Financial Service Project (RFSP).

Il convient de remarquer que les outils principaux visant à l'appui aux OP tels que le Farmers-Based Organization Fund (FBO Fund) ou le Extension Development Fund (EDF) n'étaient pas clairement prévus dans les documents antérieurs. Il convient de remarquer également qu'une recherche des priorités en terme d'actions à mettre en œuvre et des acteurs pour les réaliser avait été menée dans le cadre des consultations préalables (liste de projet) et que le document final ne les reprend pas mais donne un cadre plus général et laisse *de facto* en suspens de nombreux points tels que la responsabilité effective de chacune des parties prenantes du projet, le mode de mise en œuvre,...

Cette rupture après un long processus de concertation a suscité une incompréhension et des frustrations de la part des bailleurs et des acteurs privés impliqués dans le processus de concertation initié à l'occasion de la définition du programme.

Concernant les bailleurs notamment, il semble que ceux-ci attendaient une plus grande concertation dans la mise en oeuvre, un partage des tâches autour d'un document cadre. Finalement, un sentiment de frustration partagée est présent par rapport à cet état de fait puisque d'une part les autres bailleurs ont eu l'impression de ne pas se retrouver dans le projet final de la Banque, d'autre part, le retrait des autres bailleurs a induit une déception de la part de la Banque dans la mesure où après un long processus de concertation et de réflexion les autres bailleurs se sont démobilisés.

Pour les acteurs privés, la déception est autre. Ils pensaient pouvoir tirer partie directement du programme pour un renforcement de leur capacité (d'un point de vue organisationnel mais également en terme d'investissements). Leur déception a été grande dans la mesure où finalement le dispositif final ne prévoit aucune aide directe aux OP ayant participé à la consultation initiale.

3. Le projet AgSSIP

Le document d'évaluation du projet (Project Appraisal Document) de l'AgSSIP de juin 2000 constitue le document central du programme puisqu'il en définit les objectifs, les composantes et les modalités de mise en œuvre.

Ce document inscrit le soutien de la Banque sur la durée sous forme d'un Prêt Programme Evolutif (Adaptable Program Loan - APL) de 9 ans découpé en 3 phases. Il détaille le contenu de la première phase (2001 – 2003) et fixe les critères d'évaluation (« triggers ») pour le démarrage des phases suivantes.

3.1. Les objectifs de l'AgSSIP

L'objectif général de l'AgSSIP est de renforcer la croissance de la productivité et des revenus agricoles pour réduire la pauvreté en milieu rural, améliorer la sécurité alimentaire, et contribuer à l'accélération de la croissance de l'ensemble de l'économie d'une façon durable.

Les objectifs spécifiques de la première phase de l'AgSSIP sont les suivants (WB, 2000q, p.4) :

- *“Initiating and/or accelerating policy and institutional reforms for the strengthening of Government’s capacity to carry out its core functions*
- *Promoting decentralization of the planning and implementation of agricultural development programs to the regions and districts by strengthening the capacities of (a) regional and district governments in planning and implementing agricultural development programs; and (b) central ministries and agencies to focus on policy-making, planning, evaluation, technical backstopping and regulatory services;*
- *Promoting cost-effective demand-driven agricultural and extension systems that would generate and disseminate technologies on a contracting and/or cost sharing basis; and*
- *Strengthening the capacity of Farmers-based organizations (FBO) to play an enhanced role in priority setting and decision making in agricultural and community development programs and facilitate input distribution, credit, processing and output marketing services”.*

3.2. Les composantes du programme

Le programme AgSSIP se décompose en 4 composantes articulées (WB, 2000, p.11) :

- Réforme et renforcement pour la création et la diffusion de technologie agricole
- Réforme institutionnelle et renforcement du MOFA
- Développement des OP
- Renforcement de la formation agricole

3.2.1. La composante Réforme et renforcement pour la création et la diffusion de technologie agricole (78 M. US\$).

Cette composante, représentant 63% du coût total du programme, vise à renforcer le système national de recherche et de vulgarisation et à le réformer pour qu'il soit piloté par la demande. Cette composante est découpée en deux sous-composantes (WB, 2000a):

- **La composante d'appui à la recherche**, mise en œuvre par le CSIR (Council for Scientific and Industrial Research) dont les activités spécifiques sont :
 - L'amélioration du pilotage, de la gestion et de la « redevabilité » des services de recherches.
 - La mise en place d'un système compétitif de financement de la recherche comprenant une participation des utilisateurs.
 - Le financement de programmes prioritaires de recherche.
 - Le renforcement et la rationalisation des systèmes d'information scientifique, de la gestion des ressources humaines et des infrastructures de la recherche.

- **La composante d'appui à la vulgarisation**, mise en œuvre par le MOFA, les Assemblées de District, les OP, les ONG et le secteur privé, le MOFA étant chargé de la formulation de la politique et du suivi de la vulgarisation, les Assemblées de District de la planification et de la mise en œuvre de la vulgarisation en collaboration avec les OP, les ONG, et des pourvoyeurs de service privés mobilisés sur une base contractuelle.

Les activités spécifiques de cette sous-composante sont :

- l'appui à la décentralisation des services de vulgarisation au niveau des AD,
- le renforcement de la participation des bénéficiaires à l'orientation des programmes de vulgarisation et de recherche,
- le renforcement des liens avec la recherche,
- la mise en place d'un Fond de Développement des services de vulgarisation,
- la prise en compte des questions de genre et de préservation de l'environnement dans les services de vulgarisation.

3.2.2. La composante Réforme institutionnelle et renforcement du MOFA (29.5 M US\$)

Cette composante est mise en œuvre par le MOFA et les AD. Elle vise à appuyer le MOFA dans le cadre du processus de décentralisation, déjà engagé dans le cadre du « Public Service Reform Program », et qui consiste en un transfert de responsabilités des fonctions de vulgarisation et de développement vers les AD. Les activités de cette composante visent ainsi à mettre en cohérence les capacités du MOFA avec ces nouvelles fonctions en renforçant les directions centrales du MOFA et en développant les capacités de ses agents pour leur permettre d'assurer :

- leur fonction centrale : formulation de politiques, planification et coordination, suivi et évaluation des services d'information et de régulation,
- un soutien et des formations aux agents de développement régionaux, aux spécialistes thématiques (Subject Matter Specialists) et aux agents de vulgarisation au niveau des districts.

3.2.3. La composante Développement des OP (9.9 MUS\$)

La composante de développement des OP vise à leur permettre de jouer un rôle majeur dans la définition des politiques agricoles et dans la fourniture de services aux agriculteurs. Cette composante doit être mise en œuvre par le DOC, le GCC et le Conseil Administration (Board of Trustees) du fond d'appui au développement des OP (Farmer Based Organisation Development Fund – FBO F).

Cette composante prévoit 5 sous-composantes :

- **Développement d'un cadre politique et législatif favorable à la création d'OP conduites par des agriculteurs et d'ONG.**

Il s'agit plus spécifiquement ici de réviser le document de Politique des Coopératives et le décret sur les coopératives de 1968 pour permettre le développement autonome, indépendant et durable des coopératives et des FBO (WB, 2000a, annexe 2). Le programme vise à mettre en place un débat pour proposer une révision de cette loi cohérente avec les aspirations des OP. La révision de la loi occupe une place particulièrement importante dans le programme AgSSIP puisque l'adoption de cette nouvelle loi sur les OP est un des critères d'évaluation (« triggers ») pour le passage à la deuxième phase de financement du programme.

- **Promotion et développement des OP**

Le programme prévoit le renforcement de la faîtière officielle des coopératives, le GCC, pour lui permettre d'assurer son mandat de façon effective, en lui fournissant un appui en terme de formation auprès de ses membres. Il s'agit plus particulièrement de lui fournir un appui en terme logistique et de formation de ses cadres et de ses membres pour prendre en charge notamment la fonction d'audit des coopératives effectuée statutairement jusqu'alors par le DOC.

- **Renforcement des capacités des agences responsables de la promotion et du développement des OP**

Le programme prévoit ici de fournir un appui spécifique à deux services de l'Etat : le DOC et l'unité ONG du MESW aujourd'hui MMED.

Pour le DOC, il s'agit de l'assister dans son transfert de compétence vers le GCC de la fonction d'audit des coopératives, de lui fournir un appui logistique pour faciliter la mobilité et les opérations de ses cadres au niveau des régions et des districts pour assurer les fonctions centrales et statutaires (enregistrement des coopératives) et les fonctions non statutaires (conseil, formation, sensibilisation), de financer des formations à ses cadres dans les domaines du commerce et de la gestion financière et de lui fournir un appui dans la préparation et la finalisation des documents de politique sur les coopératives et la révision du cadre législatif les concernant.

Pour l'unité ONG du MESW (aujourd'hui MMED), il s'agit de renforcer ses capacités dans le domaine de la formulation de politiques et de lui permettre d'assurer ses fonctions de régulation. L'appui dans le cadre du programme sera destiné à l'établissement d'une base de données des ONG au Ghana, à la formation des équipes sur les activités des ONG et le cadre politique de leur intervention ainsi qu'à la réalisation de d'études d'impacts et d'efficacité des ONG au Ghana.

- **Renforcement du système de formation et d'éducation des OP**

Le programme prévoit ici de fournir un appui spécifique au Ghana Cooperative College (CC) pour qu'il élargisse son champ d'activités aux organisations non coopératives et qu'il devienne un institut de formation privé, autonome et durable. Un appui spécifique doit lui être

octroyé dans le cadre du programme pour réaliser un plan stratégique, reformuler les cursus de formation et améliorer les infrastructures et les équipements de formation.

• **L'établissement d'un Fond de Développement des OP (FBO Fund)**

Selon le document de projet (WB 2000, annexe 2, p. 74-76), il s'agit de mettre en place un fond, géré par les OP, pour financer des petits sous-projets tels que des projets innovants pour des activités économiques des OP, des projets de réhabilitation d'équipements anciens, des projets facilitant l'intégration verticale des OP et le développement de services correspondant aux besoins des OP de base, le renforcement des capacités des OP non couvertes par les programmes de formation du GCC et du DOC.

L'administration du fond doit être confiée à un Conseil National d'Administration (« National Board of Trustee). Une ONG, sélectionnée par appel d'offre compétitif, doit être chargée du secrétariat du Conseil d'Administration du FBO F, de traiter les demandes pour les préparer à l'approbation du CA, d'exécuter les décisions du CA. Le montant du fond initial prévu par l'AgSSIP est de 5 millions d'US\$. La mise en œuvre des sous-projets doit être sous la responsabilité des OP qui, dans la mesure du possible, contractualiseront avec une ONG ou un consultant pour leur mise en œuvre. La diffusion de l'information auprès des bénéficiaires potentiels sur les règles d'accès et de fonctionnement du fond est du ressort du GCC et du DOC.

3.2.4. La composante Renforcement de la formation agricole (5,7 MUS\$)

Cette composante vise à renforcer le système de formation agricole pour réorienter les cursus des collèges et universités agricoles afin qu'ils soient mieux adaptés à la demande du secteur privé. Cette composante, mise en œuvre par le Département des Ressources Humaines (DRH) du MOFA en collaboration avec le Ministère de l'Éducation et les facultés d'agriculture des Universités, prévoit :

- La révision profonde de la stratégie de formation pour la réorienter vers le secteur privé,
- Une participation des OP, des ONG et du secteur privé à l'orientation des formations,
- Le recrutement de nouvelles équipes enseignantes et le renforcement des capacités des équipes existantes au sein des écoles et universités,
- Une réhabilitation des infrastructures d'éducation,
- Un renforcement du DRH du MOFA, responsable de la formulation des politiques de formation agricole et de formation continue pour l'évolution des carrières au sein du MOFA.

3.3. Réflexions sur la structuration de l'AgSSIP et la participation des OP

3.3.1. D'un point de vue général

★ Un découpage dans la continuité des projets initiaux...

Après une importante consultation et des travaux thématiques sur la base des axes définis dans le cadre de l'AAGDS, on retrouve finalement dans les composantes finales du programme telles que définies dans le PAD, un découpage dans la continuité des projets spécifiques de la Banque dans le domaine de la recherche et la vulgarisation : le NARP et le NAEP (cf § 1.1.2).

★ Une recherche de participation des OP dans les composantes non spécifiques

Si le projet prévoit une composante spécifique dédiée à l'appui aux OP, les composantes d'appui à la recherche et à la vulgarisation prévoient également d'accroître la participation des producteurs à la définition de la recherche et de la vulgarisation en mettant en place des comités qui seront des espaces d'interface entre les agriculteurs et les services agricoles et la recherche (cf. infra § 4.1.1 et 4.1.2).

★ Mais une faible participation des OP dans le pilotage du projet

Alors que la participation des acteurs privés a été favorisée lors de la phase initiale de définition du programme, son pilotage et sa mise en œuvre est principalement confiée aux agences étatiques, en raison de leur plus grande expérience de la gestion de l'aide et des procédures de la Banque (WB, 2000a). Ainsi, le PAD prévoit que le Directeur du PPMED (MOFA) soit le coordinateur national du programme et le secrétaire du « National Program Advisory Committee ». Pour la mise en œuvre du projet, les deux principales agences d'exécution choisies sont le CSIR pour la composante recherche et le MOFA pour les autres composantes.

3.3.2. Pour la composante d'appui aux OP

★ Une nouveauté dans les programmes d'appui et de réforme des systèmes nationaux de recherche / vulgarisation

La présence d'une composante spécifique d'appui aux OP dans un programme de réforme des services de recherche et de vulgarisation apparaît comme une **réelle innovation** positive par rapport aux précédents projets d'appui aux systèmes de recherche et de vulgarisation.

★ Une réelle volonté de complémentarité au sein de la composante OP

La conception de la composante traduit une réelle volonté de mettre en œuvre une approche intégrée pour renforcer et développer les OP. En effet, cette composante prévoit la combinaison d'activités à différents niveaux :

- au niveau du cadre législatif national (révision de la loi coopérative, création d'une loi sur les ONG),
- au niveau des institutions en charge de leur développement par un appui direct initial aux agences étatiques (DOC, DAES) et « non-étatiques » (GCC) chargées de la promotion des OP
- au niveau des OP de base grâce à la mise en place d'un fond spécifique d'appui aux OP (FBO F) leur permettant d'accéder à des moyens de financer des formations et des petits investissements à caractère démonstratif et/ou innovants. Ce FBO F constitue le principal outils d'appui direct aux OP, représentant un peu plus de la moitié du financement prévu dans cette composante (5 M. \$US sur 9 M.\$US).

★ Mais une composante modeste en terme financier,...

Si la composante d'appui aux OP est un élément nouveau, d'un point de vue financier, cette composante ne constitue qu'une faible partie des engagements à l'échelle de l'ensemble du programme puisqu'elle ne représente que 9.93 US\$ M, soit 8% du montant total du programme. Finalement, si le montant total réservé à l'appui direct aux OP est de 5 millions de US\$, ce financement ne représente que moins de 4 % du montant total du projet.

★ Et une difficile répartition des responsabilités

Si pour les composantes trouvant leur origine dans des projets antérieurs, les maîtrises d'œuvre sont clairement définies et les responsabilités relativement faciles à définir (CSIR pour la composante recherche, MOFA et ses différents services pour les autres composantes), pour la mise en œuvre de la composante d'appui aux OP qui constitue une composante originale par rapport aux projets antérieurs de la Banque Mondiale au Ghana, la répartition est plus complexe. Elle fait appel au MOFA (PPMED et DAES), au MMED (DOC), au GCC et au CC¹⁰⁸. Cette multiplicité d'agences d'exécution dès la définition du projet et sans concertation préalable concourt à créer des difficultés de coordination, limite son appropriation et rend difficile la définition claire de responsabilités.

¹⁰⁸ A ces acteurs s'ajoute une ONG (Focal Institution) censée être recrutée pour être en charge du secrétariat du FBOF. En mai 2003, elle n'avait pas encore été recrutée, ce recrutement demeurant un objet de négociation entre la Banque et le MOFA (cf. infra § 5.2.3.).

4. La mise en œuvre de l'AgSSIP et de sa composante OP

L'objectif de cette étude n'est pas d'évaluer le programme dans son ensemble, sa pertinence et ses résultats mais de s'attacher à tirer des enseignements quant au montage et à la mise en œuvre de dispositif d'appui aux OP. Par ailleurs, comme nous l'avons signalé dans le préambule, peu de financements ont été réalisés dans le cadre du programme dans son ensemble à ce stade et aucun projet n'a été financé sur le FBO F. Nous nous attacherons par conséquent à décrire plus particulièrement les dispositifs d'appui aux OP prévus dans le cadre de la composante d'appui au OP et dans les autres composantes du projet. Comment ils ont été mis en place à ce stade ? Quel rôle les OP ont joué dans le processus à ce stade ? Quel rôle elles sont appelées à jouer dans les dispositifs définis pour la suite du programme ?

4.1. La mise en œuvre de dispositifs renforçant la participation des OP dans la recherche et la vulgarisation

Hors de la composante spécifique d'appui aux OP, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre ou initiés pour renforcer les liens entre le système de recherche et de vulgarisation et les agriculteurs.

4.1.1. Vers une recherche davantage pilotée par la demande des agriculteurs

Afin d'impliquer les acteurs du secteur privé et les OP dans le pilotage de la recherche, le programme a permis la création de 3 nouvelles structures de pilotage de la recherche au niveau national dans lesquelles participent à des degrés divers des représentants d'OP :

- Le Comité de Politique de Recherche Agricole (Agricultural Research Policy Committee – APRC), se réunissant deux fois par an : il est chargé de définir les grandes orientations de la politique de recherche. Ce comité est composé de 12 membres et est présidé par le Directeur en Chef du MOFA. La participation des acteurs privés y est réduite à un agriculteur (Best Farmer¹⁰⁹), un représentant du secteur Agro-industriel et un représentant d'une OP.
- Les 14 Comités de Coordination Politique (Policy Coordinating Committees – PCC), se réunissant 3 fois par an, constituent eux des comités de pilotage de la recherche pour chacune des productions agricoles majeures du pays. Dans ces commissions siègent un représentant d'une OP de niveau national par filière.
- Le « Board of Trustee », chargé de sélectionner les projets de recherche dans le cadre du dispositif de Financement Compétitif de la Recherche Agricole, le « Competitive Agricultural Research Grant Scheme » (CARGS). Ce Board est composé de représentants de la recherche (CISR), du MOFA, des représentants des agriculteurs et de l'agro-industrie.

¹⁰⁹ Chaque année, en lien avec les services du MOFA, un « Best Farmer » est élu. Ce processus de sélection suit un processus ascendant depuis les villages, les districts, la région et le pays. La proposition des candidats émane généralement au niveau des villages des agents de vulgarisation. Il s'agirait d'agriculteurs connus pour leurs « bonnes pratiques agricoles » mais rarement de leader d'OP.

Ces comités sont des lieux d'échange intéressants pour aller vers une plus grande participation des professionnels (agriculteurs, transformateurs) dans le pilotage de la recherche. Si au niveau du NARP l'influence des OP semble faible, il semblerait que la participation des OP dans les autres structures soit plus effective. En effet, la participation du Ghana Cotton Grower Association au PCC Coton aurait permis d'initier des collaborations entre la recherche et cette OP qui cofinancerait des équipements dans le cadre d'un programme de recherche sur l'amélioration de la qualité du coton. Par ailleurs, un avis défavorable émis par les représentants des agriculteurs au sein du « Board of Trustee » du CARGS aurait conduit à écarter un projet de recherche qu'ils jugeaient inintéressant économiquement.

4.1.2. Vers un renforcement des relations entre Recherche / Vulgarisation et agriculteurs

Au niveau local, le programme prévoit la création de comités de liaison Recherche/Vulgarisation (Research/Extension Liaison Committees - RELC). Ces comités ont été créés lors des projets précédents, NARP et NAEP. Initialement mis en place au nombre de 5, un pour chaque grande zone agro-écologique du pays, ces comités sont constitués de chercheurs, d'agents du MOFA (service de vulgarisation) et de producteurs. Ils visent à faciliter les échanges et à conduire à une meilleure orientation des recherches locales et des activités de vulgarisation par les producteurs. L'initiative a suscité un large intérêt auprès des différents acteurs (chercheurs, agents chargés de l'extension, agriculteurs). L'objectif, dans le cadre du Programme AgSSIP, est de développer ce concept en créant des comités à des échelles plus proches du terrain.

Depuis le démarrage du programme, de nombreuses réunions de consultation impliquant les parties prenantes ont été tenues au niveau national et régional afin de définir les responsabilités et les modalités de fonctionnement de ces futurs RELC¹¹⁰.

Les débats ont porté sur le niveau auquel seront positionnés les RELC. Trop lourd et surtout trop coûteux à mettre en œuvre au niveau de chaque district, le niveau de la province a finalement été retenu. La composition et le nombre de représentants du milieu rural ont également été débattus. Au terme de ce processus de consultation, un manuel de procédure final a été publié par le MOFA au début 2002. Il prévoit la création de 10 RELC régionaux composés chacun de 15 membres dont 2 représentants d'OP, un représentant d'une ONG et un représentant de l'Agro-industrie.

Cependant, en mai 2003, ces comités n'avaient pas encore été mis en place. La principale difficulté reste la définition des responsabilités du financement à terme de ces comités entre la recherche (CSIR) et le MOFA.

¹¹⁰ En avril 2000, une première proposition de manuel a été préparée par une équipe composée d'agents de la recherche et de la vulgarisation. Ce document a été discuté en juillet et octobre 2002 lors d'ateliers conduits à Cape Coast, Tamale, Kumasi, et Bunso auxquels participaient des chercheurs, des cadres chargés de la vulgarisation et des agriculteurs.

4.1.3. La mise en œuvre du fond d'appui à la vulgarisation (Extension Development Fund - EDF)

Pour promouvoir le développement d'un système de vulgarisation faisant plus de place aux acteurs non étatiques tels que les fournisseurs privés de services (Private Service Providers), les OP et les ONG, la mise en place d'un fond d'appui à la vulgarisation (EDF) d'un montant de 5 millions de US\$ a été prévu dans le cadre de la composante d'appui aux services de vulgarisation du programme AgSSIP.

La mise en œuvre de cette activité a été confiée au DAES du MOFA et un secrétariat exécutif a été mis en place pour assurer cette tâche au sein du DAES. L'essentiel des activités menées depuis le début du programme a consisté en la définition du manuel de procédures de ce fond. Sur la base d'une proposition de manuel réalisée par le DAES, une série de consultations régionales auprès des acteurs du développement rural (Services, OP,...) a été réalisée pour inclure les remarques des différents acteurs. Un document final a été publié en mars 2003.

Selon ce manuel, l'objectif de ce fond sera de renforcer les capacités des acteurs privés impliqués dans des activités de vulgarisation et de formation auprès d'OP. Si les bénéficiaires finaux sont des OP reconnues par le MOFA et le DOC, les fournisseurs privés de services peuvent être des OP, des ONG, ou d'autres formes. Le fond financera les coûts opérationnels engendrés par des activités de vulgarisation (des salaires, du matériel destiné à des activités de vulgarisation, des coûts d'organisations de formation, des coûts liés à l'utilisation de mass media, des coûts d'accès à des résultats de recherche et des coûts de rédaction de rapports).

Pour administrer ce fond, un « National Board of Governors » a été créé. Il est constitué de 11 membres dont 3 représentants paysans et un représentant du secteur privé. Il est appuyé par un secrétariat assuré par le DAES. Au niveau local, pour les 12 districts retenus pour la phase pilote, des comités de pilotage de district (District Steering Comitee – DSC) ont été établis. Ces DSC se composent de 7 personnes, dont 2 représentants des agriculteurs (un homme et une femme) et un commerçant local. Ces DSC sont chargés de l'évaluation technique et financière des projets, de la soumission de ces projets locaux pour approbation au « National Board of Governors » et du suivi de leur réalisation.

Il convient de remarquer de grandes similitudes dans la structure de gouvernance retenue pour l'EDF et le FBO F. En effet, tous deux ont des « National Board » et des DSC. Afin d'encourager les synergies au niveau local, les mêmes districts ont été retenus dans la phase pilote pour les deux fonds. Par ailleurs, afin de limiter les structures de gouvernances, au niveau des districts, les DSC seront chargé de l'instruction des projets éligibles pour les deux fonds.

4.2. Le renforcement des OP par la composante d'appui aux OP

4.2.1. Le processus de révision du décret sur les coopératives

Un processus d'information et de consultation autour d'un nouveau projet de loi sur les coopératives afin de remplacer le décret actuel datant de 1968 et de donner plus d'autonomie aux OP a été lancé par le GCC en collaboration avec le DOC. Avec l'appui de la CLUSA

(Cooperative league of united State of America) de la coopération britannique (DFID), plusieurs ateliers régionaux et un atelier national ont été réalisés pour amender le texte de la nouvelle loi coopérative et un groupe de pression a été mise en place pour que ce texte soit mis au calendrier de l'assemblée nationale.

4.2.2. Le renforcement direct des capacités des organisations de producteurs

★ L'appui au GCC

Avec l'appui de l'ILO (International Labour Organisation), le GCC a préparé un « Business plan » qu'il a soumis au secrétariat du programme AgSSIP pour financement à la fin de l'année 2000. Le GCC, affirme être pour l'heure en attente d'une réponse formelle de la part du secrétariat. Mais il semblerait que ce plan pose problème car ne car il ne permet pas d'assurer une autonomie financière à terme.

Le GCC aurait néanmoins déjà mis en œuvre des formations pilotes mais pas encore effectué une évaluation de ces formations, faute de financements obtenus dans le cadre du programme AgSSIP.

★ L'appui au « Cooperative College »

Comme pour le GCC, l'objectif est de créer une structure pouvant fonctionner de façon autonome. Néanmoins comme pour le GCC, en l'absence d'une garantie sur la capacité de parvenir à s'autofinancer, le CC n'a bénéficié d'aucun financement de la part du programme AgSSIP au stade actuel. Par ailleurs, un défaut d'information aurait conduit à des malentendus et des retards puisque le CC aurait été informé de sa fonction au sein du projet qu'au cours de la première mission de suivi de la mise en œuvre de mai 2002.

En définitive, au stade actuel, ces deux institutions se sont désormais tournées vers d'autres formes d'appuis financiers, l'USAID pour le CC et la Clusa pour le GCC qui disposent de plus de souplesse quant aux outils de financement et leur fournissent un appui ciblé dans une approche partenariale.

4.3. La mise en œuvre du Fond d'appui aux OP – le FBO F

Elément central du dispositif d'appui aux OP, la mise en œuvre du FBO F été plus particulièrement étudiée au cours de cette mission. Il convient de rappeler qu'en mai 2002, aucun projet d'OP n'avait été financé et que la structure de gouvernance du fond venait juste d'être mise en place : en effet, si le National Board du FBO F avait été inauguré en Octobre 2002, les comités de pilotage des districts (District Steering Committee – DSC) ne l'ont été qu'en mars 2003 et les rencontres avec les différents DSC organisées sur le terrain pendant la mission ont montré que ces derniers n'étaient, dans les faits, pas encore fonctionnels.

Dans ce contexte, à défaut de pouvoir analyser la contribution réelle de ce fond à l'appui aux OP, nous en retracerons les étapes de mise en œuvre, nous détaillerons les points de débats qui les ont accompagnées et les structures et procédures mises en place à ce stade.

4.3.1. Les étapes de la mise en œuvre

Si un manuel opérationnel, signalé dans le PAD (WB 2000), avait été élaboré dès 2000 par le DOC, l'atelier visant sa validation, n'a été organisé à Accra qu'en juillet 2001. Financé par le DFID (DOC, 2001) et avec la participation des représentants de coopératives, des agences de financement et des agences de l'Etat, cet atelier a fait émerger de nombreux points de désaccords et de questions non résolues. Une série d'ateliers de consultation auprès d'OP et d'agents des services d'Etat aux niveaux des régions a alors été organisée dans l'ensemble du pays en octobre 2001 avec l'aide financière du DFID. Ce processus de consultation a permis d'élargir le nombre d'organisations parties prenantes dans le processus de définition du manuel. Sur cette base, un nouveau projet de manuel a alors été rédigé (MOFA – DOC, 2002). La version finale du manuel opérationnel a été revue par un comité technique en décembre 2001, puis éditée en août 2002.

4.3.2. Les points de débats et les structures mise en place

Au cours des ateliers de nombreux points de débats ont été abordés. Nous rappellerons ici pour les principaux aspects de la mise en œuvre du fond, les points de débats, les modifications apportées par rapport à la version initiale et les procédures et structures finales mises en place à ce stade du programme.

- **La structure de pilotage du fond**

La structure de pilotage du fond a fait l'objet de débats importants. En effet, tirant l'expérience d'autres projets tels que le VIP¹¹¹, les acteurs ont mis en avant le danger des délais entre la soumission d'un projet par les OP de bases au niveau des districts et l'obtention de financement. Afin de réduire ces délais au maximum, les débats ont conduit à réduire la structure de gouvernance de trois échelons (District – Régional – National) à deux échelons (District – National).

- **La représentation des OP et des agriculteurs dans les structures de gouvernance**

La composition des organes de gouvernances a également été l'objet de débats. Si le principe de la participation d'agriculteurs a été retenu dès le premier document (3 sur 9 membres au niveau du Board et 3 sur 7 membres au niveau des DSC), la présence d'un autre représentant du secteur privé (représentant du secteur agro-business) a été rajouté pour le National Board et les DSC. Par ailleurs, le mode de sélection des représentants des agriculteurs a également été largement débattu (élections, désignation,...). Finalement, alors même que le document du

¹¹¹ Dans le cadre de ce projet, les délais entre le dépôt d'une demande de projet et l'obtention du financement était couramment de plus de 6 mois et pouvait aller jusqu'à 10 mois, occasionnant un découragement des porteurs de projet (communautés).

manuel de procédure final prévoit la tenue d'élections, pour hâter le processus, les représentants des agriculteurs ont été désignés, et ce non par les agriculteurs eux-mêmes mais par le MOFA¹¹².

- **L'échelle de l'intervention : quelques districts pilotes**

Alors qu'il était initialement prévu de couvrir l'ensemble des 110 districts du pays, il a été finalement décidé de réaliser un test sur 12 districts répartis sur l'ensemble du pays et sensés avoir été choisis parmi les plus démunis en terme de soutien (ce qui ne semble pas toujours le cas au vue des enquêtes réalisées).

Il convient de remarquer qu'un travail de sensibilisation et de repérage des OP potentiellement intéressées par des financements avait été conduit dans l'ensemble des districts par le DAES et les DOC et que l'annonce d'une réduction de l'intervention à quelques districts pilotes a contribué à créer un sentiment d'incompréhension et de frustration pour les responsables des services étatiques et des OP des districts impliqués initialement et non retenus au final.

- **Les conditions d'accès au fond :**

Les conditions d'accès au fond en terme de structuration des OP éligibles ont été durcies. En effet, si le choix d'OP de base est clair dès la première version du manuel, les conditions à remplir par ces OP ont été clarifiées et durcies lors du processus de consultation pour prévenir de la constitution de groupements dans le seul but de bénéficier d'une subvention. Si dès les premiers documents, les OP éligibles devaient déjà être connues de la part du DOC ou du DAES, avoir plus de 20 membres, avoir un compte bancaire, fournir de nombreux documents attestant de leur fonctionnement (minutes des réunions, règles de fonctionnement,...) et payer préalablement des frais d'enregistrements auprès des DSC, leur durée d'existence avant de pouvoir prétendre à des financements a été repoussée de 6 mois minimum à 12 mois minimum dans la version finale.

A contrario, les pré-requis financiers ont été limités : si initialement la participation des OP au financement devait être de 10 % de la valeur du projet à financer, la version finale autorise les OP à disposer de ce montant en numéraire ou en nature, ce qui facilite l'éligibilité aux fonds compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreuses OP de base pour mobiliser des fonds de la part de leurs adhérents.

- **La nature des projets éligibles**

La nature des projets éligibles n'a pas évolué au cours des consultations. Si les OP ont pu signaler les difficultés financières et l'importance des crédits de campagne pour l'adoption d'innovation, ce type d'objet n'est pas éligible à ce fond. Toutefois, le fond a été conçu dès le départ pour permettre de financer des projets de formation au sens large, mais également des projets de réhabilitation de structure et du matériel pour des projets innovants. Ceci ouvre *de facto*, avec un montant maximal de projet éligible de 20.000 \$US, la possibilité de financer

¹¹² Pour le « National Board », un représentant pour chacune des grandes régions du pays (le nord, le centre et le sud) a été désigné.

des équipements communs ce qui constitue une demande forte des OP de base comme nous avons pu le vérifier lors d'entretiens conduits auprès de ces dernières.

- **Une forte négociation autour de la Focal Institution... toujours en cours**

Le point de négociation et de désaccord majeur entre la Banque et les acteurs locaux, le MOFA principalement, est le recours à une « Focal Institution » (FI) - une ONG chargée d'assurer le secrétariat du National Board ainsi que la mise en œuvre et la gestion quotidienne du fond. Alors que la Banque souhaite la mise en place pour cette fonction d'une ONG choisie par appel d'offre, le MOFA souhaite se voir attribuer cette fonction argumentant l'importance du coût occasionné et la non pérennité de la structure une fois le projet achevé. Ce problème a finalement été tranché partiellement avec la décision de mettre en œuvre un double système : 6 districts seraient gérés avec une FI et 6 avec un secrétariat assuré par le secrétaire (Desk Officer) de la composante d'appui au OP, cadre du PPMED. Si cette solution intermédiaire semble compliquer la situation d'un point de vue opérationnel et de cohérence, elle peut avoir l'avantage de tester plusieurs types d'arrangements institutionnels. Néanmoins, cette solution semble également peu durable dans la mesure où le secrétaire est issu du PPMED dont la fonction n'est pas d'administrer un fond mais de coordonner le projet.

- **Le financement des projets et le décaissement**

Les procédures de décaissement ont évolué aux cours des différentes moutures du manuel de procédure. Si dans la version initiale, les financements devaient être effectués directement auprès des OP pour financer la prestation contractuellement établie avec le fournisseur privé de service, le document final du manuel de procédure signale que dans la mesure du possible les financements devront être versés directement au fournisseur privé de service. Si on ne peut conclure sur ce qui prévaudra dans la pratique, ceci constitue un risque de voir les OP ne bénéficier d'aucun financement direct dans le cadre de ce fond. Ceci témoigne d'une grande défiance de la part des services de l'Etat envers leur capacité de gestion de ces OP. Par ailleurs, cette pratique du financement directe au fournisseur privés de service tend à réduire grandement le rôle pédagogique et d'apprentissage potentiel en terme de gestion financière pour les OP que peu revêtir la gestion directe des financements qui leur sont dédiés. Enfin, cela peut également réduire leur sentiment de responsabilisation vis-à-vis de la gestion de ces financements.

5. Enseignements préliminaires pour le renforcement des capacités des OP

Comme souligné dans le préambule, les activités d'appui direct aux OP financés dans le cadre du programme AgSSIP sont encore inexistantes au stade actuel. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'objectif de la présente étude n'est pas d'évaluer le projet mais de tirer des enseignements à ce stade du projet en matière d'appui aux OP. Nous chercherons donc dans cette dernière partie à préciser le rôle joué par les OP dans la définition et la mise en œuvre du projet au stade actuel. Puis, nous tirerons des enseignements préliminaires et présenterons

quelques pistes de recommandations pour améliorer la définition et la mise en œuvre des programmes d'appui aux OP.

5.1. Participation et rôle des OP dans l'AgSSIP

5.1.1. La participation des OP dans le processus de définition de l'AgSSIP

Il convient de distinguer deux phases et deux types de participation dans le cadre de la définition de l'AgSSIP.

Durant la première phase, quelques responsables d'OP, principalement des OP tournées vers l'exportation et/ou fortement liés au gouvernement (GNAFF), ont été, comme représentants du secteur privé, mis au cœur du processus de définition du projet en étant partie prenante du pilotage et de la coordination des études préparatoires.

Néanmoins, cette forme de participation ambitieuse et tranchant avec les pratiques courantes a été difficile et n'a pas fourni les résultats escomptés. Même si ces OP avaient une structuration nationale, leur représentativité était limitée à celle d'agriculteurs appartenant à une tranche plutôt aisée d'agriculteurs et/ou avaient un lien faible avec la base. De fait, même si leur participation a été forte, ils ne pouvaient véritablement représenter le mouvement paysan et les intérêts de l'ensemble des paysans (notamment les plus pauvres). Par ailleurs, ces acteurs ne semblent pas avoir été suffisamment appuyés dans l'exécution de cette tâche nouvelle pour leur permettre de construire une réelle proposition de programme cohérent et articulé de renforcement des OP à l'échelle du pays.

Durant la seconde phase, réalisée lors d'une mission d'expertise, la participation des OP est bien plus faible en ce sens que, bien que plus d'OP à la base aient été consultées, elles n'étaient pas parties prenantes du pilotage du processus de définition. Elles semblent de plus avoir été consultées rapidement, sans véritablement avoir les moyens d'interagir sur la durée avec les équipes chargées de l'instruction du projet, ni de faire de réelles propositions.

5.1.2. La participation des OP dans le processus de mise en œuvre de l'AgSSIP

La participation des acteurs à la définition des modes de mise en œuvre du projet s'est produite à l'occasion de la définition des manuels de procédure. Globalement, il s'agit de consultations pour amendement de documents écrits par les services de l'Etat. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la participation de ces acteurs à ces ateliers de consultation a véritablement conduit à la prise en compte des intérêts des producteurs. Sur la base de témoignages de participants, on peut considérer que les conditions n'étaient pas favorables à une préparation de propositions par les OP: les documents sur lesquels ils étaient amenés à réagir ne leur étaient présentés que lors des ateliers, les participants conviés aux ateliers n'étaient que peu ou pas informés du contenu et des enjeux des discussions et donnaient leur point de vue « à chaud » ce qui a largement limité leur capacité de réaction et la représentativité de leur position. Par ailleurs, les documents présentés étaient généralement des documents techniques dont la lecture n'était pas toujours aisée.

5.1.3. La place et le rôle des OP dans l'exécution de l'AgSSIP

Le programme a contribué à mettre en place de nombreuses structures au sein desquelles les agriculteurs ou des représentants d'OP sont représentés. Cela conduit indéniablement à donner une voix aux agriculteurs dans la définition des axes de recherche, dans les orientations des thèmes de vulgarisation et dans la gestion des fonds qui leur sont dédiés. Cette participation semble être appréciée et reconnue par les autres acteurs étatiques de la recherche et de la vulgarisation et conduit à quelques résultats concrets (cas de la recherche cf. supra § 4.1.1.)

Néanmoins, **les agriculteurs et OP restent toujours minoritaires dans toutes ces structures mises en place.** Ainsi, même au niveau local pour la gestion des fonds qui leur sont dédiés (FBO F), leur représentation reste faible comparativement aux autres études de cas (Sénégal, Burkina Faso, et Ouganda) puisqu'au Ghana, ils ne représentent que 3 membres sur 7 alors que dans les autres programmes ou projets ces comités sont exclusivement constitués de représentants d'OP. Il convient néanmoins de signaler que les OP de base interrogées sur cette (faible) représentation se déclarent satisfaites, d'une part, car cette participation représente une avancée par rapport aux systèmes précédents, d'autre part, car ils considèrent que la présence d'agents de l'Etat est un moyen de modérer les luttes d'intérêts entre les groupements de base.

Par ailleurs, **les représentants des agriculteurs au sein de ces structures n'ont pas de légitimité fondée sur le mouvement paysan.** En effet, dans ces structures (Board national du FBO F, comités de pilotage de district du FBO F,...), le choix des représentants a été réalisé par le MOFA à travers son département de vulgarisation agricole.

5.2. Enseignements préliminaires

L'analyse du processus de définition et de mise en œuvre du programme AgSSIP permet de tirer quelques enseignements préliminaires pour la réalisation de projets d'appui aux OP

5.2.1. L'insertion d'une composante d'appui aux OP est une innovation dans les projet d'appuis aux services agricoles

⇒ **L'insertion d'une composante d'appui aux OP au sein des projets d'appui aux services agricoles constitue une innovation qui ouvre le débat sur le rôle des OP, fait évoluer la perception des autres acteurs institutionnels sur le rôle de ces acteurs collectifs et crée de nouvelles opportunités pour les OP de bases.**

Si aucune activité d'appui aux OP prévue dans le cadre du programme n'a encore été mise en œuvre, plusieurs acquis peuvent être relevés à ce stade d'avancement du projet :

★ **Un principe novateur largement apprécié par les acteurs institutionnels du développement**

Le thème de l'appui aux OP dans le cadre de ce programme sectoriel d'appui aux services agricoles est **un thème novateur qui semble susciter l'intérêt des autres acteurs institutionnels** du développement (services de l'Etat – recherche et vulgarisation, banques agricoles, bailleurs,...). L'insertion de ce thème dans le cadre d'un projet d'appui aux services agricole a permis de mettre en débat le rôle des OP dans la définition des thèmes de recherche, dans la définition des axes de vulgarisation et plus largement dans le processus de développement agricole du pays. Les enquêtes réalisées montrent par ailleurs que les différents acteurs sont de plus en plus sensibilisés à l'intérêt que peut avoir une structuration du milieu paysan et à l'émergence de nouvelles formes d'organisations paysannes.

★ **Un début de modification des comportements des agents de terrain**

Le début de mise en œuvre du projet a renforcé les liens entre les agents de terrain du DOC et du DAES dans la prise en compte des mouvements d'organisations paysannes. Si ces agents se plaignent du manque (souvent réel) de moyens, d'une incompréhension des directions prises par le projet et ont une connaissance parfois limitée des OP, ils semblent être par ailleurs motivés par la recherche de solutions pour favoriser leur développement. Néanmoins, ils considèrent encore généralement les agriculteurs comme une population à former plutôt que comme de réels partenaires.

★ **De nouvelles opportunités pour le renforcement des OP de base**

Que ce soit par le FBO fund ou le EDF fund, l'AgSSIP constitue une réelle opportunité pour les OP de bases existantes d'obtenir des moyens nécessaires au renforcement de leur capacité. Par ailleurs, si ces deux fonds ont des vocations différentes, le premier visant l'appui aux OP, le second aux fournisseurs privés de services, leur mise en œuvre dans les mêmes districts constitue une expérience intéressante car elle offre une double opportunité pour les OP soit en sollicitant un appui extérieur (contrat financé par le FBO F), soit en renforçant directement leur capacité à rendre des services (financement par le EDF).

Sur ce dernier point, bien qu'il ne soit pas possible de percevoir les effets du principal instrument prévu pour le renforcement des OP, le FBO F, quelques interrogations peuvent être soulevées sur la capacité des OP de base à tirer parti du dispositif et sur la qualité, la pertinence et le niveau d'innovation des projets qui seront proposés par les OP.

En effet, avec les critères d'éligibilité des OP et les exigences de formalisation en terme de montage de projet inscrit dans le manuel de procédure du FBO F, on peut s'interroger sur le nombre d'OP de bases qui auront la réelle capacité de soumettre des projets conformes aux exigences. Comme dans le cas du projet VIP, les difficultés de montage de projet peuvent conduire à un faible nombre de propositions finales et aboutir, dans des conditions de volonté forte de décaissement, à accepter les projets sur les seuls critères d'éligibilité que sur leur réel intérêt pour les OP.

Par ailleurs, s'il convient de ne pas remettre en cause le principe de base selon lequel le FBO F doit répondre à des demandes exprimées par les OP, on peut également s'interroger sur la

capacité des OP à faire un diagnostic de leur situation et à trouver des solutions pertinentes et créatives à leurs problèmes. Les entretiens réalisés lors de la mission montrent que les OP de base n'ont souvent pas une vision claire de la stratégie à adopter et des solutions possibles à mettre en place par manque d'informations, ou bien qu'elles sont tentées de reproduire sans analyse préalable des modèles préconçus sans en réfléchir les conditions d'application à leur situation et/ou l'ensemble de leurs implications ou bien encore qu'elles sont tentées de proposer de ce qu'il pensent être recevable eu égard aux autres projets qu'elles ont connus plutôt que d'exprimer leur réel besoin. Il y a ainsi un risque de mettre en œuvre des projets définis sans vision prospective, peu innovants et/ou peu adaptés et ne permettant pas de résoudre durablement les problèmes des agriculteurs. Ce risque apparaît d'autant plus fort qu'au stade actuel les OP informées de la mise en œuvre prochaine d'un fond leur étant dédié n'ont souvent d'autres relations que les DOC et les DAES qui, bien que témoignant d'une réelle volonté de remplir leur fonction de facilitateurs dans l'émergence de projet, semblent proposer généralement des solutions relativement stéréotypées en terme de type de renforcement (audit, comptabilité,...) et de modalité d'intervention (formation).

Afin de réduire ces risques, une attention particulière devra être portée à **l'appui à ces OP dans la définition de leur projet** (formation, élaboration d'un projet stratégique), aux approches d'accompagnement utilisés par les facilitateurs ainsi qu'à la mise en place d'espace d'échange d'information permettant de mieux les informer sur les activités des autres institutions, leur fonctionnement, leur agendas et d'échanger avec d'autres organisations.

Par ailleurs, hormis les risques perçus dans la mise en œuvre du fond, plusieurs pistes d'amélioration du dispositif d'appui aux OP par le FBO F semble à développer.

D'une part, il conviendrait de **renforcer la coordination de la composante d'appui aux OP avec les projets de financement rural et de développement d'infrastructures**. En effet, comme il a pu être observé lors des visites de terrain, nombre d'OP de base et nombre de leurs membres rencontrent des problèmes d'accès à des financements à court terme et pâtissent d'un manque d'infrastructures locales (moyens de communication, aménagement,...). Il conviendrait de mieux coordonner les projets d'appui aux services financiers ruraux (RFSP) et d'appui au développement d'infrastructures (VIP) avec la composante d'appui aux OP (procédure, calendrier, zone d'appui) afin de fournir une offre globale et coordonnées de services d'appui aux OP et d'éviter par ailleurs la multiplication de groupements ad hoc se créant à la faveur des opportunités de financement offertes par les différents projets et nuisant à la construction d'OP solides.

Par ailleurs, si les procédures définies pour la gestion et la mise en place du FBOF visent spécifiquement à renforcer les OP de bases, il conviendrait néanmoins d'**adapter le dispositif d'appui à des OP ayant des niveaux de structuration intermédiaires**. En effet, si les OP de bases constituent une « cible » pertinente, il existe également de nombreuses organisations ayant développées des niveaux des structurations intermédiaires – régional ou national. Ces organisations, généralement organisées autour de filière, tels que le Cotton Growers Association, Citrus grower association,... jouent un rôle important pour l'amélioration des conditions de production de leurs membres et peuvent jouer un rôle important dans une structuration des mouvements des OP au Ghana. Or, si l'on peut croire (ou espérer) que ces organisations pourront tirer partie du EDF pour renforcer leur capacité à rendre des services à

leur adhérents, ces organisations ont des besoins spécifiques en terme de renforcement de leur capacité (animation de réseau, investissement plus importants,...) et de leur structuration qu'il conviendrait de pouvoir soutenir.

5.2.2. L'importance d'un processus de concertation et de négociation abouti pendant la phase de préparation de projet

⇒ **L'absence d'une concertation aboutie et d'un consensus sur les rôles des différents acteurs impliqués au moment de la phase de préparation du programme entraîne des retards dans la phase de mise en œuvre, un manque de responsabilisation et d'« ownership » des acteurs impliqués.**

Le processus de définition de l'AgSSIP et de sa composante d'appui aux OP est un processus de conciliation long et difficile entre des visions différentes sur les objectifs et surtout les moyens pour parvenir à fournir un appui aux OP. La qualité du consensus atteint au moment de la définition du projet entre les différentes parties sur les prérogatives, le rôle et les activités à mener par chacun au moment de la définition du projet est un facteur clé pour la réussite de la mise en œuvre du projet.

★ L'absence d'une structuration des OP solides et indépendantes reconnues par l'Etat et les bailleurs pouvant négocier un programme de cette ampleur et la difficulté de créer un consensus

L'absence d'une organisation faitière structurée, représentante de sa base, et ayant des capacités de proposition et une stratégie constitue une réelle difficulté au Ghana pour la mise en place d'une réelle concertation entre les OP, les services publics et les bailleurs dans la définition et la mise en œuvre du programme. Ce « faible » niveau de structuration initiale met en exergue la difficulté de faire des choix stratégiques : qui soutenir ? comment le faire ? En effet, cet état de fait a exacerbé les fortes divergences de points de vue entre les deux principales parties prenantes de la négociation autour de la définition du projet, le gouvernement et ses agences d'une part et la Banque d'autres part, concernant le type d'approche à adopter (soutien ciblés aux organisations existantes ou soutien large aux OP de base pour initier un nouveaux mouvement), le type d'acteurs à soutenir (le GNAFF fortement contrôlé par le gouvernement et politisé ou le GCC apparaissant comme ayant un ancrage de base « plus » solide), le type d'acteurs pour mettre en place la composante (acteur privé : Focal Institution ou agence de l'état : DAES),... Dans un tel cadre, la définition d'un programme nécessite un long processus de négociations pour aboutir à un compromis.

★ Une difficile conciliation entre le calendrier des bailleurs et les délais nécessaires à la concertation, les risques d'une répliation non négociée de projet d'appui aux OP

Si la multiplicité des OP, leur absence de coordination préalable et de savoir faire en terme de participation à l'élaboration de projet rend plus difficile l'instauration d'un réel processus de négociation dans le cadre de la définition des projets qui leurs sont dédiés, les impératifs de calendrier du cycle de projet des bailleurs constituent également une difficulté ou pour le

moins un facteur limitant pour promouvoir une réelle co-construction du programme avec les OP. En effet, la volonté d'accélérer le processus partagé par les bailleurs et les Etats dans la mise en place du programme a conduit à court-circuiter le temps de la réflexion et de la négociation et a conduit aux nombreuses ruptures observées dans le processus de définition. En définitive, la volonté d'accélérer le processus a conduit *in fine* semble-t-il les équipes en charge du montage final de l'AgSSIP à s'inspirer fortement de la composante d'appui aux OP élaborée dans d'autres projets (notamment celui du PSAOP du Sénégal) définis dans d'autres contextes institutionnels. Or si l'utilisation de référence pour aider à la réflexion sur la définition d'un programme d'appui au OP semble utile, un processus d'adaptation, de consultation, de négociation visant à l'élaboration d'un consensus ou pour le moins d'un compromis situés dans le contexte national semble indispensable.

L'absence d'une telle phase avant le démarrage du projet a conduit à de fortes incompréhensions (d'autant plus forte qu'un processus, certes perfectible, de participation avait été initié avec des OP et des institutions publiques). Par ailleurs, l'absence de consensus initial et de clarification des rôles de chacun des acteurs a conduit à une absence de responsabilisation : les différents acteurs (PPMED, DAES, DOC, GCC, CC,...) se reportant mutuellement la responsabilité de la mise en œuvre du projet. Ce manque de sentiment d'ownership conduit à aux lenteurs voire aux blocages observés dans l'exécution.

Il convient donc de souligner l'importance de **prendre le temps nécessaire et suffisant pour négocier et définir les rôles de chacun avant la mise en œuvre et d'éviter les ruptures dans les processus de définition des projets**. En effet, la mise en œuvre d'une réelle concertation avec les OP est un processus d'apprentissage qui nécessite du temps et un engagement clair dans la durée. Il convient donc de prendre le temps de cette concertation avant le démarrage du projet. Par ailleurs, si les enseignements et les principes de projet d'appui aux OP réalisés dans d'autres pays (comme le projet PSAOP du Sénégal qui a servi de référence à l'élaboration de la composante d'appui aux OP de l'AgSSIP) peuvent servir d'appui à la réflexion, l'adaptation des principes et des modalités d'action doit être négocié localement entre les partenaires.

Dans ce cadre, il paraît intéressant de **concevoir des programmes préparatoires de plus petites ampleurs pour les OP**, pour le moins dans la phase préparatoire de grand projet comme celui de l'AgSSIP. En effet, face aux difficultés rencontrées qui sont notamment liées à la multiplicité des OP et à leur absence de structuration, il conviendrait de mettre en œuvre des projets ciblés préalables et spécifiques pour les OP. Pour ce faire, plusieurs pistes opérationnelles sont envisageables. D'une part, comme dans le cas de l'AgSSIP, la première phase de l'APL aurait pu être consacré au test de l'approche. En définitive, c'est ce vers quoi le projet actuellement tend 2 ans après son lancement. En effet, après avoir voulu mettre en place un dispositif sur l'ensemble du pays, le projet s'est finalement concentré sur quelques districts pilotes (12 sur l'ensemble du pays). Néanmoins, il aurait été préférable de le prévoir dès le départ afin d'éviter les annonces contradictoires qui accroissent les frustrations et entraînent une lassitude des agents locaux chargés d'informer les populations locales. D'autres part, d'autres types de financement de la Banque Mondiale tel que les LIC (Learning Innovation Credit), dont les montants sont plus faibles et les modalités d'instruction sont plus

réduites, pourrait être mobilisés pour tester une approche d'appui aux OP, d'en tester les outils et les effets, en amont et indépendamment de la définition d'un grand programme sectoriel. Enfin, la collaboration avec d'autres bailleurs (coopérations bilatérales), dotés d'outils de financement plus souples (possibilité de subvention, modalités d'instructions allégées,...), pourrait être sollicitée pour mettre en œuvre des programmes-tests ou des programmes préparatoires visant à soutenir l'émergence d'une structuration préalable des organisations du pays ou, pour le moins, initier une réflexion pour définir une vision partagée des organisations paysannes existantes du pays sur le type et les modalités d'appui nécessaires à leur renforcement.

Par ailleurs, quelque soit la formule préparatoire retenue, il convient, avant d'engager un processus de définition d'un projet d'appui aux OP, de réaliser **une étude complète de la situation initiale des OP** visant à mieux apprécier leur projet stratégique, leurs difficultés et de coupler cette analyse à une analyse institutionnelle de l'ensemble des acteurs concernés (leurs attentes et leurs volontés d'action). Cette étude devrait en outre s'attacher, dans la perspective d'une réelle participation de ces OP aux processus de définition du projet d'appui les concernant, à vérifier les capacités et la volonté de ces OP à participer activement à cette instruction.

Enfin, quand un processus de concertation initiale est conduit et que des OP y sont associés, il conviendrait également d'améliorer le soutien aux acteurs privés et aux OP aux cours de la phase de préparation et de négociation pour la conception des projets. En effet, l'instruction d'un projet et sa négociation avec des bailleurs et d'autres acteurs institutionnel nécessitant des compétences spécifiques, il conviendrait **d'appuyer spécifiquement les OP parties prenantes dans la définition du projet** pour les aider à définir des propositions et produire une réflexion stratégique avec leur base. Pour ce faire, le recours à des appuis fournis par d'autres bailleurs, dont les outils de financement et les modalités d'intervention (assistance technique) sont plus adaptés, semble nécessaire.

Enfin, face aux difficultés rencontrées dans la définition et la mise en œuvre du projet du fait de l'absence d'une organisation faîtière, il convient de s'interroger sur la nécessité de favoriser **l'émergence d'une nouvelle organisation faîtière** ? En effet, si le GCC semble avoir été choisi *in fine* par le projet comme structure faîtière à renforcer en raison de son ancrage résiduel aux mouvements des coopératives de bases, le GCC semble une structure non connue des OP de base, compte finalement très peu d'adhérents, ne représente pas de façon organique les organisations non coopératives qui pourtant constituent l'essentiel des OP actuellement et dispose de surcroît d'une image négative vis-à-vis de ces OP. Il pourrait être en effet plus efficace d'animer une réflexion entre les OP existantes sur la constitution de nouveaux apex et/ou d'une plateforme de représentation représentant les différents types de FBO existantes (et non les seules Coopératives).

5.2.3. L'importance des échanges d'informations et de la coordination entre les maîtres d'ouvrages

⇒ **L'échange d'informations et la coordination entre les différents maîtres d'ouvrage est crucial pour la responsabilisation et la mise en œuvre effective d'un projet d'appui aux OP. La mise en œuvre du projet (réalisation de manuels de procédures, mise en place de structure de gouvernance) est un processus permettant d'instaurer un début de dialogue entre OP et services de l'Etat.**

Outre les ruptures dans le processus d'instruction et l'absence d'une définition mutuellement acceptée de la répartition des tâches et des responsabilités de chacun préalablement à la mise en œuvre du projet, l'exécution du projet a pâti **d'un manque de communication entre les acteurs et d'informations sur le rôle attendu de chacun dans le cadre du projet depuis le début de la phase de mise en œuvre.** En effet, les principaux maîtres d'œuvre (GCC, CC, DAES, DOC) de la composante dénoncent le manque d'information depuis le démarrage du projet sur leur rôle effectif qu'ils sont appelés à jouer et les activités qui leur incombent. Ainsi, ils parviennent mal à définir leur projet : le CC et le GCC ont ainsi défini dans chacun de leur projet d'activités respectifs des éléments identiques. Outre ces problèmes de redondance, l'absence de réunions régulières sur l'avancé du projet¹¹³ et les attendus réduisent le sentiment de responsabilités et d'appartenance de ces acteurs au processus.

Bien que le projet ait pâti d'une insuffisante consultation et négociation au cours de sa phase de définition du programme, **la réalisation de manuels de procédures a permis d'instaurer un début de dialogue entre OP et services de l'Etat.** Ainsi, la définition du manuel de procédure pour la mise en place du FBO F a été l'occasion, à travers les séances de travail et les consultations, d'une part de poursuivre les négociations sur les objectifs et de l'approche à privilégier qui n'avait pas été réalisé préalablement (type d'OP à soutenir, type de gouvernance, rôle des institutions d'appui,...) et d'ouvrir le débat avec de nouvelles OP, non impliqués dans la phase de consultation initiale réalisée lors de la définition du projet.

Néanmoins, si un début de dialogue peut être rétabli autour d'aspect concret de mise en œuvre, il conviendrait de **résoudre le problème de clarification des responsabilités pour permettre une meilleure d'appropriation (« ownership ») de la composante d'appui aux OP.** En effet, si la mise en œuvre de la composante d'appui aux OP souffre depuis le démarrage du projet d'un manque de répartition claire et consensuel des responsabilités entre les différentes parties prenantes (PPMED, DAES, DOC et le GCC), il semble que la confusion sur les responsabilités de ces différentes institutions pour la mise en œuvre du projet aient été accrue avec la désignation d'un « FBO desk officer » au niveau du PPMED chargé de mettre en œuvre le FBO F. Une consultation spécifique sur ce point, réalisée par un agent coopté par les différents partenaires afin d'organiser une médiation semble nécessaire. Elle devrait viser à élaborer une décision concertée, qui devra être validée *in fine* par le coordinateur général du projet.

En outre, il conviendrait de résoudre au stade actuel le **problème de coordination, de mieux informer les différentes parties prenantes et favoriser les échanges d'information entre**

¹¹³ Il convient notamment de souligner que le comité de pilotage de l'AgSSIP, le « National Program Advisory Committee », ne s'est jamais réuni depuis le début du lancement du projet.

eux. En effet, bien qu'en marge du présent exercice de capitalisation sur les programmes d'appui aux OP, les problèmes de coordination des activités et d'information ont été largement évoqués par les parties prenantes du programme, notamment ceux impliqués dans la composante d'appui aux OP, lors des entretiens effectués durant la mission. Ce problème, qui a été souligné lors de la réunion de restitution finale en fin de mission, appelle à une réaction rapide de la part de la cellule de coordination du projet, les participants proposant la tenue plus régulière de réunions d'informations entre le PPMED, cellule de pilotage du projet, et les différents maîtres d'ouvrage.

Enfin, il conviendrait de **doter les représentants paysans dans les structures mises en place par le projet de moyens pour informer directement les autres membres du mouvement paysan.** Afin de renforcer le rôle des agriculteurs commis dans les différentes instances de pilotage du FBO F, il conviendrait de les doter de moyens et d'un appui leur permettant d'informer et de consulter les représentants d'autres organisations paysannes. Cela permettrait à la fois de garantir la qualité et la représentativité de leur intervention, et pourrait contribuer à renforcer (initier un début de) un sentiment d'appropriation de cette composante par les OP.

5.2.4. La complexité et l'ampleur du projet et les difficultés d'appropriation par les acteurs

⇒ **La complexité et l'ampleur des projets programmes de type ASIP n'est pas favorable à une réalisation rapide et une forte appropriation par les acteurs**

Il apparaît clairement aux yeux des parties prenantes du projet que la taille du projet rend difficile le sentiment d'appartenance au programme de la part des OP. Par ailleurs, le rattachement de la composante OP dans un tel programme si l'on peut reconnaître l'intérêt de proposer une vision globale est également source de lenteurs. Dans sa définition et sa mise en œuvre, la composante OP est tributaire du rythme global de définition et de mise en œuvre du projet dans son ensemble. En effet, alors que le programme allait être mis en œuvre, le changement de gouvernement en janvier 2001 et l'engagement du Ghana dans le programme « Pays Pauvre Très Endetté » (High Indebted Poor Country) qui a donné lieu à l'élaboration de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté et l'élaboration du FASDEP (Food and Agriculture Sector Development Program) a entraîné un retard dans l'exécution (retard de signature de la convention de crédit, gel du programme pendant la phase de révision des cadres de stratégie par le nouveau gouvernement). Ces délais montrent la difficulté de conduire des projets ciblés sur l'appui aux OP dans le cadre de projets de grande taille où de multiples enjeux peuvent venir ralentir la mise en œuvre d'activités ciblées. Par ailleurs, le nombre de composantes pour lesquelles les mêmes acteurs sont impliqués dans le cadre d'un tel projet (comme par exemple le DAES impliqué dans la réforme institutionnelle, la composante OP, la restructuration du DAES, la mise en place de FBO F et du EDF) rend plus complexe la compréhension des activités et attendus spécifiques de la composante d'appui aux OP. En définitive, le recours à des projets ciblés sur le renforcement des OP coordonnés avec des projets de restructuration des services agricoles permettrait de conserver l'intérêt d'approche globales tout en s'affranchissant de la complexité et de la difficultés inhérentes à la construction et à la mise en œuvre de projet de grande taille.

5.2.5. L'intérêt d'une implication de multiples bailleurs

- ⇒ **L'implication de plusieurs bailleurs différents permet d'améliorer la participation des OP aux processus de définition et de mise en œuvre des programmes d'appui les concernant**

Par la pluralité des angles d'approche et leurs complémentarités en terme de mode de financement et d'outils, l'implication de plusieurs bailleurs dans le cadre de programmes d'appui aux OP est un facteur favorable à une meilleure participation des OP aux processus et à la mise en œuvre des projets d'appui aux OP. En effet, ils peuvent contribuer à renforcer le processus de participation des OP (cas des consultations financés par le DFID pour favoriser le débat autour des manuels de procédure du FBO), contribuer à des appuis méthodologiques (cas de la GTZ pour la tenue d'atelier), apporter un conseil et un rôle de modérateur (rôle du CIDA dans le Board of Trustee du FBO F), ou venir en complément en appui de certains acteurs (cas du Clusa et de l'USAID avec le GCC et le CC).

L'émergence de plateforme de concertation entre bailleurs autour de la réflexion sur l'appui aux OP serait une piste permettant de renforcer les synergies possibles.

Bibliographie

- AgSSIP (2002) - Operating manual the FBO Development Fund (last version). August 2002
- Anamor, K., A. Denkabe, et al. (1993). Ghana. Country review. Non-governmental Organizations and the State in Africa. Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development. Routledge. London, Routledge: 183-201.
- Anon. (1999). Sub-committee E Draft Background Paper - enhancing Human resource and institutional capacity for effective delivery of service under AAGS 1997 – 2007.
- Armstrong, R. P. (1996). Ghana Country Assistance Review. A study in Development Effectiveness. Washington D.C., World Bank.
- Bruce P.A. (1998) . Pre Appraisal of AgSSIP, TOR, module 1. October 1998
- CSIR, MOFA (2002). Ghana National Agricultural Research and Extension System - Research Extension Farmer Linkages Manual. April 2002
- DOC (1998). AGSSIP - Project Proposal for Service delivery enhancement for Agricultural Co-operatives, December 1998
- DOC (2001a). Operating manual the FBO Development Fund (first draft). Kofi Kutame
- DOC (2001b). Annual report 1999-2000. May 2001
- DOC, DFID (2001a). TOR for a consultancy on operating manual for FBO Fund.
- DOC, DFID (2001b). Report on one day review workshop on draft operating manual for FBO Fund under AgSSIP. July 200, mimeo 21 p.
- FCC (1999). Assistance to the Department of Cooperatives and the Directorate of Extension Services to Prepare a program for Promoting the development of FBOs in Ghana of AgSSIP - Consultancy Mission report - Final Report. November 1999
- Inter-Réseaux / CTA (2002). Mission Ghana. Paris, Inter-Réseaux / CTA: 16.
- MESW (1999). National Cooperative Development Policy Framework (Draft). February 1999
- MOFA (1999). AGSSIP - Main report (draft). Vol. I and Vol. II, April 1999
- MOFA (2001). Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy in support to Ghana Vision 2020.
- MOFA, DAES (2003). Guideline for implementing the EDF fund (edited version). march 2003
- MOFA, DOC, DFID (2002). Consultancy on operating manual for FBO Fund - final report. Kwaku Owusu Baah, January 2002
- Porvali H. (1993). The development of cooperative. Washington, World Bank (technical department Africa Region): 78.
- Technoserve, GTZ (2003). Study of Forms of Farmer Organizations in Ghana and Their Business Implications.
- Ministry of Local Government and Rural Development (1999). Comprehensive Development Framework. Decentralization: 18.
- Ministry of Local Government and Rural Development (1999). Comprehensive Development Framework. Agriculture: 17.
- Tsikata, Y. M. (2001). Ghana. Aid and Reform in Africa. S. Devarajan, D. R. Dollar and T. Holmgren. Washington D.C., World Bank: 45-100.

- World Bank (2000a). Project appraisal document on a proposed adaptable program credit in the amount of SDR 50.9 million (US\$ 67 million equivalent) to the Republic of Ghana in support of the first phase for an agricultural services sub sector investment project. Washington, World Bank: 124.
- World Bank (Operations Evaluation Department-OED) (2000b). The role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana. Proceedings of a Workshop, Accra, Ghana, World Bank.
- World Bank (Sector and Thematic Studies Groups - Operation Evaluation Department) (2001). Performance audit reports and sectoral overview Ghana. Washington, World Bank: 78.
- World Bank (2002). Aide Memoire of the Implementation Assistance Mission May 13-24 2002
- World Bank (2003). Aide Memoire of the Implementation Assistance Mission February 3-14, 2003.

**Empowering Rural Producer
Organisations within the World Bank
Initiatives: A Capitalisation Study**

Uganda Country Case Study

Jorge M. Diaz

July 2003

Contents

Acknowledgments	2
Introduction	3
1. Background	4
1.1. Poverty Eradication Action Plan, PEAP	4
1.2. Plan for Modernisation of Agriculture, PMA	5
1.3. Agricultural Research and Extension within the PMA.....	7
2. Farmer Organisations in Uganda	8
3. National Agricultural Advisory Service, NAADS.....	10
3.1. Objectives.....	10
3.2. Principles	11
3.3. Components	12
3.4. Role of farmers in the implementation of NAADS interventions	13
4. Methodological Issues.....	15
5. Results and Recommendations	16
5.1. Main innovations provided by NAADS	16
5.2. Place and Role of producer organisations in NAADS	17
5.3. Organisational structures put in place by NAADS	21
5.4. Additional considerations regarding NAADS and Producer Organisations	22
6. Concluding remarks	23
Bibliography	25

Acknowledgments

This study case has been carried out thanks to the collaboration of various persons and institutions. I am specially grateful to the guidance and comments provided by Marie H el ene Collion (World Bank) and Pierre Rondot (CIRAD/World Bank). I also acknowledge the contribution of the POs leaders who shared their time and experience with me, and particularly the assistance of J.J. Otim, president of the Agricultural Council of Uganda. Many thanks as well to the staff of NAADS for their support in sharing information and facilitating field visits and to the World Bank staff and Government officials from the Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries MAAIF and the National Agricultural Research Organisation NARO.

Finally, I thank contributions and comments from my colleagues in CIRAD, Pierre-Marie Bosc, Marie-Rose Mercoiret, Denis Pesche, Jean-François Le Coq et Eric Sabourin.

Introduction

Most of the agricultural sectors in less developed countries have undergone a series of reforms that aim at positioning the role of the market as the leading force to promote optimal resource allocation among the various economic activities. This has eventually resulted in the private sector taking over some of the functions formerly performed by the governments. Under these reforms, producer organisations as well as other rural sector institutions have been called to assume new responsibilities and play an active role in development-oriented processes. However, most of these organisations are not properly trained and prepared to be efficiently involved as key players in policy and decision-making or in more specific activities as in demand-driven agricultural service provision. In addition, current institutional setting does not provide for a facilitating environment where POs can actually participate and effectively engage in such processes.

In 1997, the World Bank and French Aid, with support from CIRAD, started a collaborative effort to: (a) strengthen the capacity of rural producer organizations and (b) promote partnership between demand-responsive agricultural services and rural producers organisations in Bank funded agricultural development project.

In order to assess the lessons learnt from this initiative and to contribute to identify a way forward, a study was conducted at two levels:

- 1- Review of PO empowerment related components on Bank's portfolio (1997-2003)
- 2- Country Case studies and in-depth analysis in four African countries (Senegal, Burkina Faso, Uganda and Ghana)

A country visit to Uganda was carried out on May 13-23 2003, centred on the analysis of what is currently one of the most important agricultural-related initiatives undertaken by the World Bank (jointly with the donor community) in this country: the National Agricultural Advisory Service NAADS. This analysis was focused on the role played by POs within this programme, stating in particular how involved they were in the preparation and further implementation of NAADS and which instruments and mechanisms were put in place to reinforce POs capabilities to perform their tasks. Information to conduct this study was obtained from bibliographical review and interviews with different stakeholders. A field visit was made to the districts of Mukono and Iganga.

1. Background

In order to provide a context to the analysis of the National Agricultural Advisory Service in Uganda, this chapter presents some of the most relevant trends and initiatives that influenced the way NAADS have been designed and implemented.

Since the early 1980s, Sub-Saharan Africa has been subjected to structural adjustment programmes promoted by multilateral institutions, meant to reorient African economies to the market. Uganda has not been an exception and since mid 1980s, the Government has engaged in a process of economic recovery, embracing such structural adjustment policies and promoting market liberalization. These reforms have been the response to a previous period of political and economic mismanagement that resulted in social and institutional collapse. The main objectives of these measures were to improve resource allocation and reduce the role of the government in production and commercial activities while promoting a more active and stronger involvement of the private sector. These reforms were also accompanied by a gradual decentralisation process that has transferred responsibilities from the central government to local councils (districts and sub-counties), with the goal of improving civil society participation, empowering local people in decision making and optimising service delivery.

As far as agriculture is concerned, the reforms were oriented towards the liberalization of factors markets, the removal of tariff and non-tariff barriers (particularly those for inputs) and the elimination of export taxes. In addition, institutional adjustments have been and are currently being implemented, mainly in terms of privatisation of government enterprises and handing over responsibilities to the private sector. One of the major initiatives undertaken within the sector has been to dissolve the Extension Directorate of the Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries, and transfer the duty of advisory services provision to local governments.

1.1. Poverty Eradication Action Plan, PEAP

During the last decade, encouraging results have been observed in terms of stabilisation of macro-economic indicators and overall economic growth. Nevertheless, and despite the overall good performance, poverty continues to be a key issue and the main challenge that political, economic and social stability is facing. In order to tackle this problem, the government has defined the Poverty Eradication Action Plan (PEAP), a long-term and overarching strategy that establishes poverty eradication as the fundamental goal of the government and provides a comprehensive framework for national planning and multi-sector engagement¹¹⁴. By the time this Plan was launched (1997), about 45% of the population lived in poverty; PEAP set the objective of reducing the headcount of income poverty to 10 percent

¹¹⁴ The initial PEAP was prepared in 1997. A revised version was finalized in the spring 2000. The PEAP of 1997 drew particular attention to the need for increased expenditure on the delivery of those services that directly benefit the poor. The Poverty Action Fund was created to support resource allocation to specific services outlined in the PEAP. This fund is supported through debt relief from the Highly Indebted Poor Country Initiative HIPC and additional resources from donor community.

of the population by 2017¹¹⁵. The PEAP is established on the following four pillars (MFPED, 2000):

1. Creating a framework for economic growth and transformation
2. Ensuring good governance and security
3. Directly increasing the ability of the poor to raise their incomes
4. Directly increasing the quality of the life of the poor

Through these pillars PEAP provides the guiding structure to define medium term plans and strategies as well as investment programmes for specific sectors¹¹⁶. In turn, and under the decentralised system adopted by the Government of Uganda, both PEAP and sector plans provide the framework for district planning.

In order to achieve the set goal of reducing poverty to 10% by year 2017, Government projections are built under the assumption that more targeted interventions -directed to increase incomes of the poorest- are required; in other words, overall economic growth would not be enough to fulfil these expectations. Regarding agriculture, pillar 3 of the PEAP underlines the fact that most Ugandans are self-employed, mainly in agriculture and concludes the need for both higher agricultural growth rates and non-farm employment in rural areas to attain sustainable poverty reduction. It assigns a key role to rural transport and energy infrastructure, land rights, research and extension, access to markets, and education and employment.

1.2. Plan for Modernisation of Agriculture, PMA

Given the conceptual approach furnished by the PEAP and the set of priorities related to agriculture and rural development identified in it, the Plan for Modernisation of Agriculture, PMA, was prepared in 2000 as a multi-sector strategy oriented to “*eradicate poverty through a profitable, competitive, sustainable and dynamic agricultural and agro-industrial sector*” (MAAIF, 2000b). This vision is centred on the necessary transformation of subsistence farmers into commercial entrepreneurs.

As a tool to contribute to the achievement of the comprehensive goals of poverty eradication, the PMA has set the following objectives:

- Increase incomes and improve the quality of life of poor subsistence farmers through increased productivity and increased share of marketed production;
- Improve household food security through the market rather than emphasizing self sufficiency;
- Provide gainful employment through the secondary benefits of PMA implementation such as agro-processing factories and services;

¹¹⁵ Percentage of population below national poverty line.

¹¹⁶ That is the case for the long-term plans prepared for health, road, education and agricultural sectors.

- Promote sustainable use and management of natural resources by developing a land use and management policy and promotion of environmentally friendly technologies.

The PMA identifies the key areas in which specific policies for the agricultural sector should be developed and implemented. As far as research is concerned, the PMA specifically states that agricultural research will be farmer-oriented and farmer-driven and that private sector participation and funding need to be increased. Regarding agricultural advisory services, PMA affirms that: *“Government will formulate an extension policy that will promote an efficient extension service primarily based on private sector delivery. Given that in the foreseeable future, the provision of this kind of services to smallholder resource poor farmers will continue to be regarded as public good, Government will increase its overall annual spending on provision of extension services to poor farmer”*.

PMA devotes a substantial component to underline the new roles (and the required institutional adjustments) that agricultural stakeholders (both public and private) must play in the new setting that government reforms are promoting. That is the case for farmers and commodity associations whose possibility to participate more actively in policy making, programme implementation, contracting and service provision is explicitly addressed within PMA. Consequently, **the Plan stresses the need for the government to facilitate the process of capacity building and empowerment of the private sector.**

Following a process of consultation to local people in a number of selected districts, and emphasising those fields in which government initiative is more demanded¹¹⁷ the PMA identified six core areas for public action in agriculture:

- Research and technology development
- National agricultural advisory service
- Education for agriculture
- Improving access to rural finance
- Improving access to markets
- Sustainable natural resource utilization and management

Although all of these areas are related in one way or another to the specific topic of producer organisation empowerment (the central point of this study), only those issues connected to the way these organisations participate in the definition of research agendas and the further provision of agricultural extension services, are considered in this analysis.

¹¹⁷ The main source of consultation was the Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP, 1999) a project that consulted poor farmers through field surveys, carried out in nine pilot districts.

1.3. Agricultural Research and Extension within the PMA

The consultation process shows how farmers recognise the lack of skills, information and knowledge as some of the constraints to increase productivity (a key goal of the PMA) and attribute these deficiencies to poor quality extension services, mainly due to low coverage and pertinence of services provided and lack of motivation and qualification of extension officers¹¹⁸. To overcome these limitations, farmers proposed *increased involvement of the private sector (NGOs and farmers organisations), an effective extension system delivering appropriate information, formation of groups (especially of women) to pool resources to improve farming collectively, the re-employment of retrenched extension officers, deployment of more, better-trained, adequately remunerated and facilitated officers, and empowerment of communities to demand services* (MAAIF, 2000b).

As a response to these findings, the PMA states that if the agricultural research system is to benefit the poor and contribute to food security, *it has to operate with the participation of farmers, have the capacity to perceive and interpret the poor peoples' needs, constraints and resources, and generate practical options to improve them*. Complementarily, the PMA asserts that a National Agricultural Advisory Service NAADS is to be put in place, where *"the farmers are empowered as partners and have a role to play. The work programmes and activities of these advisors will be determined by farmers themselves. The advisors will therefore effectively become de facto employees to farmers, rendering advisory services to help farmers make better decisions about their farms"*.

An advisory service as such, implies a change in paradigm that considers at least the following guiding principles:

- Decentralisation of the service to improve accuracy of needs assessment and pertinence of service delivery
- Increasing participation of farmers and shifting their role from beneficiaries of the extension process to users of high-quality advice in a demand driven market

¹¹⁸ The World Bank had funded an Agricultural Extension Project (1992) whose one of the main objectives was to build public sector capacity to deliver and support effective extension services. One of the outcomes was the so called Unified Extension Service, which resulted from the merging of the different extension duties comprised within several ministries into a sole system under the responsibility of the MAAIF. In addition, a management methodology of T&V was also instituted, initially in some pilot districts and later spread over the participating districts. Increasing concerns from different stakeholders arose regarding heavy bureaucratic structure and inappropriate conceptual approach of the new service. Eventually, discussions began to converge into the necessity of orienting extension services towards the empowerment of communities and farmers, enhancing their capacities to assess and identify their own needs and solutions with the support of outside facilitators. This project was rated unsatisfactory (see World Bank, 2000b Implementation Completion Report for Agricultural Extension Project - Report No. 20591).

For additional references regarding the perception on the former extension model, see also: NAADS Secretariat, 2001b. Quarterly Progress Report, July-September 2001, Annex 3: Experiences of Extension Services in Latin America).

Parliament of the Republic of Uganda: Report of the Committee on Agriculture, Animal Industry and Fisheries on the Ministerial Budget Policy Statement for the MAAIF for the fiscal year 2001/2002: *"The lack of an explicit extension policy is yet another major challenge. The Committee hopes that NAADS implementation will not be like the Agricultural Extension Programme, which expired in 1999 with little or no visible impact"*.

World Bank, 1999b. AKIS Discussion Paper No. 22305

- Improving private sector capacity to provide advice in a market oriented service delivery
- Changing the role of the government from a direct provider of technical advice to a facilitator of a private market for extension

This intent obviously needs to be accompanied by an efficient mechanism that ensures real and effective farmers' participation, which in turn requires strong capacity building and empowerment of farmer organisations. As it will be discussed later, NAADS has privileged the strengthening of organisational and participatory capacities at a local level, giving a lesser priority to national-coverage producer organisations, with the argument that their links with base communities are rather weak and therefore their capacity to mobilise grass root organisations (an eventually to reach the poorest) could be quite uncertain.

2. Farmer Organisations in Uganda

The purpose of this section is to provide a general overview on the institutional arrangement of farmer organisations that currently prevails in Uganda. It does not intend to be an in-depth analysis of the evolution and causes that have shaped the way farmers are organised today, but to facilitate the understanding of the linkages they have at present with the NAADS proposed institutional setting.

The Cooperative movement has played a substantial role in the way farmer organisations have evolved in Uganda. Through its wide-spread network, cooperatives have become one of the major participants in factor and product markets in rural areas, reaching most of the villages with people experienced in trading with farmers. During the seventies and early eighties, the role and activities performed by cooperatives were mostly government-controlled and supervised and in consequence, acted as an extension of the respective ministries. They performed roles as agents for state marketing organisations within heavily regulated markets, in which cooperatives had monopoly power in primary markets of main export commodities. (World Bank, 1993a; 1993b and 1994a). Following the economic, social and institutional turmoil of that period, the current government promoted, since 1987 a revision of the Cooperatives Law and substantial changes were introduced through a new legal framework constructed upon participatory consultation that included grass-root organisations. The resulting new Law of 1991 brought in more rigorous financial requirements and owner responsibilities as well as better coordination between the government and the apex organisation, the Uganda Cooperative Alliance.

In addition, economic policy reforms in terms of market liberalization have also had substantial effects on cooperatives performance. For instance, the liberalization of domestic and export marketing of certain commodities, the abolition of administered prices and the removal of heavy taxes levied on certain export products have had a positive impact on cooperative development. The enhancement of the participation of other private-sector

organisations has challenged the traditional advantageous position of cooperatives and has induced them to become more aware of their members' interest and objectives. In this sense, adjustments in legal framework have made an effort to facilitate this transition.

However, despite of these substantial reforms, and according with some studies carried out on cooperative development (and other civil society organisations), one of the key issues to be overcome has to do with the actual involvement and participation of members (particularly farmers) in prioritising, planning and monitoring of the various activities undertaken by their cooperatives. This aspect is of the utmost importance and the capacity of farmers to actively participate in decision-making and efficiently perform control and accountability on their organisations needs to be increased if cooperatives as well as other farmer organisations are to be considered as key actors in local development.

As a matter of fact, there exists a great diversity of civil society organisations in Uganda, mostly related to agriculture and rural activities with varying life-cycles and a wide-ranging set of objectives and roles, but mainly characterised by their small size and scope, their limited impact, their reduced managerial capacity and their vulnerable financial sustainability. Some of these shortcomings may also become advantages as they involve a more flexible structure that allows them to adjust themselves to changing environments and provide services in conditions in which other better-structured organisations are not capable of.

Recognising the strategic importance of these organisations, some official initiatives (with their corresponding funding instruments) have been put in place to mobilise the capacities of non-governmental and community based organisations to strengthen their linkages with local governments as a strategy to coordinate and optimise the different actions carried out locally. (World Bank, 1994b.)

Regarding producer organisations, the Ministry of Agriculture with the support of the donor community, promoted the constitution of an association to bring together farmers and the existing organisations and provide them with an institutional framework to strengthen coordination among them and improve their dialogue with the government. The Uganda National Farmers Association UNFA was hence constituted in 1992 with the support of the Danish Cooperation (Danida). UNFA -sometimes in joint cooperation with the Cooperative Alliance and other agriculture-related organisations- provided services to its members such as agricultural advisory, training and capacity building.

In fact, as a response to the poor performance of the former Training and Visit extension service (see footnote 5), the Government supported the formation and development of UNFA's demand-driven/cost-recovery agricultural advisory service, first introduced in 1995. Through this initiative, UNFA's intended objective was to empower farmers to mobilize and train fellow farmers and help them better access technological and other services on a needs-based and participatory scheme. This conceptual approach was mostly incorporated in the general guidelines of the PMA (Kagwisagye, 1997).

Given its decentralised structure, with branches in most of the Ugandan districts, and in order to enable the association to become open to more organisations, UNFA adopted a federative scheme becoming, in 2002, the Uganda National Farmers Federation, UNFFE. Today, UNFFE is comprised of 71 organisations (farmers' organizations -district and commodity-based-, community-based farmers' organizations, agro-related industries/services, and honorary members approved by the National Farmers' Council, its supreme decision-making body).

According to some of the PO leaders interviewed, before UNFA turned into a Federation, a series of discussions took place as to the necessity to form an umbrella body that enabled farmers to speak with one voice, and the capabilities and leadership of UNFA were then questioned, as well as its legal possibilities to embrace other organisations. As result of this process, the Agricultural Council of Uganda was created in 2000 as an Apex body that currently comprises most of the agricultural commodity-oriented organisations) as well as agro-processing industries, service providers, input suppliers and NGOs (Otim, 2003). UNFFE is a member of the ACU.

Concerning producers of commodities, there exists a considerable number of organisations whose participatory structure, representativeness and linkage with local communities is rather contrasting. Some of them are merely visible at a national level and their capabilities to collect and support the interests of those producers they intend to represent are quite questionable. However, others preserve a dense network of members spread almost all over the country and therefore they have the potential to reach grass root organisations, capture specific local demands and mobilise collective interests. This large divergence has been frequently acknowledged in government and donors' documents but specific actions to tackle this situation and eventually make the most out of these differences is certainly missing.

3. National Agricultural Advisory Service, NAADS

Within this conceptual framework, a Government Task Force with the participation of the donor community, put together the National Agricultural Advisory Service, NAADS as a programme of the Government of Uganda to increase the efficiency and quality of the agricultural extension services, through a decentralised, demand-driven and private sector-oriented approach, as a response to the poor performance and low stakeholder support of the existing Unified Extension Service (MAAIF, 2000a; World Bank, 2001b).

3.1. Objectives

The general objective of NAADS is *to ensure that farmers apply improved husbandry and management practices, and identify and solve their technical and marketing problems using appropriate and modern knowledge and technologies.*

The specific objectives are to:

- Increase the availability of appropriate advice and information to all the farmer types in an equitable and cost-effective manner;
- Avail appropriate technologies in sufficient quantities to meet identified farmer needs;
- Assure the quality of advice and information provided to farmers by service providers;
- Enhance the capacity of private sector service providers to meet farmer advice and information needs;
- Develop appropriate farmer-controlled institutional structures and processes for managing the NAADS at all levels.

3.2. Principles

To achieve the mentioned objectives, NAADS will be guided by the following principles:

- **Empowering the farmers** in agricultural advisory processes and building demand for both research and agricultural advisory services
- Targeting agricultural services to the poor farmers who constitute the majority
- Mainstreaming gender issues
- Deepening decentralisation to bring the control of the services, research and advisory services, nearer to the farmers
- Commercialisation –including intensification of productivity and specialisation
- **Participatory processes** in planning, contracting monitoring and evaluation
- Managing natural resource productivity
- Increasing institutional efficiency through contracting out services, better linkages between research, advisors and farmers
- Harmonisation of donor supported projects with PMA principles

A detailed look at these principles, particularly to those aspects closely related with farmers' capacity building, shows that some of the main concerns addressed by NAADS are the weakness of **farmer's organisational capacity** and the limited existing institutions to act collectively. These shortcomings not only keep them from having efficient and sustainable access to those resources required to carry out their agricultural activities, but also restrain them from having their voices heard in spaces where decisions that affect their lives are made.

In addition, given the impact that **decentralisation** has on empowering local communities, NAADS is pursuing a deepening process of decentralisation to transfer more planning, implementing and monitoring of agricultural extension responsibilities from the districts to lower levels of local governments. This would facilitate grass-root level organisations to participate more closely in NAADS activities and to involve themselves in decision-making processes with their governments. However, even when these processes are conducted in a decentralised manner, the actual **participation** of farmers' organisations is not as effective and

successful as it is desirable. NAADS acknowledges that a lack of fluid and fruitful communication between these organisations and development workers is the main constraint to having a real participation of grass-root organisations into the different phases of the development process. Therefore, the Programme envisages “*to act as an environment for the evolution of appropriate participatory approaches for the unique and diverse conditions of farmers that prevail in Uganda*” (MAAIF, 2000a).

3.3. Components

NAADS has been conceived as a long lasting programme, with a time framework of 25 years. Its first phase (out of five) will run for seven years and has an estimated cost of US\$ 108 millions. During these first seven years, NAADS will be funded by a pool of donors, the central and local governments and producer organisations. The World Bank participates with roughly 42% of this funding, through a Specific Investment Loan (SIL) on the amount of US\$ 45 million. The Programme was officially launched on March 2002 and the first two years are a trail-blazing stage. Its activities were carried out initially in six districts (12 sub-counties) and have been expanded to 10 more.

NAADS is expected to achieve its objectives through a number of activities that will be comprised in the following five components:

A. Advisory and Information Services to Farmers. (US\$ 76.4 million). This component supports initiatives by farmers working together in groups with their Sub-county government, to contract agricultural advisors to deliver identified priority services. In general, this is the component through which most of producer empowerment will be targeted. Support is provided by the following set of activities:

a) Orientation and Mobilisation: these activities are meant to facilitate farmers to acquire new attitudes and capacities that enable them to effectively control the NAADS. Farmers get support to organise themselves to demand agricultural advisory and other services, and to monitor and evaluate their own performance and that of the service providers. Organisation and participation are oriented through the formation of a hierarchy of farmer institutions rooted in village level farmer groups. The village level groups federate to form Farmer Forums at Sub-county level, that are eventually replicated at District and National level. Forums are new institutional structures that are proposed to interface with government particularly within the decision-making processes in the management of NAADS. A legal framework has been created to enable them to operate.

b) Participatory Planning: The planning processes in the NAADS intend to be participatory facilitating (mostly with the support of NGOs) group

discussions, consensus building, collaborative learning approaches and other participatory methodologies. The primary plans originate from the Farmers Groups and their aggregation should be undertaken at sub-county, district and national levels.

c) Contracting Advisory Services: Advisors are contracted at the sub-county level. In the contracting arrangements, the poor and female farmers will be specifically targeted through supporting the development of gender sensitive procedures and guidelines for accessing contract services.

d) Information and Communications: These activities are meant as a tool in the commercialisation process, specifically to provide market information and identify market opportunities and as a backup to advisory services to increase farmer access to useful data, knowledge and technology. Information and communication needs and the appropriate strategy to be implemented in this field will be assessed at sub-county, district and national level.

B. Technology Development and Linkages with Markets. (US\$ 7.0 million). This component is designed to enable the farmers to be pro-active in the technology generation and development processes by putting at their disposal funds to contract researchers to work with them in their fields in developing and adapting technologies arising directly out of their expressed needs. It supports the multiplication of technologies at sub-county and district levels and promotes the creation of linkages among farmers, advisers and researchers.

C. Quality Assurance – Regulations and Technical Auditing of Service Providers. (US\$ 1.5 million). This component supports the establishment of a regulatory framework for service providers by setting and enforcing standards for qualification and performance.

D. Private Sector Institutional Development. (US\$ 4.8 million). This component assists private service providers to retrain and up-grade their skills and supports training of leaders of farmers' organisations in managerial and leadership.

E. Programme Management and Monitoring. (US\$ 18.3 million). This component establishes and supports public institutions at both the National and Local Government levels to play their statutory roles with respect to the NAADS. This includes monitoring and evaluation of programme activities, and establishment of Management Information Systems.

3.4. Role of farmers in the implementation of NAADS interventions

The proposed mechanism to carry out all the activities of NAADS is based on the decentralised institutional arrangement that prevails in Uganda; that is to say, local governments have an important share of responsibility and autonomy in decision-making and

resource allocation. The programme is deepening the transfer of responsibilities on agricultural extension from districts to sub-counties, on the bases of an increasing coordination of local governments with farmer organisations.

In this sense, NAADS has designed a scheme through which it promotes farmer participation from the grass-root level, through the constitution of farmer groups. These groups are responsible for Programme implementation at parish and village levels and provide a setting to identify and prioritise members' needs for advisory services. These priorities, in turn, constitute the bases for the preparation of the NAADS Sub-county Plan (NAADS, 2001a). They must register themselves with the local authorities in order to be officially recognised by the programme and therefore to be eligible to participate in the different components. Existing groups are also considered and they must get through the registration procedure as well and comply the set of requirements defined by NAADS.

The groups are conceived as the building blocks for farmer participation within the Programme and they elect a hierarchy of representative bodies called the farmer forums at sub-county, district and national levels¹¹⁹. These forums comprise the participation of government and NAADS representatives and therefore provide the interface between farmers and government institutions for collective decision-making. For instance, at a sub-county level farmer forums decide on planning and contracting of advisory services and are also responsible for the approval of sub-county's work plans and budgets; funds are made available to each sub-county to contract the services they require under the orientations of the mentioned work plans.

At a district level, the functions of the Farmer Forums encompass approval of plans and budgets and monitoring and advisory to NAADS on implementation of the programme at this level.

It is also envisaged the creation of the National Farmer Forum, which in principle will be composed by the chairpersons of the districts farmer forums and two additional farmers from the same districts, as well as other stakeholders identified by the MAAIF. It will have as objectives the participation on evaluation and monitoring of NAADS, guidance on agricultural policy and nomination of farmers representatives on the NAADS board, among others.

The NAADS board of directors is currently composed of 15 members of whom 11 are farmers' representatives. Some of them are also members of the Agricultural Council of Uganda. The remaining 4 members are representatives form public institutions and academic sector (Prime Minister's Office, MAAIF, NAADS, Faculty of Agriculture).

¹¹⁹ A legal amendment was required to provide official existence to farmer groups and forums and to entitle them to make decisions on resource allocation. According to the Quarterly Progress Report of Jan-Mar 2003, more than 5.500 farmer groups have been identified in the ongoing 15 NAADS districts. 2.412 of them have been registered. (NAADS, 2003).

The other key actors in the implementation of NAADS are the service providers, which under the approach promoted by the PMA, can be individuals or institutions from the private sector whose main function is to carry out the advisory service demanded by farmers (through their respective forums) and under the orientation of NAADS secretariat, sub-county and district governments. Annex 1 depicts the way NAADS operates and the linkages between the different actors.

4. Methodological Issues

As it was mentioned, this country case study makes part of a comprehensive initiative whose objective is to analyse how the effort of the World Bank to invest on Empowerment of Rural Producer Organisations has evolved, and particularly, how these organisations are being positioned through World Bank-funded projects to enhance and optimise their participation as key development actors. Therefore, Country Case Studies were not conceived to evaluate the ongoing projects financed by the Bank neither they attempt to appraise the way agricultural services are being provided in the framework of these projects.

The analysis conducted in Uganda was centred on the NAADS programme and particularly on the role that farmers' organisations are playing in its different stages and components. Attention should be drawn to the fact that this programme has been effectively in place for over a year (official launch on March 2002) and its current stage, in some aspects, does not allow to point out conclusive findings.

A wide range of information sources were consulted to complete the report, including:

- World Bank relevant documents (CAS, PADs, Aide Memoires, Completion Reports, Working Papers, Workshop proceedings, etc)
- Documents prepared by the NAADS Secretariat
- Interviews to the various stakeholders of NAADS (MAAIF, NAADS and World Bank officials, farmers, leaders of producer organisations, members of NAADS board of directors, Research Centres, Service Providers, NGOs, Women Associations, other donors)
- Bibliographical review of other relevant sources

Interviews to officers and representatives at a national level were carried out in Kampala. Farmer Groups and Forums at district and sub-county levels as well as NAADS officers and other stakeholders at these levels were contacted in field visits to the districts of Mukono and Iganga.

5. Results and Recommendations

As it was stated at the beginning of this report, this study is not an evaluation of NAADS and therefore it does not pretend to appraise its overall structure and its integral performance. It strictly focuses on the analysis of POs from the standpoint of their participation and reinforcement within the Programme. Furthermore, the presentation and discussion of these findings do not pretend to question the validity of NAADS as an innovative mechanism to deliver agricultural advice to poor farmers but to highlight the main constraints that have been identified and that, in our view, require a revision to consolidate the programme and to reinforce its impact and sustainability. The main findings are focused on (i) the synthesis of the main contributions and innovations of this new approach; (ii) the breakdown of the role and real involvement of POs in the different phases of NAADS and (iii) the analysis of the institutional setting implemented by the Programme, particularly in those aspects concerning directly to POs.

5.1. Main innovations provided by NAADS

As discussed above, the government of Uganda has expressed in most of its sector policy documents its intentions to move away from some of its former tasks to transfer increasing responsibilities to the civil society. NAADS has succeeded in reflecting and making operational this intentions, by supporting and putting into practice a participatory environment where government shares with farmers some of its privileges in the design and implementation of public policies for the development of agricultural and rural sectors. This initiative has even resulted in the adjustment of the legal framework to enable POs decide on resource and budget allocation; which is particularly important, since one of the critical issues when empowering POs is the commitment of governments and public institutions.

In addition, NAADS is contributing to deepen the ongoing decentralisation process of Uganda, by transferring more responsibilities to lower levels of administrations. This obviously complements the purpose of enhancing people's participation at local levels. Even if some adjustments need to be adopted, there is a general perception that the leading approach used by NAADS will contribute to respond to the necessity to put closer the research and extension services to the needs of farmers.

An aspect that needs to be underlined is the intention to harmonise NAADS activities and goals with those of other initiatives. For instance, an important effort is being made to well-match the Outreach, Extension and Technology Dissemination component of the current Second Agricultural Research and Training Project ARTPII with NAADS activities (World Bank, 1999a and 2003).

5.2. Place and Role of producer organisations in NAADS

It is evident that NAADS has set up a goal of advisory delivery improvement based on the necessity to enhance farmers' capacity to actively participate in the assessment of their own needs and the decisions of the type of solutions they require from an extension service programme. These intentions are reflected not only in the conceptual approach that leads NAADS development, but also in the organisational scheme –centred on the role played by farmer groups– that has been proposed to achieve the Programme goals. The rationale behind the constitution of these groups at all levels as pillars for decision-making and planning confirms the intention to reinforce farmers institutions, even if –as it will be discussed later– the way this process has been implemented raises sometimes concerns regarding its sustainability and pertinence.

5.2.1. Participation of POs in formulation of NAADS

The participatory procedure put in place to carry out the preparation of the EPAP and particularly the PMA, furnished valuable information on the perception of farmers and other stakeholders with regard to the existing extension services, principally on the following topics: (i) their needs for a more pertinent and high-qualified advisory delivery system; (ii) the importance they assigned to extension as a key factor to improve productivity and in-farm income generation and (iii) the low level of farmer involvement in decisions regarding agricultural extension. In this sense, these previous consultation processes as well as other workshops more focused on the specific issue of advisory services gave ground for the design of NAADS.

However, and despite of the participatory spirit that drove these prior initiatives, the perception of some stakeholders is quite contrasting. Some argue that most of the events organised to facilitate the consultation (workshops, seminars, etc) were instead information meetings to explain to producers and other actors the purpose and scope of the Programme, and that in this context, they were not intended to reach the farmers to consult their needs or to debate the more plausible mechanisms to implement an innovative extension service.

This criticism exposes the usual discrepancy between what policy-makers and/or donors believe about **participation** and what communities and other stakeholders are actually expecting from it. This misperception points out the challenge to put into practice true participatory processes but also sometimes reveal the real willingness of the former to engage in this sort of processes. Indicators selected to perform projects' evaluation and monitoring very often reflect the poor commitment in this sense: the number of workshops carried out, the amount of people who attended them, the quantity of surveys submitted, etc may show a high level of activity in using consultation tools but does not disclose the real impact of such consultation. It is hence critical to design indicators that actually reflect the impact of the said participatory process as well as the true involvement of those actors invited to engage in them.

In this aspect, NAADS should pay particular attention; an effort like this one to bring up a new paradigm in service provision, needs to be built on the trust of all actors; an illusive participatory process will erode NAADS image and eventually jeopardise its possibility to put into practice an innovative mechanism to provide advisory service to farmers.

In addition, several allusions were made in relation to a workshop carried out in Kampala in May 2000 and organised by the World Bank with the objective of bringing together POs and exchange impressions regarding their access to inputs and their better involvement in Bank-funded projects (World Bank, 2000c). Some POs leaders referred to the fact that despite of the consensus achieved in this meeting about the importance of enhancing POs participation and empowerment through specific and explicit components within World Bank projects, the real involvement they had subsequently in the formulation of NAADS was rather disappointing, and therefore, some of the aspects and elements of the programme are considered unsatisfactory to them.

Summarising, although most of the stakeholders widely acknowledge the increasingly participatory approach of the World Bank and its attempt to expand its dialogue with civil society, an explicit concern has been expressed as to improve farmer's need assessment by better listening to them.

5.2.2. Participation of POs in implementation of NAADS

As it has been reiterated, the pillars for the implementation of NAADS are the farmer groups (formalised at a local level) and the farmer forums built upon them. However, the true capability of these institutions to play a key role in the implementation of the programme (and therefore, a major factor for success) is based on their capacity to effectively organise themselves and to assume the responsibilities they have been assigned (see description of their functions in section IV.d.). In order to facilitate this process and given the current stage of development of POs at a local level, a capacity building mechanism has been designed, founded on the actions of NGOs which are responsible of carrying out the empowerment of POs. Obviously, these NGOs must be prepared to be the optimal performer of this task, by addressing the relevant issues and applying the appropriate methodology to accomplish this process¹²⁰. Another factor of success lies on the willingness and actual capabilities of local governments to engage in the institutional adjustment required to put in place a service delivery system as the one proposed by NAADS¹²¹.

¹²⁰ In addition, as stated by the report on NGOs and CBOs in Uganda (see World Bank, 1994b) "NGOs do not necessarily have the reach and penetration to the poor (particularly in remote areas) which it is often assumed they do". A study case conducted on an international consortium of twenty European and Canadian NGOs acting in Uganda, indicated that "despite local partnerships, lack of geographic penetration and lack of knowledge of the region were amongst the contributing factors to the collapse of the project".

¹²¹ As mentioned in the Quarterly Progress Report of January-March 2003, some councillors opposed the idea of transferring budget allocation and contracting decisions to the sub-county farmers forums, and have insisted on giving this power to local councils (NAADS, 2003).

In other words, the intention of structuring a whole demand-oriented, farmer-driven extension system lies almost entirely (at least at the initial stages) on external agents (the capacities of NGOs, commitment and capabilities of local governments and NAADS officials, qualification of service providers). Obviously, this situation makes the system vulnerable and risks its development and further consolidation. However, a plausible way to attenuate this difficulty could be by giving to National POs the responsibility to closely accompany the process and play a leading role in ensuring that group formation is pertinent and the training they receive is suitable.

Those directly responsible for the formulation of NAADS considered that National Producer Organisations were not strongly rooted at village and parish levels and that therefore their capacity to represent poor and less endowed farmers (the target group of NAADS) was quite uncertain; as a result of this thinking, these organisations were not invited to play a key role in the implementation of the programme. We do not disregard this argument; obviously POs present different levels of organisation, often lack appropriate representative and participatory mechanisms and some times have particular agendas that do not necessarily reflect the interest of the poorest.

However, Uganda has witnessed during the last decade, a new attempt to establish an institutional framework for producer organisations (see section III of this report), being the Agricultural Council of Uganda the most recent effort to consolidate an apex organisation for farmers. Furthermore, some commodity-oriented organisations actually have fairly strong connections with their associates and therefore could have provided a facilitating environment for the implementation of NAADS. Such is the case for Coffee, whose production lies on thousands of families in a wide number of sub-counties and whose apex organisation, the Uganda Coffee Farmers' Association has identified producers' empowerment and capacity building as the main initiative in a strategic agenda to overcome poverty and promote modernization of coffee production.

For these reasons, it seems natural to incorporate these organisations in the implementation of the programme and assign them clear responsibilities as well as demand from them specific contributions in the execution of NAADS. Obviously, the necessary instruments must be put in place to assist them overcome their limitations, in the same way that capacity building for the other actors has been considered ¹²².

In other words, the limited connection between federative-type producer organisations and their bases should not be treated as a shortcoming to be discarded but must be fully addressed by NAADS as an opportunity to effectively work on a comprehensive empowerment of these organisations. Accordingly, NAADS should encourage both apex and national POs to get truly involved in the process of organising local and community based farmer groups to pave

¹²² Although the fourth component of NAADS, Private Sector Institutional Development, considers the support to National Representative Organisations, it does not leave too much room for the reinforcement of POs. This component is mostly oriented towards the development of service providers.

their way towards their consolidation as pillars of the system. By doing so, NAADS would support not only the empowerment of local farmer groups, as originally intended, but also the strengthening of POs through the reinforcement of their linkages with their constituencies, which in turn, enhances their legitimacy. This broad effort will eventually contribute to underpin the process of institutional capacity building in the agricultural and rural sectors of Uganda, which will, in consequence, facilitate the appropriate accomplishment of NAADS objectives¹²³.

Furthermore, the process of identification of priorities within an agricultural extension service should not only be based on the outcomes of local participatory processes. In other words, local consultation and participation is certainly necessary, but not always sufficient for a high-quality decision-making process. In fact, variables such as worldwide tendencies, national strategic commodity priorities, regional and national land management policies, international agreements, among others, which must be incorporated by local actors in order to make well-informed decisions, may be better managed and oriented by national institutions. And the responsibility of provision of this sort of information must not be restrained to NAADS officials and NGOs. National and apex organisations with a broader view of the sector and detailed information on respective commodities will certainly play an important role in this process. This argument reinforces our conviction on the pertinence of engaging more actively national producer organisations.

It could be argued that POs are very well represented in the NAADS' Board of Directors, and therefore, that they have the means to orient overall decisions and look after their collective interests. This is partially true, as currently more than 50% of the members of this body come from the farmer's community and some represent apex organisations. This Board presently comprises representatives from the Uganda Goat Development Network, the Beekeepers Association, the Coffee Farmers' Association, the Uganda Beef Production Association, the Uganda Fishermen and Fish Conservation Association and the Uganda National Farmers Federation. However, some POs leaders (members of the board) have expressed their scepticism on their real possibility to induce changes or influence decisions. It is not within the scope of this analysis to judge the validity of these perceptions, but even if they are not well founded, they reveal a discontent and perhaps a malfunctioning process of decision making at a national level that NAADS must address thoroughly.

If stakeholders perceive their role and responsibilities as merely ornamental, they will eventually lack the necessary sense of ownership required to become promoters and advocators of the new paradigm of advisory service delivery.

¹²³ These findings coincide with the conclusions of a study on the evolution of the institutional framework in the rural sector in Uganda, which highlights that restructuring the linkages between farmer groups and existing POs is a precondition for the establishment of a competitive agriculture. (See POUSSE, E. 2002).

5.3. Organisational structures put in place by NAADS

Under the rationale of a demand-oriented programme based on farmers capacities to directly generate the extension services they require and that they feel are the most appropriate for their specific conditions, the most evident critical point to ensure its success is the existence of a community of farmers capable of identifying their needs, prioritise them and scale them to upper levels of decision to institutionalise their demand and generate the offer of those services required.

That is to say, two conditions are to be met for a programme such as this to be put into practice: (i) farmers need to be actively involved in decision-making regarding the needs for agricultural services, hence favouring the pertinence of the deliverables and the ownership of the system; and (ii) farmers need to be organised to guarantee, through collective action, the legitimacy of their decisions and actions and therefore the constitution of a sustainable system.

Since these two conditions were not clearly present in Uganda, it was then necessary that the programme to be implemented took into account a mechanism to respond to the prevailing institutional weakness. In this sense, the formation of farmer groups at a local level seemed an adequate solution in the right direction.

In other words, the weak institutional framework of producer organisations that existed (and still does) in Uganda was interpreted by the Programme designers as a valid justification to promote additional forms of organisation in order to achieve the goals established by NAADS.

In this aspect, some remarks may be made. Agricultural and rural sectors in less developed countries are certainly characterised by their weak institutional setting; therefore, development oriented actions both general and sectoral must endeavour, as one of their main goals, the strengthening of institutions. However, for sake of this goal, policy makers, donors and/or project designers usually come up with institutional arrangements that may be optimal only for the purpose of carrying out the project or even in the short run may appear as good ways to tackle institutional deficiencies, but actually disturb ongoing processes (though incipient and imperfect) of organisational building and put into risk more structural medium and long run efforts. Capacity building of farmer organisations is both a **slow process** shaped by social, economic and political conditions, and a **two-way process**, in which governments and donors also need to reinforce their capacities to understand and better interact with POs and CBOs. Pushing its development may result in artificial and unsustainable settings with poor legitimacy and pertinence (Rondot, P. and Collion, M.H. 2001; World Bank, 1994b).

Moreover, the set of incentives put in place to boost the process of institutional building and that can only be accessed by the new organisations (demand-led funds for contracting advisory services, resources for training and capacity building, participation in decision-

making, etc), can eventually deepen the risk and vulnerability of the existing organisations and/or initiatives. These incentives must be used in a way to promote synergic reactions between new and existing forms or organisations.

A final comment regarding NAADS structure has to do with the expected representative mechanism envisaged through the farmer forums. As explained in section IV.d. farmers will scale up their representation from parishes through the constitution of forums in the upper sub-county, district and national levels. Although national organisations are in general not deeply rooted at parish levels –as mentioned above- they are more institutionalised and have a stronger visibility and participation at the national level, and therefore, an emerging institution such as the national farmers forum will certainly be a source of conflict¹²⁴. This situation per se is not negative, since it may provide the grounding for a counter-power adjustment among existing and new organisations that could eventually reinforce the institutional setting. However, NAADS secretariat must be attentive to avoid unnecessary rivalry and rather encourage complementary efforts among them.

5.4. Additional considerations regarding NAADS and Producer Organisations

A good number of NAADS stakeholders coincide on the fact that for the Programme to have a high and positive impact on empowerment of POs, most of the other components of the PMA must be secured and put in place simultaneously¹²⁵. In particular, concerns were expressed on the necessity to strongly implement the component of micro-financing, since through this mechanism farmers could have access to the additional funding required to invest in agricultural projects. NAADS must pay particular attention to this, as the successful adoption of efficient technologies is usually restricted by the scarce availability of resources. In fact, while visiting a demonstration site where the impact of adopting a new technology was evident in terms of better yields and higher profits, some of the farmers recognised that budget constraints for initial investment will restrain them from putting it into practice in their own farms.

In addition, it is evident that the World Bank is increasingly recognising the importance of reinforcing the organisational capacities of local communities in general, and POs in particular. In consequence, stakeholders acknowledge today that even if some adjustment and fine-tuning is required to improve the dialogue with development actors, decisions are gradually made closer to farmers needs.

¹²⁴ In fact, this same type of procedure has been proposed by other World Bank Agricultural Service Projects in Africa but opposition from POs has forced to modify them.

¹²⁵ In the same line, a Country Assistance Evaluation performed by the World Bank Operation Evaluation Department OED concluded that: *“The Bank’s approach to agriculture has been fragmented. Once the spate of market liberalization reforms in agriculture was over, the Bank seems to have lost sight of agriculture’s key role in reducing poverty and promoting the regeneration of the private sector. Agricultural modernization requires an integrated approach, focusing on research and technology, extension, marketing, and the commercialisation of cash crop production, but the Bank’s interventions in the sector have been fragmented. Moreover, the Bank needs to listen to farmers when assessing farming needs”*. See World Bank, 2001c. Uganda: Policy, Participation, People. Country Assistance Evaluation, OED. 220p.

However, this intention has been usually subordinated to other goals within specific projects; PO empowerment hence becomes part of a complex structure, which results in the actual strengthening of these organisations passing through a series of sometimes heavy and unsustainable mechanisms.

Given the strategic role that POs play in rural development, their strengthening and support should generate, per se, a sole initiative, capable of comprising and coordinating individual and isolated projects. This could eventually give higher coherence to the promotion of institutional strengthening and facilitate its linkages with general development initiatives.

6. Concluding remarks

It exists a long tradition of rural organisations in Uganda, which have been shaped by both political and social turmoil of the 60's and 70's and the direct influence of an economy strongly oriented by the government.

There has been a significant effort from the government and the donor community to design a coherent, comprehensive and long-term policy framework that provides clear orientation for programs and projects within the agricultural and rural sectors.

It also exists a rich experience of initiatives on extension and service delivery systems to farmers where contrasting conceptual approaches have been put into place. A clear intention can also be observed to modernize these systems taking advantage of the learning obtained from these initiatives.

Within this setting, NAADS has capitalised on these previous developments and is actually giving an additional step in institutional adjustments by deepening the decentralisation process, putting into practice some general principles such as participatory decision making, demand-driven and farmer-oriented service provision. Even more, NAADS acknowledges that farmers' capacities must be strengthened as a condition for these institutional reforms to be successfully implemented.

However, the institutional innovations put together by NAADS may generate contradictions with its intention to reinforce farmers' capacities if they do not take closely into account existing arrangements. Promoting new and, to some extent, parallel institutions such as the groups and the fora may certainly facilitate the execution of the project, but could also disrupt social processes currently underway, which eventually weaken both local communities and institutions.

Regardless their actual capacity to promote base participation or to represent the collective interests of the poor, national and local producer organisations must play an active role in the

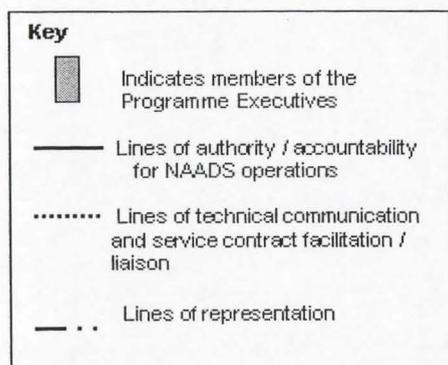
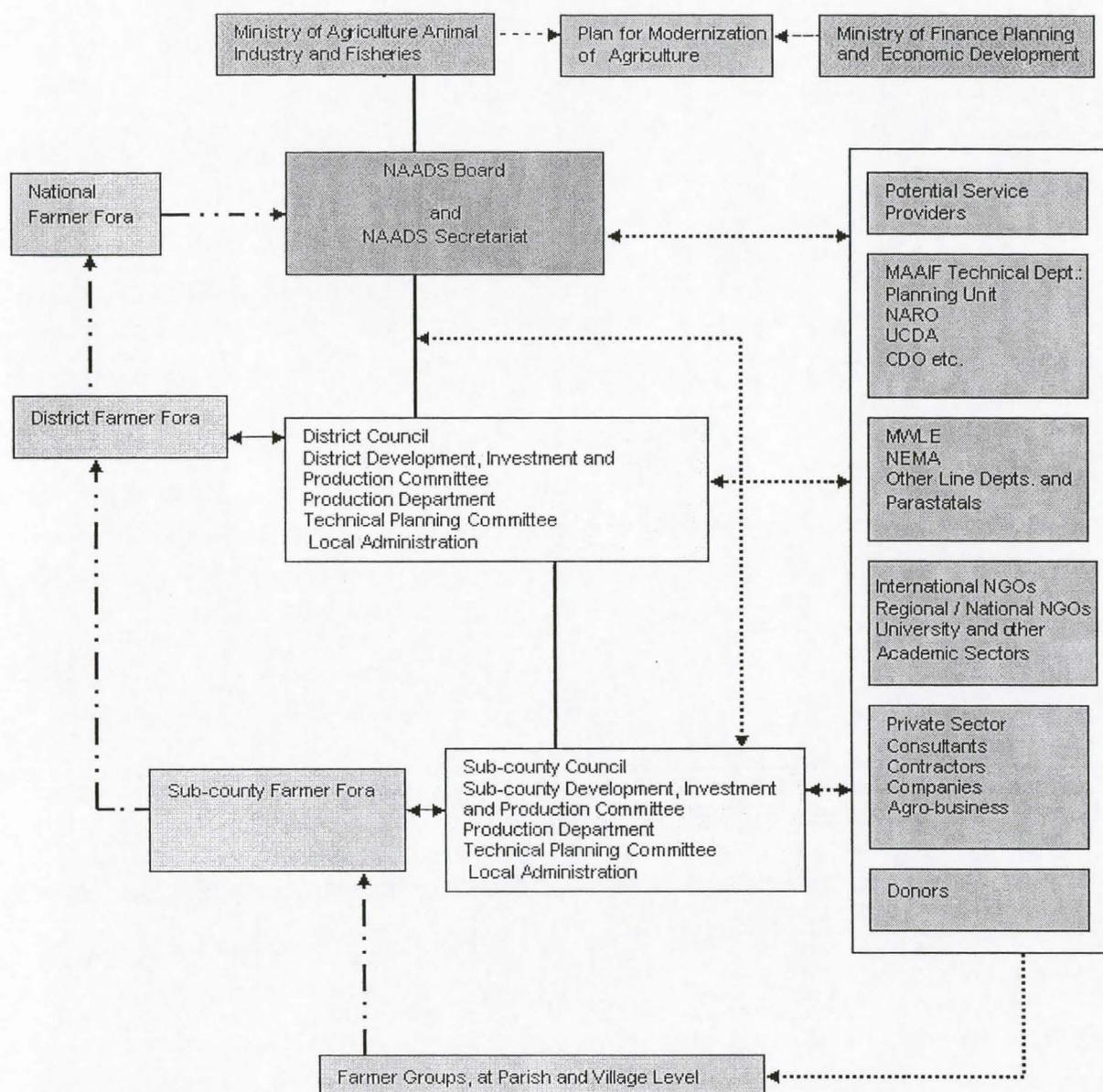
execution of NAADS. In fact, by promoting truly participatory processes, NAADS will put POs closer to their constituencies facilitating the disclosure of limitations such as poor representativeness, weak participation and doubtful legitimacy. Through the orientation of NAADS, this will eventually provide ground for specific actions to empower farmers and develop more accountable organisations, which is ultimately a guiding principle of NAADS.

Bibliography

- FAO**, 2001. Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reform in the Developing Countries. Extension, Education and Communication Service. Rome. 49p.
- KAGWISAGYE, T.**;1997. Farmer Managed Training and Extension Program in Uganda. Uganda National Farmers Association. 13p. In: Maximising the Influence of the User: Alternatives to the Training and Visit System Proceedings of a Workshop; April 7-11, 1997, Tune Landboskole, Denmark.
- Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries**, 2000a. National Agricultural Advisory Services Programme: Master Document of the NAADS Task Force and Joint Donor Group. 46p.
- Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries**, 2000b. Plan for Modernisation of Agriculture: Eradicating Poverty in Uganda
- Ministry of Finance Planning and Economic Development**, 2000. Uganda's Poverty Eradication Action Plan: Summary and Main Objectives. 67p.
- NAADS Secretariat**, 2001a. Programme Implementation Manual. 87p.
- NAADS Secretariat**, 2001b. Quarterly Progress Report, July – September 2001.
- NAADS Secretariat**, 2003. Quarterly Progress Report, January – March 2003.
- OTIM, J.J.**, 2003. The ACU Experience. 8p. In: Strengthening farmers' cooperation in eastern and southern Africa. Regional Land Management Unit RELMA Workshop; 24-26 March 2003, Lilongwe, Malawi.
- POUSSE, E.**, 2002. Evolution du Cadre Institutionnel dans le Secteur Rural. Etude de Cas No. 2 : L'Ouganda. Ministère des Affaires Etrangères. Bureau des Politiques Agricoles et de la Sécurité Alimentaire. 43p.
- RONDOT, P. and COLLION, M.H.**, (Editors) 2001. Agricultural Producer Organisations: Their contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction. Report of a Workshop, Washington, D.C., June 28-30, 1999. Rural Development Department, World Bank, Washington. 69p.
- World Bank**, 1993a. The development of cooperatives and other rural organizations: selected country studies. Agricultural and Rural Development Series No. 8. Report No. 12027. Technical Department, Africa Region. Washington, D.C. 85p.
- World Bank**, 1993b. Uganda: Agriculture. Country Study. Washington, D.C. 254p.
- World Bank**, 1994a. Farmer Empowerment in Africa through Farmer Organizations: Best Practices. AFTES Working Paper No. 14. Agricultural Policy and Production. Technical Department, Africa Region. Washington, D.C.
- World Bank**, 1994b. The Role of Nongovernmental Organizations and Community-Based Groups in Poverty Alleviation. Population and Human Resources Division. Eastern Africa Department. Report No. 12262-UG. 104p.
- World Bank**, 1999a. Project Appraisal Document for a Second Agricultural Research and Training Project (ARTP II) for the Republic of Uganda. Report No. 19144-UG

- World Bank**, 1999b. The Voices of the Farmer in Agricultural Extension: A review of Beneficiary Assessments of Agricultural Extension and an Inquiry into their potential as a Management Tool. AKIS Discussion Paper No. 22305.
- World Bank**, 2000a. Country Assistance Strategy for the Republic of Uganda. Report No. 20886-UG.
- World Bank**, 2000b. Implementation Completion Report for Agricultural Extension Project Report No. 20591 (Credit 2424-UG). 59p.
- World Bank**, 2000c. Producer Organisations and Access to Inputs Workshop; may30-june2, 2000; Kampala, Uganda. 252p.
- World Bank**, 2001a. Aid and Reform in Africa: A report on ten countries. Washington, D.C. 700p.
- World Bank**, 2001b. Project Appraisal Document for National Agricultural Advisory Service for the Republic of Uganda. Report No. 21742-UG. 94p.
- World Bank**, 2001c. Uganda: Policy, Participation, People. Country Assistance Evaluation, OED. 220p.
- World Bank**, 2003. A review of Client-driven Technology Development/Adoption and Research/extension/farmer linkages; NAADS and ARTP II, 12p

Annex 1 - National Agricultural Advisory Services Programme – Organogramme



Source: NAADS web page. www.naads.or.ug

**Rural organizations and capacity-building
in Bank investments in Agriculture**

A portfolio review : 1997- 2002

Pierre Rondot

2003

Rural organizations and capacity-building in Bank investments in Agriculture

A portfolio review¹²⁶

1997- 2002

1. The framework of the review

The purpose of the present review is to analyze the investments in support of rural organizations, capacity-building and empowerment under Bank “*agricultural*” projects. “Agricultural¹²⁷” projects, under this review, are those aimed directly at improving agricultural productivity and production, and at raising agricultural or agriculture-related incomes, and were estimated using data in the Bank’s Business Warehouse(BW) using the criteria presented in Annex 1. In this context, “agricultural” investments cover a larger group of investment areas than reported as the “Agriculture, Fishing and Forestry Sector” in the Bank’s Annual Report. Projects with support to rural organization were identified by the relevant thematic groups as delivering investments through a CDD approach.

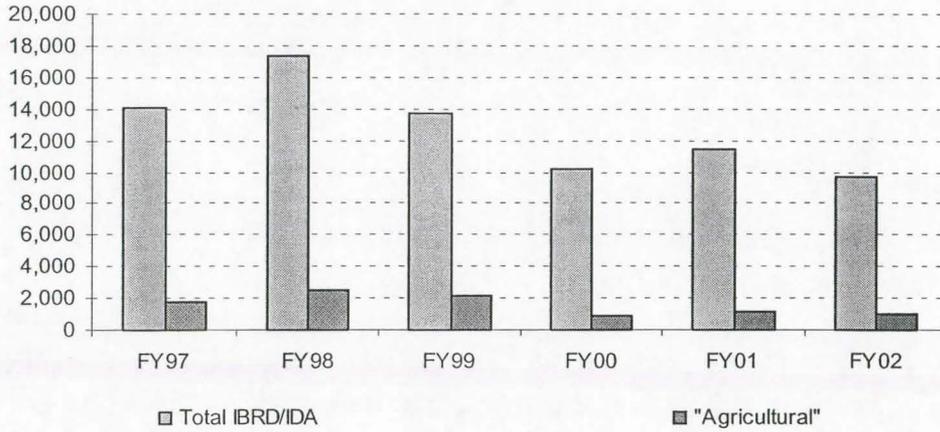
The analysis did not include: (i) investments related to agricultural structural adjustments; (ii) investments in rural social infrastructure and services (typically under health and education projects or most of social funds) and; (iii) roads (other than small farm-to-market roads that are typically financed under rural infrastructure projects or agricultural CDD which are included).

For the period 1997-2002, the World Bank “agricultural” commitments, defined as above, is estimated as US\$ 9 billion. This represents 12 % of total IBRD/IDA non-adjustment (or “investment” type lending commitment for the same period of \$76.3 billion (Chart 1).

¹²⁶ The portfolio review was prepared by Pierre Rondot with inputs from Marie-Hélène Collion, and support from Sanjiva Cooke and Marijn Noordman

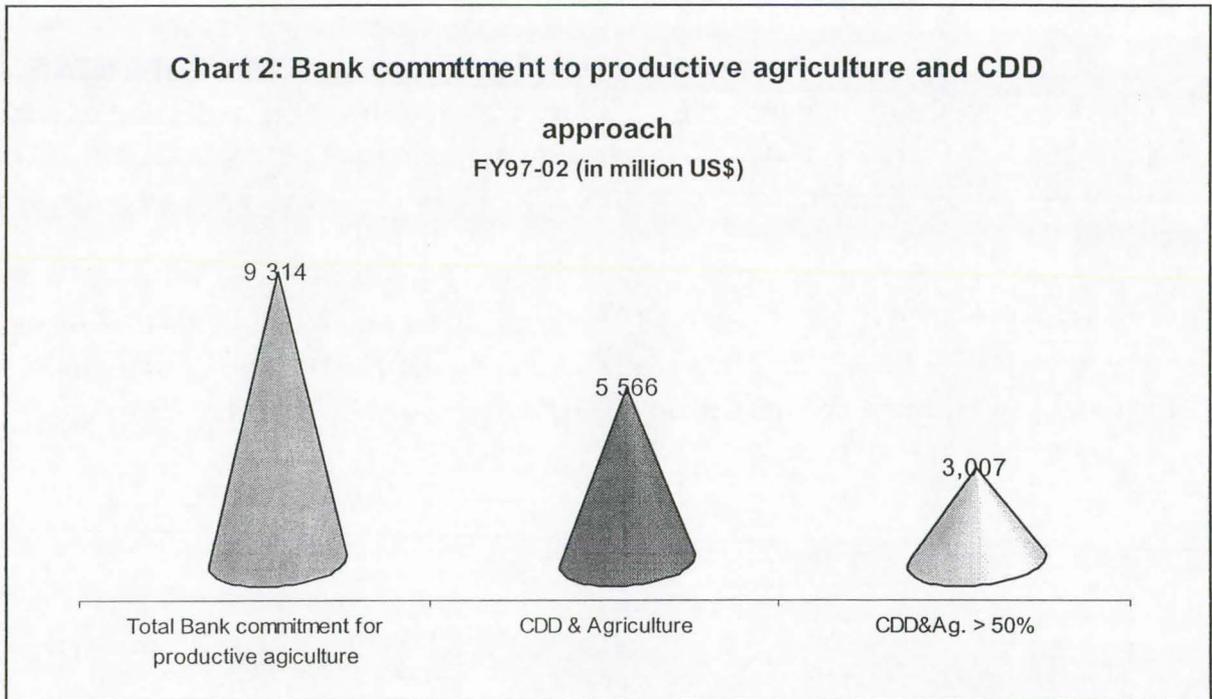
¹²⁷ Specifically “Agricultural” refers to the following investment areas: Irrigation, drainage; Agricultural services ; Commodity specific projects such as livestock, fisheries, silk and crops; Agricultural marketing or processing and export promotion; Forestry; General agriculture; Rural finance; and, Agriculture institutions and land reform;

**Chart 1: Non-adjustment IBRD/IDA Commitments: Total vs "Agricultural";
FY97-02; \$ million**



Agriculture and CDD approach. During the same period the Bank committed 5,566 millions US \$ through 110 projects that have a CDD approach and an agricultural component. Fifty one of these projects, for a total amount of 3,006 millions US \$ committed more than 50 % of the Bank loan for agriculture.

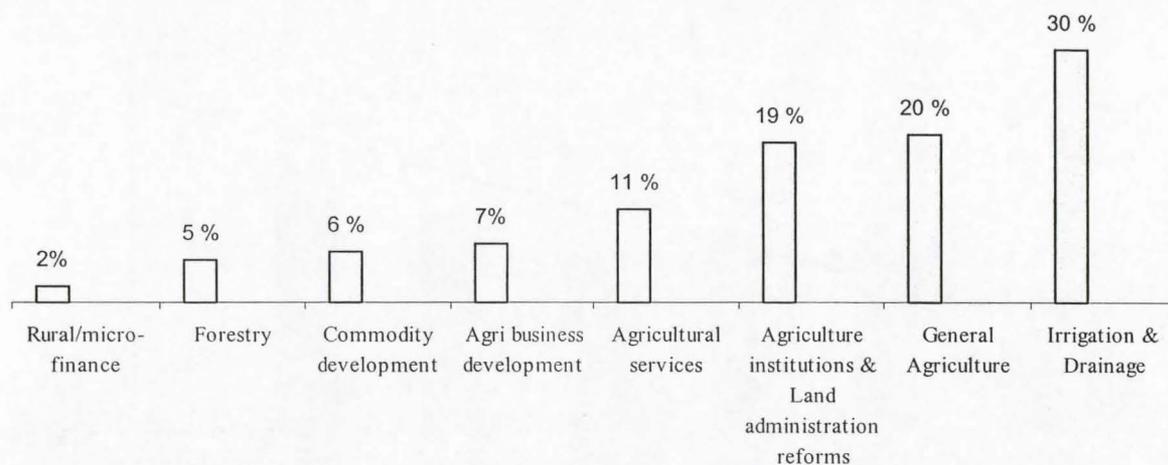
**Chart 2: Bank commttment to productive agriculture and CDD
approach
FY97-02 (in million US\$)**



Repartition of Bank productive investment in agriculture. Irrigation and drainage projects account for the largest share of investments in agriculture (30%), followed by investments in general agriculture (20%), agriculture institutions and land administration/reform (19%), and agricultural services (11%), (Chart 3).

Chart 3: Distribution of non-adjustment IBRD/IDA "agricultural" commitment among investment areas.

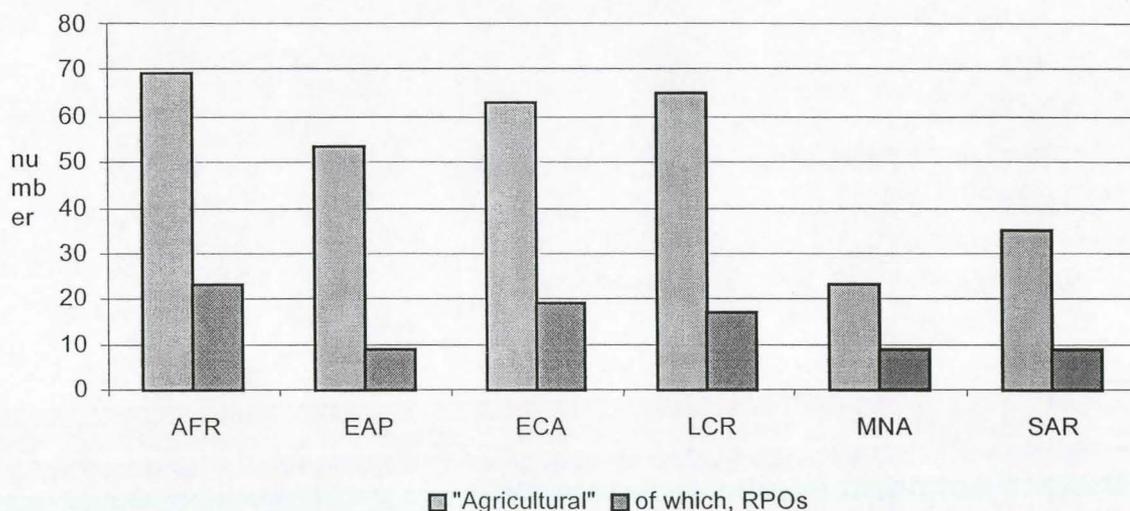
FY 97-03. Estimated percentage of total



Rural producer organization capacity-building in non-adjustment "agricultural" projects

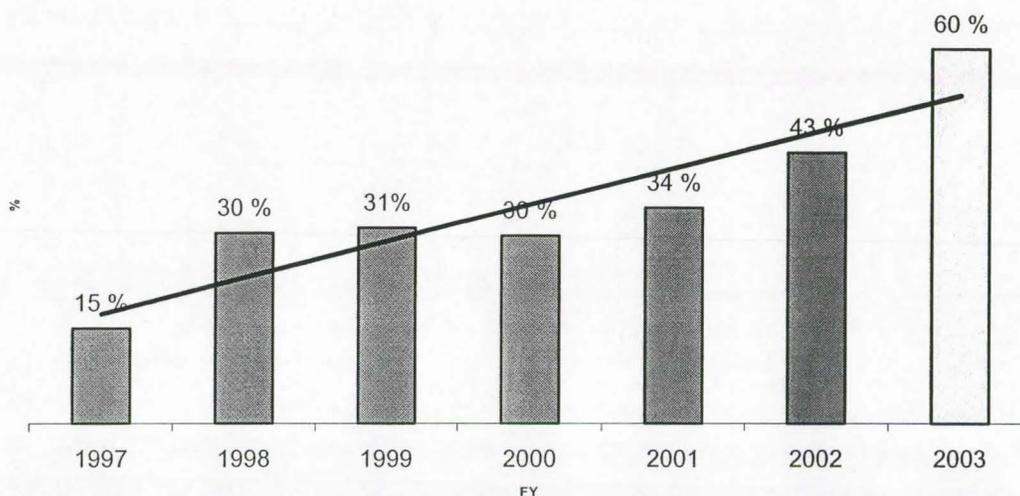
Trends in Projects with RPO capacity-building. The percentage of projects with "agricultural" investment that include RPO capacity-building varies across regions (Chart 4) ranging from 17 percent in EAP to 39 percent in MNA. One-third of the projects in AFR and ECA, with "agricultural" components supported RPO capacity-building versus, while only a quarter of similar projects in SAR and LCR did so.

Chart 4. Number of projects with any "agricultural" investment by region: Approved FY97-02



Although the number of projects with “agricultural” investments are not increasing, it is interesting to note that the percentage of projects that involve RPOs as partners is increasing, from 20 percent in 1997 to more than 40 percent in 2002 (Chart 5). This trend is confirmed with projects that are being presented to the Board in FY 03. It is expected 60 percent of projects with “agricultural” investments include RPO capacity building.

Chart 5: Per cent of non-adjustment projects with "agricultural" investments that support RPOs: FY 97-02, percent



Financial resources allocated to RPOs capacity building. Table 1 below, analyzes the resources allocated to RPO capacity-building for the period 1997-2002 by the type “agricultural” investment area that the RPOs relate to.

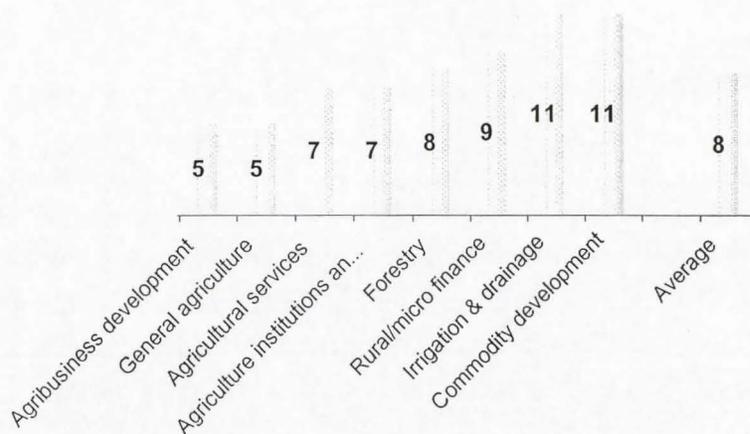
Table 1: Investments in RPO capacity building in non-adjustment “agricultural” projects: FY 97 - 02

<i>Investment area</i>	<i>Total \$m</i>	<i>Of which,</i>	
		<i>RPOs, \$m</i>	<i>Percent RPO</i>
Agricultural services	1,022	73	7
Irrigation & drainage	2,725	286	11
Forestry	501	42	8
Commodity development	558	62	11
Agribusiness development	681	34	5
Rural/micro finance	191	18	9
Agriculture institutions and land administration/reform	1,769	125	7
General agriculture	1,867	84	5
Total	9,314	725	8

Commodity development and irrigation and drainage projects invest by far the most in RPOs capacity-building. This is because under these projects, RPOs have access to resources not only for services, but for productive equipments and infrastructure (on a matching grant basis). The other types of projects do not finance equipment and infrastructure but provide funds for RPOs to access services, which explains why the average amount per project as well as total amounts are much lower.

Graph 6 below shows that support to the capacity building of rural producer organizations is very small if not marginal, some 8 percent of non-adjustment “agricultural” investment.

**Graph 6: Percent of non adjustment "agricultural" investment allocated for RPOs capacity building
FY 97-02**



Twenty six percent of projects mention RPOs capacity building but do not allocate resources for that whereas twelve percent of them have more than 80 % of the total project loan/credit amount channeled through RPOs, thus contributing to their capacity building (Table 2).

Table 2. Projects supporting RPOs, FY97-02: percent of loan/credit amount channeled through RPOs

<i>Percent of loan/credit delivered through RPOs (range)</i>	<i>Number of Project</i>	<i>Percent of total</i>
0%	23	26
1-20%	35	39
21-40%	7	8
41-60%	5	6
61-80%	8	9
81-100%	11	12
Total	89	100

Concluding remarks

Investing in rural producer organization is a challenge. Task managers and the entity in charge of project preparation and implementation find it difficult to partner with RPOs because these organizations are very diverse in nature, status (cooperatives, associations, commodity groups etc.) and scope. They exist at local, regional and national level with sometime problem of legitimacy and ineffective governance; they cover a wide range of functions: advocacy, economic and social/local development functions.

Channeling resources to or through them poses unusual challenges. Bank TTLs are not used to working with these private sector type non governmental organizations. Farmer leaders have limited time to invest in administrative processes and participate in meetings. When they do, their legitimacy as farmer representatives, is often questioned. Finally, they are independent and very often critical of government support. Through CDD and social funds however, the Bank is increasingly targeting producer organizations to improve local agricultural income and labor opportunities.

Investing in rural producer organizations will likely result in a change in power relationships. Government services have been used to speak in the name of rural producers and make decisions for them. Government services often resist the change as it is perceived as a potential loss of power. They underline the weaknesses of RPOs and the risks attached to supporting them. For task managers it is easier and administratively less risky to keep investing in public institutions.

Taking up the challenge. Rural producer organizations are increasingly being recognized as specific community groups that can contribute to improve agricultural and agriculture-related income, with the capacity to pull the poor in the development process and have them benefit from agricultural growth. 42 % of Bank agricultural projects consider RPOs as legitimate

partners, but much less provide resources for building their capacity (approximately 8 % of total funding).

As long as the disproportion between investment in public institutions and rural producer organization remains as wide as it is at the moment, some of the opportunities to promote farmers' capacities to take on their development through their organizations are being lost. Indeed no country in the world has been able to develop its agriculture significantly without having its producers organized and effective at demanding and mobilizing the services they need to produce and access input-output markets.

However, investing in rural producer organization capacity building is not to be done at the detriment of investing in public institutions that are needed for policy, monitoring and regulatory functions. It must be done at the same time that institutional reforms are being implemented to accompany the shift in power, helping public institutions to redefine their role and functions, investing in change agents, This is a difficult endeavor for which task managers need support and the appropriate incentives and supportive environment.

Annex 1

a.1 Criteria used to estimate “agricultural” investment areas

b. Agricultural investment area	c. Search Criteria
Irrigation, drainage	Sector code : irrigation and drainage
Agricultural services	Sector code : Agriculture extension and research
Commodity specific projects such as livestock, fisheries, silk and crops	Sector codes: Animal production, OR; Crops
Agribusiness development, including Agricultural marketing or processing and export promotion	Sector codes: Agro-industry, OR; Agriculture markets and trade
Forestry	Sector code: Forestry
General agriculture	Sector code: General agriculture fishing and forestry
Rural/Micro finance	Sector code Micro and SME finance AND Agriculture and Rural sector board (ARSB) responsibility
Agriculture institutions and land reform	Sector code, Central and local government administration AND ARSB responsibility

Annex 2

Methodology and hypothesis

For the purpose of this analysis, we consider as “rural producer organization” any grouping of rural people for the purpose of improving their agricultural production and the marketing and/or processing of their products, thus including upstream and downstream activities, related to agricultural production¹²⁸.

Capacity-building can take one of the two following aspects (or both):

- (i) Public or private institutions involved in rural/agricultural development recognize RPOs as partners and legitimate interlocutors. RPO capacity building begins when they are involved in policy decision-making processes, project preparation, implementation and monitoring,
- (ii) have access to resources to implement activities that will improve their capacity to provide services to their members and/or to dialogue with government and other rural development stakeholders. Projects finance infrastructure, equipment, services and training, sometimes even operating costs on a cost-sharing basis.

¹²⁸ Rural producer organizations can deal with a wide range of activities including (a) access to technology, rural finance, input or output markets, (b) management of collective productive assets (such as irrigation, machinery, or forestry), (c) agro-processing, (d) advocacy and (e) sometime by default, management of collective social assets when local government are not in place or effective. RPOs may have various legal status such as cooperatives, associations, large or small economical interest groups or others depending on the legal context.

The Project Appraisal Documents (1997-2002)¹²⁹ were reviewed to identify projects that either: (i) involve RPOs as partners for project preparation and implementation and monitoring, and (ii) have a component, sub-component or provide budget lines allocated to strengthen the capacity of these organizations. In the case of demand driven funds or CDD type projects, any demand driven fund targeted to farmer organization or association has been accounted for as investing in rural organization capacity building.

In the projects reviewed, these activities are elaborated with RPOs using participatory approaches. However, the extent to which RPOs are in the driver seat for the design of these activities varies, depending on the willingness and ability of the entity in charge of project implementation, to transfer these responsibilities to RPOs. In addition, in some projects, such as under many CDD projects, RPOs may manage the funds themselves. In that case, the capacity building process includes preparing, selecting and implementing sub-projects related to improving agricultural or agricultural related activities as much as the outcome of the sub-project itself. In others, RPOs identify their priorities, and the entity in charge of project implementation manages the resources for RPOs' activities, on their behalf. The portfolio analysis includes all these activities as RPO capacity-building, whatever the degree of transfer of responsibilities to RPOs. 89 projects were identified with some mention of support to RPOs, of which 66 projects had identifiable resource allocations worth approximately \$725 million.

Annex 3

Specificities by type of projects

1. Forestry

The organizations involved are mainly forestry community groups, herder associations (rangeland management) and community associations created within the framework of project implementation, with the objective to promote sustainable resource management. Support is always channeled through government institutions. They are firmly involved in decision making mechanisms, leaving little to RPOs' decision. Capacity building is mainly for training with few investments.

Box 1. Example of Natural Resource Management Project with Capacity-building

Peru. (1997). Sierra NRM and Poverty Alleviation Project.

The NRM and land use planning activities are designed through participatory planning with rural communities (comunidades campesinas : public interest organizations with a legal status). The project has four components, three of them aimed at capacity-building : (i) participatory planning; (ii) rural investments: soil conservation, small-scale irrigation, reforestation and agroforestry, improved production technology, community seed storages; (iii) institutional strengthening of "comunidades campesinas". The communities receive project funds corresponding to the community plan and carry out the procurement for civil-works

Mauritania. 1997. Rainfed Natural Resource Management Project

The project supports the implementation of community--based natural resource management plans. To this end, the project strengthens the capacity of community associations to improve their planning and organizational and implementation skills. Community investments include land and water conservation investments, small infrastructure and equipment, support to micro-enterprises (cooperatives or small producer groups)

¹²⁹ This period (1997 – 2002) corresponds to that of the collaboration between the World Bank & French Cooperation with contribution from Cirad, on promoting partnership and support to rural producer organizations, which started in 1997.

2 RPO capacity-building and agricultural services projects

Rural producer organizations are increasingly recognized as the logical partners of research and extension. Indeed, the idea of a partnership between agricultural services (the supply) and organized producers (the demand) emerged as a realization that past investments in research and extension had led to disappointing results because: (i) public agricultural services lacked client-orientation; and, (ii) attempting to reform these institutions from within was not effective. Therefore, there was a recognition that to be effective, these institutions required strong partners, i.e. organized farmers that could express a demand for agricultural technologies and information. In addition, it has been increasingly acknowledged that producer access to input-output markets represented a major constraint for technology uptake, and that RPOs could play a significant role to alleviate it.

However, resources earmarked to strengthen RPO capacity remain limited. In a number of projects, RPOs are mentioned: research and extension work with RPOs at the grassroot level, using participatory techniques, to define the extension and research agenda. Projects do not earmark funding for RPO capacity building and vary rarely envisage resources for RPO capacity building, especially at the national level. When such resources are available, it is through a budget line, within a component, usually managed by the entity in charge of implementing the Project or the extension component, a government institution. There are some exceptions, however, when support to RPOs is carried out through a special training program, or demand driven “*access to services fund*” that allows RPOs to mobilize the service provider of their choice (see Box 2, below). Under some of these demand-driven service funds, RPOs can access resources for collective productive infrastructure, but these cases are few.

Box 2: RPO capacity building under Agricultural Services Projects

Senegal (1999) Agricultural Services and Producer Organizations

This project has four components : research, advisory services, support to Ministry services, and support to Rural Producer Organizations. The latter component is implemented through an NGO that has been created by the 19 Federations of Senegalese RPOs for the purpose of providing support to their grass root RPOs. There is a project agreement between the Bank and the RPO-created NGO and a memorandum of understanding between the GOS and the NGO, for the transfer of project funds to the NGO to implement the RPO component on behalf of the Government. RPOs have access to funds at the grass root level (rural commune level) and the regional level based upon a sub-project proposal for capacity-strengthening related to organizational, management or communication skills, or technical skill related to agricultural production, marketing or processing. At each level (local, regional) a committee, made up of RPO representatives decides on fund allocations on the basis of RPO proposals, i.e a proposal from a grass root RPO is reviewed by a RPO-committee at the level of the rural commune to which the RPO belongs, etc. A proposal from a regional RPO is reviewed by a RPO-committee at the regional level, made up of regional level RPO representatives. At national level, support to RPOs national forum includes: (a) support to operational cost of a technical unit, (b) strategic training of RPOs leaders and (c) a communication program. Facilitating NGOs are providing initial support to these farmers committees, regarding the reviewing procedures and criteria. Once a proposal is approved, a contract is signed between the RPO and the NGO managing the component; funds are then released in the RPO account. The RPO can select a service provider from a list of accredited service providers. A random sample of sub-projects are systematically audited for technical and financial performances.

Burkina Faso (1997) Agricultural Services Support Project. The project has similar features as the above, except that the Ministry of Agriculture Directorate in charge of Cooperatives manages the fund for the RPO component because there was no umbrella RPO federation at the time of project design and GOB reluctance to have a non government entity managing public funds. In addition to services as in the Senegal Project, RPO can propose investments in productive infrastructure (such development of small watersheds)

3 RPO Capacity-building and Irrigation

Irrigation and drainage projects began to invest in Water User Associations (WUAs) as early as the beginning of 1990's to reduce government financial burden with regard to the maintenance of irrigation infrastructure. The development of irrigation schemes was transferred partially to the WUAs, particularly the tertiary canals. Indeed, WUAs have demonstrated their effectiveness over government services to improve the management of irrigation systems and reduce the cost of water per ha. Therefore almost half of the irrigation and water-management projects are investing in WUA capacity-building (training, equipment and investment in infrastructure through WUA on a cost-sharing basis). However, in spite of the potential, the amount of financial resources allocated for WUAs capacity building remains limited: it is less than 5 % of project investments made in irrigation, drainage and watershed management.

Box 3. Cases of WUA capacity building in irrigation and water management projects

Turkey. (1998) Participatory privatization of Irrigation Management.

The project supports 750 Water User Organizations (WUOs, 160 of them are created by the project. The major objective is to transfer management responsibilities for maintenance and some investments to WUOs, hence the need for strengthening their capacity (technical and managerial, including accounting). To this end, consultants in community-organization and capacity building have been hired as part of the project teams.

Schemes for subsurface and surface drains and for irrigation development are selected based on WUOs demand and commitment to pay a major share of investment costs (70%). WUOs have complete responsibility for maintaining and operating the equipment and pilot schemes.

Peru. (1997) Irrigation sub sector project

One out of five components is dedicated for WUOs strengthening (6 millions, 4% of project costs). Training program includes: planning, management and distribution of water resources; maintenance of infrastructure and equipment; sustainable profitable agriculture, including environmental conservation; cost recovery and water charges; financial management ; construction and contract management.

4 RPO capacity-building and land administration/reform

There are very few land reform projects, but half of them are investing in producer organization capacity building as they are crucial actors for successful implementation of these projects.

Box 4. Case of RPO capacity-building under Land reform projects

Philippines. 1997. Agrarian Reform Community Development Project

The objective of the Project is to strengthen farmer organizations in Agrarian Reform Communities to plan and undertake development activities. There are three components that correspond to this objective: (i) Community development and technical support; (ii) community-based rural infrastructure as part of community development plan; (iii) agriculture and enterprise development.

Project activities are implemented by the Department of Agrarian Reform, the Local Government Unit and the National Irrigation Administration on behalf of the Agrarian Reform Communities and farmer organizations

5 RPO capacity building under Agricultural CDD

Community-driven development projects emerged out of the dissatisfaction with centrally, public service managed projects in a context where reaching the poorest has become a World Bank priority: they are rather ineffective at reaching the poorest, a large share of the funds remain in the capital city or is captured for public services operating costs. Above all the approach no longer corresponds to the evolution of the political and socio-economic context, characterized by the emergence of strong civil society, democratization and decentralization.

The earliest CDD-type projects were social funds, investing in local community capacity building through demand driven funding mechanisms, managed by local government, public or private institutions or project management units, with a variable degree of responsibility transferred to local community representatives. The decision making mechanisms vary, from local communities being entirely responsible, from identification, selection and implementation of sub-projects, to local community being asked to propose or influence decision making processes. Historically, CDD-type projects have invested almost exclusively in social infrastructures. They are now shifting toward investing in agriculture and in agriculture-related collective and productive investments or services, as requested by farmers groups or associations. However, the majority of CDD types projects or social funds continues to fund mostly public or social infrastructure or services. CDD are often linked to the objective of poverty alleviation in difficult or marginal areas.

Box 5. Capacity-building under agricultural CDD projects

Brazil. 1997. Northeast Rural Poverty alleviation.

The focus is on municipalities where poverty is most severe. The project stresses local self-help and community empowerment.

Project objectives are as follows: (i) Provide basic social and economic infrastructure, employment and income-generating activities for the poor; (ii) decentralize resource allocation and decision-making through supporting municipal councils and beneficiary associations (legally constituted civil associations in order to receive public funds) in investment planning and implementation; (iii) provide safety nets; (iv) leverage resources mobilized at community or municipal levels.

The project provides matching grants to finance small-scale sub-projects that can be: infrastructure (local road improvements, bridges electrification, water supply); (ii) social and productive investments (small scale agro processing, communal agricultural equipment, minor irrigation schemes)

Approving responsibility: the State Project Coordination Unit (9% of project funds); (ii) the municipal councils composed of representatives of civil society and communities (80% of the representation), municipal authorities and publicly-elected representatives (67% of project funds). The rest of the budget is allocated to the municipalities who make the decision. This represents an increased gradient of decentralization responsibilities.

The institutional development component (5% of project funds) finances technical assistance and training for each group to acquire the capabilities needed to carry out its responsibilities. Technical assistance for community associations is contracted at the municipal level by municipalities. Information campaigns are included under the institutional development component.

Community associations implement the sub-projects and manage the funds.

Colombia. 2002. Second Magdalena Medio Regional Development Project.(*)**

Beneficiaries are community organizations and municipal governments to target the poor in the rural and urban areas. The project intends to promote an increased influence of citizens in local and regional development planning and decision making.

Three out of four components address capacity-building : Strengthening of local and regional institutions: support to municipal governments, develop the capacity of nucleos to influence policies etc...(advocacy functions); (ii) Productive subprojects: small holder agriculture, small agro-industrial projects; small town businesses, linking them to economic activities in rural areas; (iii) Social subprojects in vulnerable communities (basic education, primary health care, food security) The part (ii) of the latter is what we called "agricultural CDD" .

6 Market led-investments.

Under this title are regrouped two types of projects: (i) rural micro-finance that support the creation of self-help groups that may become savings and loans associations; (ii) agricultural export promotion projects that tend to support associations of exporters or supply commodity chain associations;

7 Specific commodity projects These projects tend to promote the development of a specific commodity or sub-sector, such as livestock. Though not from the same period, the best example of a livestock program that supported RPO capacity-building is the Operation Flood in India that supported the development of 70,000 small dairy cooperatives.

Box 6. Dairy Cooperatives. Operation Flood in India

Beginning in 1974, and following with two national dairy projects in the late 1980s, the World Bank lent over \$500 million to develop the milk industry through co-operatives comprising district unions combined into state federations. Projects focused on capacity building to strengthen co-operative structures, training, and activities and infrastructure related to production and marketing. The objective was to promote viable co-operative businesses owned and managed by producers for collecting and marketing milk products as a means of expanding rural incomes and improving dairy productivity.

The national federation comprises 70,000 village milk co-operatives with some nine million members, sixty per cent of whom are landless, small or marginal farmers. The federation and its members produce some 13 million liters of milk daily, creating an annual additional income for each family of \$90. Per capita milk consumption has almost doubled and the milk-cooperative business has created an estimated 250,000 off-farm jobs, most in rural areas.

Investment has been heavy. Some observers are concerned about co-operatives being over protected and monopolistic, but performance is impressive, due to: (a) committed membership and farmer-control at the local level, (b) sound management, (c) influential and charismatic leader, (d) strong accounting systems, (e) effective and profitable services provided to members.

Source: *India, Second National Dairy Project, ICR #16218 and "Operation flood the cooperatives role" a presentation by Wilfred Candler, Consultant to OED, on Bank Animal Resources web site.*