



HAL
open science

Rôle et limites des organisations de producteurs Comment contribuer réellement à leur renforcement ?

Denis Pesche

► To cite this version:

Denis Pesche. Rôle et limites des organisations de producteurs Comment contribuer réellement à leur renforcement ?. Forum rural européen, Sep 2002, Montpellier, France. hal-01699184

HAL Id: hal-01699184

<https://hal.science/hal-01699184>

Submitted on 2 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rôle et limites des organisations de producteurs Comment contribuer réellement à leur renforcement ?

Denis Pesche
Inter-Réseaux Développement rural¹

Le renforcement des organisations paysannes (OP) est un objectif souvent affiché dans les stratégies des Etats et des bailleurs de fonds. Cet objectif répond à la volonté d'associer les populations à la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement rural et de lutte contre la pauvreté.

Dans ce domaine du renforcement des OP, on peut schématiser deux approches générales :

1. Celle qui privilégie le renforcement direct d'une ou plusieurs organisations de producteurs comme objectif spécifique.
2. Celle qui privilégie des appuis à des organisations de producteurs dans le cadre de programmes plus généraux (par exemple, la restructuration des services agricoles, l'amélioration de la recherche agricole, la gestion des ressources naturelles...)

Par nature, la deuxième approche est plutôt centrée sur des fonctions, dans la mesure où elle tend à utiliser les OP en leur assignant un rôle particulier dans un programme sectoriel ou de réforme des services. La première approche est plus politique dans la mesure où elle s'attache à renforcer l'OP en tant qu'acteur, sans forcément l'enfermer dans un rôle particulier.

Rôles des OP

Beaucoup a été écrit sur cette question. De multiples rôles peuvent être assurés par les OP. La tendance des bailleurs de fonds est de préférer une certaine spécialisation des OP par grandes fonctions alors que la réalité montre que les OP combinent nécessairement plusieurs fonctions, soit par carence dans leur environnement, soit parce que cette combinaison est nécessaire pour rendre des services à leurs membres tout en gagnant du poids politique dans leur pays. La spécialisation d'une OP peut aussi être une source de fragilité dans l'environnement instable du secteur rural en Afrique sub-saharienne.

Schématiquement, on peut lister trois grands types de rôles :

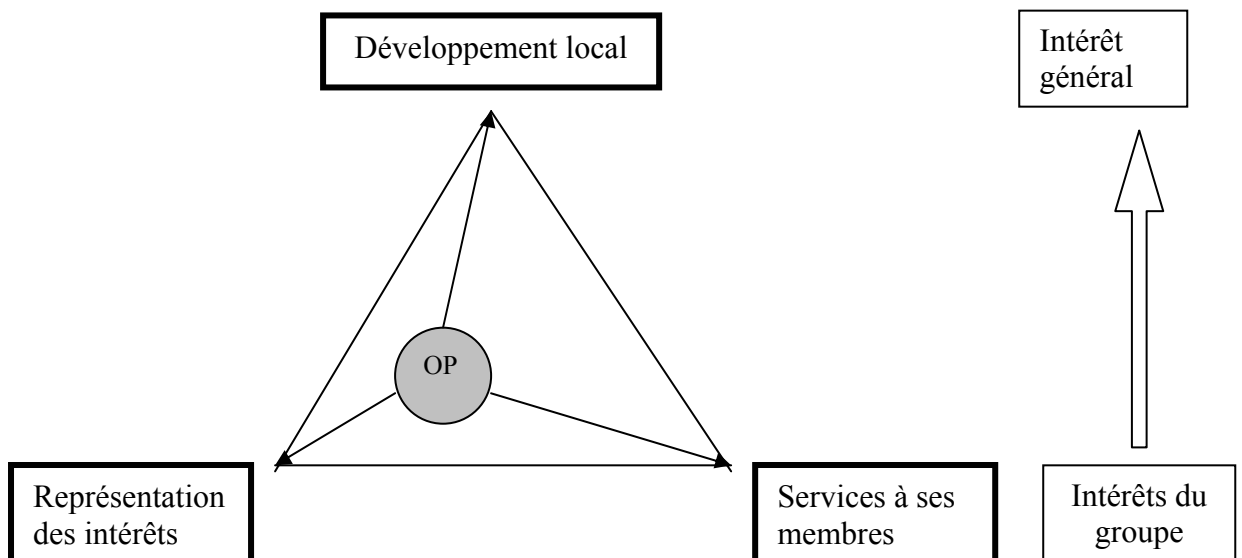
1. **La fourniture de services à leurs membres** : ces services peuvent être de nature **technique** (il s'agit de favoriser les innovations techniques pour améliorer les revenus de leurs membres) ou **économique** (les OP peuvent

¹ Inter-Réseaux, 32 rue Le Peletier 75009 Paris, www.inter-reseaux.org

être des opérateurs économiques à part entière en s'engageant dans la collecte et la commercialisation de leurs produits ou en jouant un rôle dans l'approvisionnement en intrants agricoles).

2. **La représentation des intérêts** de leurs membres et, plus largement, des agriculteurs ou ruraux sans forcément qu'ils en soient membres. Ce rôle peut recouvrir de multiples dimensions : formulation de revendication pour des négociations, élaboration de propositions pour contribuer à définir des politiques agricoles et rurales, participation à la gestion des filières agricoles,...
3. **L'implication dans le développement local**, sous forme d'investissement sociaux (écoles, centres de santé, alphabétisation,...). Face à des carences de l'Etat ou des collectivités locales, elles assurent ainsi des fonctions d'intérêt général qui rendent des services à l'ensemble des ruraux, au delà de leurs membres. En agissant sur ce terrain, les OP contribuent aussi à renforcer la démocratie locale et la participation.

On peut schématiser par un graphique ces trois grands types de fonctions :



En simplifiant, toute organisation peut alors être située dans ce triangle en fonction de l'importance relative de ces trois grandes fonctions dans ses activités. Il est en effet très rare qu'une OP n'assure qu'une seule fonction. Cette diversité des fonctions assurées, avec en particulier leur contribution plus ou moins grande à l'intérêt général, justifie que soient mis en place des mécanismes de renforcement des OP mobilisant des ressources financières diversifiées (publiques et privées).

Quels que soient les rôles qu'elles assument, les OP doivent concrètement combiner deux types activités complémentaires :

1. Le travail **interne** qui vise à consolider leur fonctionnement et à répondre aux attentes de leurs membres. Il nécessite aussi de consolider régulièrement l'organisation par des réunions à différents niveaux, afin de renforcer le

sentiment d'appartenance de ses membres et de construire et entretenir la légitimité de l'organisation.

2. Le travail **externe** qui vise à assurer leur reconnaissance et à construire des partenariats avec d'autres interlocuteurs : cela nécessite un travail de relation, de communication et parfois de négociation avec de multiples interlocuteurs extérieurs (Etat, services techniques, secteur privé, ONG, bailleurs de fonds,...).

Dans la plupart des cas, les OP ont des ressources humaines et financières souvent très limitées par rapport à leurs ambitions : elles se retrouvent souvent dans l'obligation de trouver un équilibre entre le travail interne (être à l'écoute et répondre aux attentes des membres, informer et consolider l'organisation) et le travail externe (répondre aux sollicitations, créer et nourrir les partenariats). Cette tension entre dynamique interne et relations externes est source de fragilité : elle constitue une des limites dans l'effort que les OP mènent pour assurer les missions qu'elles se sont données. D'autres limitations existent dans l'environnement des OP qui ne leur est pas souvent favorable.

Les partenaires des OP, et en premier lieu les bailleurs de fonds, doivent être attentifs à **trois facteurs clés** qui permettront aux OP de gérer cet équilibre délicat pour se consolider et être en mesure de mieux assurer les missions qu'elles se sont données :

I. Trouver un meilleur équilibre entre le renforcement institutionnel des OP et l'appui à leurs activités. Il y a un fossé important entre les ambitions de la plupart des OP et les moyens humains et financiers dont elles disposent. Il est illusoire de compter sur la seule mobilisation de ressources financières internes (cotisations, marge commerciale sur activités économiques) pour combler ce fossé. Il est nécessaire de mobiliser des ressources financières diversifiées (part de la valeur ajoutée agricole, financements publics nationaux ou des agences de coopération, contribution des membres,...) et de construire des mécanismes en mesure d'apporter aux OP les fonds nécessaires au développement de leurs capacités humaines et financières (ces fonds doivent pouvoir être gérés directement par l'OP, favorisant en cela un apprentissage concret de la gestion). Beaucoup d'appuis extérieurs aux OP se concentrent dans le soutien à une ou plusieurs activités particulières de ces organisations sans se préoccuper directement du renforcement global de leurs capacités dans la durée. Par exemple, on finance un programme de banques de céréales d'une organisation mais on s'aperçoit après que cette même organisation n'a pas pu assurer un suivi efficace de la mise en place et du fonctionnement du réseau de banques de céréales financées.

En terme d'instrument de coopération, des intervenants intégrant le souci de renforcer les OP achoppent parfois du fait de procédures financières lourdes et centralisées qui facilitent une domination de l'administration sur les orientations et les décisions de décaissement. Souvent, ces programmes sont en mesure de financer des activités conduites par les OP mais ne peuvent pas leur apporter les ressources longues et stables nécessaires à leur renforcement institutionnel (embauche de salariés, organisation de réunions, d'études,...)². Selon les opportunités, une

² Le renforcement institutionnel d'une organisation peut être schématiquement résumé par le renforcement de ses capacités techniques et stratégiques : sur la manière d'assurer ce renforcement, voir Denis Pesche (1999).

organisation pourra recruter un salarié pour animer et suivre une action entreprise par l'OP mais la fin du programme d'appui à cette activité signera le départ de ce personnel. Cette situation entretient la faiblesse des OP, donnant alors l'occasion à leurs détracteurs de souligner leurs limites, les enfermant ainsi dans un cercle vicieux.

En complément, pour le soutien à leurs activités, la priorité devrait être donnée à la mise en place de mécanismes financiers privilégiant la transparence des procédures et surtout la souplesse pour être en mesure de répondre à des demandes souvent fragmentées (dans le temps et l'espace) et difficilement planifiables. Ces mécanismes devraient être gouvernés par les représentants des OP, contribuant en cela à renforcer leurs capacités de gestion et d'orientation des décisions. Dans la mesure du possible, ces mécanismes devraient être en partie décentralisés au sein d'un pays pour favoriser le renforcement des capacités des échelons locaux des OP. L'expérience montre aussi que la progressivité de la démarche est importante : l'apprentissage de la gestion directe facilite l'acquisition et le renforcement des compétences et les montants gérés directement par l'OP peuvent croître progressivement au fur et à mesure que ces capacités se renforcent.

Un autre point mérite l'attention des intervenants extérieurs souhaitant renforcer les OP : la question de leur légitimité et de leur représentativité. Souvent, on reproche aux OP de ne pas être « représentatives » de l'ensemble des ruraux. Dans aucun pays, on ne connaît des organisations paysannes qui répondent pleinement à ce critère. La vraie question à se poser est de savoir si les OP sont légitimes, si elles sont enracinées réellement dans le monde rural et si elles répondent aux intérêts de leurs membres. Renforcer leur légitimité et améliorer leur représentativité devient alors un objectif en soi du renforcement institutionnel. Pour cela, elles ont besoin de moyens financiers et humains qui vont au delà d'appuis visant à leur permettre de jouer un rôle précis. Par exemple, on demande à une organisation de producteurs de coton de donner son avis sur la restructuration de la filière mais on lui accorde rarement les moyens d'organiser des réunions dans les nombreux villages où elle a des membres afin d'expliquer les enjeux, d'analyser le point de vue des producteurs et d'en réaliser une synthèse pouvant contribuer utilement aux débats sur la restructuration de la filière.

Enfin, l'appui institutionnel, combiné au renforcement des activités des OP, nécessite un engagement de long terme, dont les modalités de mise en œuvre doivent pouvoir évoluer en fonction du développement des OP.

II. Engager et nourrir un dialogue constructif avec l'Etat. Même s'ils affichent leur bonne volonté dans des documents de stratégie pour le secteur rural, il n'est pas rare d'observer de fortes résistances des administrations face à la montée en puissance des OP. Les résistances observées sont aussi liées à la pauvreté généralisée et les réflexes de survie qui s'ensuivent : des fonctionnaires intermédiaires ou locaux, mal payés, ont tendance à préserver leurs pouvoirs et leur statut social en gardant le monopole de certaines fonctions, générant souvent des revenus illicites. On observe aussi des stratégies de contournement et d'obstruction de l'administration qui cherche à favoriser des OP qu'elle contrôle au détriment des OP plus

indépendantes³. La perspective de financements extérieurs plus importants dédiés aux OP renforce cette tendance à considérer les OP comme des concurrentes dans l'accès à la ressource de l'aide internationale.

Plutôt que de cloisonner les interventions (réforme de l'Etat d'un côté, renforcement des OP de l'autre), il faudrait, en parallèle à des programmes spécifiques de renforcement des OP, soutenir des initiatives associant les acteurs publics et les OP autour d'objectifs conjoints (formations et voyages d'échange pour mieux analyser les politiques agricoles, les réalisations réussies dans le développement,...). Parmi les fonctions pendant longtemps assumées tant bien que mal par les Etats, certaines relèvent de fonctions régaliennes (régulation, réglementation,...), d'autres sont partageables entre pouvoirs publics d'autres acteurs, et d'autres sont transférables moyennant mesures d'accompagnement. L'ouverture et l'entretien d'un dialogue constructif doit aussi servir de base à la progressive répartition des rôles entre les pouvoirs publics, les OP et parfois le secteur privé marchand. Ces ajustements nécessitent un dialogue et des négociations équilibrées afin d'éviter de plaquer des solutions toutes faites. Le renforcement institutionnel des OP engagées dans ce genre de dialogue est justement une condition importante de sa qualité, en étroite articulation avec les interventions visant le renforcement institutionnel ou la réforme des appareils publics.

En ce sens, les situations de conflits ou de manque de coopération ne pourront être dépassées que si des efforts considérables sont réalisés en terme de renouvellement et/ou de formation des cadres de l'administration pour les rendre plus réceptifs à des collaborations avec des OP. Cela montre à l'évidence que le renforcement des OP n'est pas qu'un problème technique mais pose des questions de gouvernance globale et de régulation du secteur agricole et rural.

Dans certaines situations, la présence d'agents expatriés en accompagnement de ces OP facilite les relations avec l'administration mais aussi le renforcement de l'OP : cette fonction d'accompagnement exige de grandes qualités d'écoute de la part de la personne en poste mais aussi une capacité à respecter le rythme propre de l'OP et sa démarche plutôt que de vouloir « faire à sa place ».

III. D'une approche fonctionnelle et atomisée à l'élaboration de programmes globaux pour renforcer les OP. La plupart des interventions extérieures en appui aux OP s'attachent à les renforcer dans une ou plusieurs dimensions de leurs activités, liées à telle ou telle fonction. Or, la spécificité d'une OP est d'être un acteur social collectif, porteur des aspirations de ses membres. Ces aspirations se réduisent rarement à de simples bénéfices financiers. Les ruraux organisés souhaitent souvent peser sur les décisions qui affectent leur environnement (foncier, échanges commerciaux, réglementation,...) pour défendre et améliorer leur mode de vie.

Cette dimension globale de l'action des OP est rarement entendue par les partenaires extérieurs qui réduisent souvent les politiques rurales à une somme

³ A ce titre, le rôle des Chambres d'agriculture dans plusieurs pays africains mériterait d'être clarifié pour éviter de leur attribuer le monopole de la représentation des intérêts des ruraux. Elles doivent plutôt se concentrer sur l'amélioration du dialogue entre leurs membres (des producteurs et des OP) et l'Etat mais aussi sur la fourniture de services d'intérêt général.

d'intervention transversales (crédit, foncier) ou spécialisées par produit, souvent mal articulées car mises en œuvre par des services voire des ministères différents. Face à cela, les OP sont dans l'obligation de multiplier les relations avec beaucoup d'intervenants, de bâtir plusieurs programmes d'activités, ce qui consomme une bonne partie de leurs faibles énergies. Une piste de solution réside dans l'élaboration de programmes par les OP⁴, combinant la réalisation d'activités et le renforcement institutionnel, et susceptibles de recevoir des financements de sources diverses (principe des *basket funds* adapté aux OP).

Enfin, il est primordial que les agences de coopération qui collaborent avec des OP, mais aussi les Etats, se donnent les moyens de mieux comprendre les évolutions en milieu rural et d'être à l'écoute de ces OP à travers un dialogue avec leurs responsables et leurs membres : que sont ces OP ? Que veulent-elles ? Quelles sont leurs contraintes et comment voient-elles la redéfinition d'un nouveau type de partenariat avec les autres acteurs ?.

⁴ Un bon exemple est le programme triennal 2003 / 2005 élaboré cette année par l'Association des organisations paysannes professionnelle du Mali (AOPP). On soulignera l'importance en soi de cet exercice difficile qui oblige les responsables de l'organisation d'intégrer l'ensemble de leurs activités dans un tout cohérent doté d'objectifs et de finalités explicitées.

Sur le Web

Sites utiles

Banque Mondiale : Rural producers organizations

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/16ParentDoc/ProducerOrganizations>

Réseau APM (Agricultures Paysannes, société et Mondialisation)

Page sur les organisations paysannes et indigènes

<http://www.zooide.com/apm/htm/framesetth6.html>

Le CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux), Sénégal

<http://www.cncr.org/>

Le ROPPA (Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l’Afrique de l’Ouest)

<http://www.cncr.org/roppa/>

L’Inter-Réseaux Développement rural

www.inter-reseaux.org

Documents à télécharger

Daouda Diagne et Denis Pesche, *Les organisations paysannes et rurales – Des acteurs du développement en Afrique sub-saharienne*, Inter-Réseaux, Groupe de travail “ Organisations Paysannes et Rurales”, 1998, 90 pages.

<http://www.inter-reseaux.org/publications/enlignes/PDF/dosopr.pdf>

Denis Pesche (1999), « Comment mettre à la disposition des OP les ressources financières et humaines pour renforcer leurs capacités », in *Organisations paysannes : leur contribution au renforcement des capacités rurales et à la réduction de la pauvreté*, Séminaire Banque Mondiale – FIPA, 75 pages.

<http://lnweb18.worldbank.org/essd/essdext.nsf/16ByDocName/EventsRuralCapacityBuildingandPovertyReductionWorkshop1999>

(Session 3)

Livre Blanc, *Les appuis français à l’organisation du monde rural*, 1998.

<http://www.inter-reseaux.org/publications/enlignes/PDF/livre.pdf>