



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

► To cite this version:

Denis Pesche. 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). [Rapport Technique] Banque Mondiale, CIRAD-TERA. 2003. <hal-01947380>

HAL Id: hal-01947380

<https://hal.science/hal-01947380v1>

Submitted on 18 Dec 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.



HAL Authorization

**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. <i>Le cadre des politiques agricoles et rurales au démarrage du PNDSA II</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Le contexte de structuration des OP et les politiques d'appui dans ce domaine au démarrage du PNDSA II</i>	<i>6</i>
2. LA PRÉPARATION DU PNDSA II ET DE SON « VOLET OP »	9
2.1. <i>Les axes principaux du « volet OP »</i>	<i>10</i>
2.2. <i>Une participation limitée des OP à l'élaboration du PNDSA II</i>	<i>11</i>
3. LA MISE EN ŒUVRE DU « VOLET OP » DU PNDSA	13
3.1. <i>La mise en place du dispositif d'appui aux OP</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Quelques remarques sur la phase de mise en place</i>	<i>16</i>
3.4. <i>La réorientation partielle du programme</i>	<i>20</i>
4. LES ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES OP	22
4.1. <i>De nouveaux rôles pour les différents acteurs</i>	<i>22</i>
4.2. <i>Le renforcement des capacités des OP</i>	<i>25</i>
4.3. <i>Un mécanisme de financement efficace pour atteindre le base mais fragile et perfectible dans sa mise en oeuvre</i>	<i>26</i>
4.4. <i>La participation des OP et la construction du mouvement paysan</i>	<i>27</i>
ANNEXES	
ANNEXE 1 : RAPIDE DESCRIPTION D'AUTRES INTERVENTIONS EN APPUI AUX OP	33
ANNEXE 2 : LE CONTEXTE RÉCENT DES POLITIQUES AGRICOLES ET RURALES	34
<i>Le paysage actuel des appuis aux OP</i>	<i>34</i>
ANNEXE 3 : EVOLUTIONS RÉCENTES DU PAYSAGE DES OP	36
<i>La difficile construction d'un mouvement paysan au Burkina Faso</i>	<i>36</i>
<i>La mise en place des chambres d'agriculture</i>	<i>37</i>

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)**¹ 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

¹ 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

- 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 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'actions². 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* »³. A cette époque, la Banque mondiale est active dans ce processus, avec les autres bailleurs de fonds. Face à certaines lenteurs du processus⁴, 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 (PAFMR) et le Plan d'action de la filière riz (PAFR). D'autres plans d'action seront formulés mais ne se

² 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).

³ Ministère de l'Agriculture, 1999, *Stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture : Plan stratégique opérationnel (PSO)*, Ouagadougou, 72 pp

⁴ 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.

traduiront pas toujours par des actions ou des changements significatifs : céréales, fruits et légumes⁵, 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/CPSA⁶ joue ici un 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 »*⁷. 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.

⁵ La Banque mondiale a manifesté récemment son intérêt pour ce secteur.

⁶ 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 mais rattachée à un ministère) : elle semble être perçue par certaines composantes de l'administration burkinabé comme une « affaire des bailleurs ».

⁷ 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.

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 nationales⁸.

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)⁹ 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 faîtières¹⁰.

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 faîtières : 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

⁸ 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.

⁹ 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

¹⁰ A cette époque, la FENOP bénéficie d'appuis de la coopération suisse et le CNPAB de la coopération néerlandaise.

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 faîtières 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 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* »¹¹. 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* ».

¹¹ 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).

En 1997, l'étude d'identification¹² 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.

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 (PRSAP¹³) et l'autre à la recherche agricole (PNRA¹⁴). Le document de programme¹⁵ 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.

¹² 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

¹³ D'un montant de 42 millions de US\$ de janvier 1989 à décembre 1997.

¹⁴ D'un montant de 17,9 millions de US\$ d'avril 1988 à décembre 1996.

¹⁵ Banque Mondiale, 1997, *Second National Agriculture Services Development Projet, Staff Appraisal Report* 68 pp

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 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 »¹⁶.

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 DOPAIR¹⁷ 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”*¹⁸. C'est le seul endroit dans le rapport où sont évoqués des idées ou propositions qui auraient résulté de discussions ou consultations

¹⁶ Très petits plans d'eau d'origine artificielle, le plus souvent temporaires, et qui visent à sécuriser l'approvisionnement en eau des villages.

¹⁷ Direction de l'Organisation des Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales.

¹⁸ Banque Mondiale, 1997, *Second National Agriculture Services Development Projet, Staff Appraisal Report* 68 pp, point 4.3, page 13.

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 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 programme¹⁹ 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* »²⁰. 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.

¹⁹ Sur les aspects techniques mais pas sur les aspects financiers et budgétaires restés inconnus des OPF à l'époque.

²⁰ Banque mondiale, 1999, *PNDSA II, Mission de Supervision, 2 au 19 février (Aide mémoire)* 21 pp

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).

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 CECI²¹ 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 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 provinces²² 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 place²³. 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.

²¹ <http://www.ceci.ca/index.htm>.

²² Six provinces au démarrage (juin 1999) auxquelles s'ajouteront rapidement 3 autres provinces (octobre 1999) : l'Ouhritenga, le Sanmatenga, le Namentenga, le Nahouri, le Boulkiemdé, le Ioba, la Comoé, la Tapoa et l'Oudalan.

²³ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp. 13.

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 projets²⁴. Les membres des CPCE/OP ont aussi un rôle à jouer pour accompagner les OP dans la rédaction de leurs projets.

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.

²⁴ 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).

Un rapport d'évaluation²⁵ 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 infrastructure d'aménagement (sites anti-érosifs, fosses fumières, aménagement de bas fonds).

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 dispositif, 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 après²⁶. 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

²⁵ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp

²⁶ 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

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 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 »²⁷. 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

²⁷ Ouedraogo GJ, 2002, *Evaluation finale du projet "appui aux OP", composante : création et accompagnement des CPCE/OP*, CECI-BF, Ouagadougou, 46 pp. 35.

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 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 II²⁸. 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 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 ».

²⁸ CECI/PNDSA II, *Rapport trimestriel n°5*, octobre 2000.

3.4. La réorientation partielle du programme

En juin 2001, une mission d'évaluation à mi-parcours²⁹, conduite par le nouveau TTL³⁰, 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
- Engager un processus plus systématique de suivi et de mesure d'impact des projets³¹

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 microprojets³².

²⁹ Banque mondiale, 2001a, *PNDSA II : Mission de revue mi-parcours, Aide mémoire* 18 pp

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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

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 l'administration...); (ii) élargir l'analyse et le débat à d'autres acteurs impliqués dans des expériences innovantes visant souvent les mêmes objectifs* »³³. 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 salubre.

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 ».

technique des CPCE/OP de la composante « appui aux OP » du PNDSA II, DPCLR, juin 2002, souligné par nous)

³³ Banque mondiale, 2002, *PNDSA II, Mission de Supervision, 25 novembre au 15 décembre (Aide mémoire)* 13 pp

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.

4.1. De nouveaux rôles pour les différents acteurs

Le volet OP du PNDSA 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 PNDSA 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 PNDSA 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 sens³⁴ : « *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 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 DPLCR. 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,

³⁴ 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.

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 locaux³⁵, 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 provinces 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.

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 »³⁶. 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

³⁵ 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.

³⁶ 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.

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 leur 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 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

<p>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.</p>

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 détournement. 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 dialogue³⁷ 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 préparatoires³⁸).

³⁷ 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,...).

³⁸ 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

- 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 faîtières envers 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 à terme les capacités techniques de leurs dirigeants, mais

éclairer véritablement le participant au comité de pilotage qui ne serait pas familier du fonctionnement quotidien du programme.

sans doute difficilement leur capacités stratégiques³⁹. 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 local⁴⁰.

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

- Une attitude de **défiace**, 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 défiace, 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 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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 ?

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 faîtières, *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 (PAMIR⁴¹). 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.

⁴¹ 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)⁴², 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

⁴² 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.

(CNS), composés de représentants de producteurs et censés être les maîtres d'ouvrage du 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 2002⁴³. 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.

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

- *Fédération des professionnels agricoles du Burkina (FEPA-B)*⁴⁴

⁴³ 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 ».

⁴⁴ Nouveau nom du CNPA-B, adopté suite à la mise en conformité de l'organisation avec la loi 14.

- *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 financiers, 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 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 ruraux⁴⁵.

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.

⁴⁵ 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