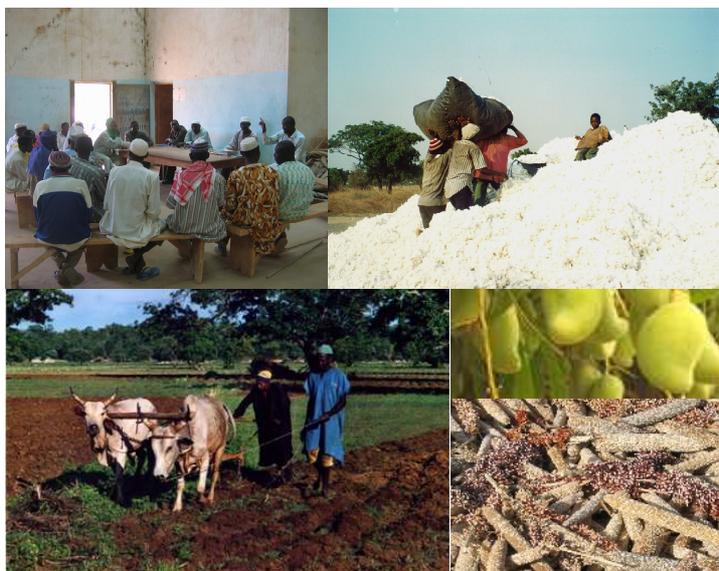


Inter-réseaux - Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales

CAPITALISATION

Effets des changements institutionnels et politiques sur les OP d'Afrique de l'Ouest et stratégies d'adaptation

Leçons des expériences de la Confédération Paysanne du Faso et de la Fédération des Unions de Producteurs agricoles du Bénin



Célia Coronel (IRAM)

Seydou Keita (Afdi)

Septembre 2010

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

Sommaire

ABREVIATIONS	5
RÉSUMÉ	7
1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA CAPITALISATION	13
<hr/>	
1.1. Contexte	13
1.2. Objectifs de la capitalisation	13
1.3. Méthode et déroulement de la capitalisation	14
1.4. Remerciements	15
2. ANALYSE DES EVOLUTIONS DES OP	16
<hr/>	
2.1. Le réseau FUPRO au Bénin	16
2.1.1. La FUPRO aujourd'hui	16
2.1.2. Les grandes évolutions et les facteurs principaux de changement	17
2.1.3. Les effets de la structuration par filière	25
2.2. La Confédération Paysanne au Burkina Faso	28
2.2.1. La CPF aujourd'hui	28
2.2.2. Les grandes évolutions et les facteurs principaux de changement	29
2.2.3. Les effets sur les capacités et les missions des OP	34
2.3. Conclusion	37
3. LES STRATEGIES PROPOSEES PAR LES OP POUR LIER LEURS FONCTIONS « FILIERE » ET « TRANSVERSALES »	38
<hr/>	
3.1. Au Bénin	38
3.1.1. Une nouvelle structuration pour mieux lier territoires et filières	38
3.1.2. Les défis actuels pour la FUPRO	40
3.2. Au Burkina Faso	42
3.2.1. Au niveau régional : la création de plates-formes de concertation	42
3.2.2. Au niveau national : une cellule d'analyse des politiques et des commissions techniques	43

3.2.3. L'intégration de fonctions diversifiées au sein d'une OP : l'exemple de la FEPPASI	43
3.2.4. Les défis actuels pour la CPF	44
4. LES ENSEIGNEMENTS DE CES EVOLUTIONS	45
4.1. Des enjeux de « l'approche filière »	46
4.2. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles rendre les services qu'attendent les producteurs ?	47
4.2.1. Les intérêts : des services économiques mieux ciblés et plus efficaces	47
4.2.2. Les limites : des services transversaux délaissés et une dispersion des OP	49
4.3. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles encore défendre l'agriculture familiale ?	51
4.3.1. Une marginalisation des agricultures familiales dans les politiques agricoles	51
4.3.2. Les nouvelles configurations des filières fragilisent la position des producteurs	52
4.3.3. La segmentation en filières contribue à la marginalisation politique des OP	53
4.4. Pistes de réflexion pour les OP et leurs partenaires	54
4.4.1. Renforcer les capacités des OP et de leurs ressources humaines	55
4.4.2. Faciliter l'articulation entre OP filières et OP transversales	55
4.4.3. Replacer les questions transversales au cœur du débat sur le rôle de l'Etat dans le développement rural	57
4.4.4. Des stratégies de financement clairement différenciées selon les fonctions	58
4.4.5. Axes de plaidoyer : démontrer l'efficacité de l'agriculture familiale à développer l'agriculture d'un pays	58
4.4.6. Innover sur les problématiques filière qui intéressent réellement les producteurs	60
ANNEXES	61
Annexe 1 : Note de proposition	63
Annexe 2 : Calendrier de la mission et personnes rencontrées	64
Annexe 3 : Documents consultés	69
Annexe 4 : Compte-rendu de l'atelier interne de la CPF	71

Abréviations

AIC : Association Interprofessionnelle du Coton
 ANEP : Association Nationale des Eleveurs de Porcs
 CCPC : Conseil Communal des Producteurs de Coton
 CCR-B : Conseil de Concertation des Riziculteurs du Bénin
 CDPC : Conseil Départemental des Producteurs de Coton
 CeRPA: Centre Régional pour la Promotion de l'Agriculture
 CPF: Confédération Paysanne du Faso (Burkina Faso)
 CRR-MC : Conseil Régional des Riziculteurs du Mono et du Couffo
 DOPAIR : Direction de l'organisation des Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales
 FENAFERB: Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina
 FENAPAB: Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde au Bénin
 FENOP : Fédération nationale des organisations paysannes
 FEPA-B: Fédération des professionnels agricoles du Burkina Faso
 FEPPASI : Fédération Provinciale des Producteurs de la Sissili
 FNGN: Fédération nationale des groupements Naam
 FUPRO: Fédération des unions de producteurs agricoles (Bénin)
 GEA : Groupement des exploitants agricoles du Bénin
 GV : Groupement Villageois
 GVPC : Groupement Villageois des Producteurs de Coton
 UCOBAM : Union des coopératives agricoles et maraîchères du Burkina
 ONG: Organisation Non Gouvernementale
 OP : Organisation Paysanne ou Organisation de Producteurs
 OPF : Organisation de Producteurs «Filière »
 OPT: Organisation de Producteurs Territoriale
 PAFASP: Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales
 PAIMAF: Programme d'Appui Institutionnel à la Modernisation de l'Agriculture Familiale
 PAMRAD: Programme d'Appui au Milieu Rural de l'Atacora Donga
 PNOPPA : Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin
 PPAB : Programme de Professionnalisation de l'Agriculture au Bénin
 PSRSA : Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
 ROPPA : Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
 UCP : Union Communale des Producteurs
 UCPA : Union Communale des Producteurs d'Anacarde
 UDP : Union Départementale des Producteurs
 UNPC : Union Nationale des Producteurs de Céréales
 UNPCB: Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina
 UNPFL: Union Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes
 URP: Union Régionale des Producteurs
 URPA-AD: Union Régionale des Producteurs d'Anacarde de l'Atacora-Donga
 URP-AD: Union Régionale des Producteurs de l'Atacora-Donga
 URP-MC: Union Régionale des Producteurs du Mono-Couffo
 USPP : Union Sous-Prélectorale des Producteurs

Résumé

1. Contexte, objectifs et déroulement de l'étude

Les OP ouest-africaines jouent des rôles fondamentaux, tant sociaux, qu'économiques, politiques et environnementaux. Elles font face à des changements de contexte institutionnel, économique et politique insufflés par les Etats, par les bailleurs ou par le marché, qui se répercutent sur leurs modes de structuration, en particulier en les poussant actuellement vers une structuration par filière. Les OP ont du s'adapter et le panorama institutionnel des OP est en cours de changement. De tels processus sont en cours au Bénin et au Burkina Faso. La Confédération Paysanne du Faso (CPF) et la Fédération des unions de producteurs agricoles du Bénin (FUPRO), l'Afdi et l'IRAM proposent d'analyser ces changements, les stratégies d'adaptation des OP et les effets de ces changements sur les OP afin qu'elles soient plus à même d'appréhender leurs débats internes et de peser dans les débats nationaux.

Le processus de capitalisation a démarré sur une réflexion interne des deux faitières. Ensuite deux consultants, de l'IRAM et de l'Afdi, les ont rencontré pendant une semaine, ainsi que des membres à plusieurs niveaux de structuration (fédérations nationales, provinciales, unions et groupements de base) et des partenaires. Il s'agissait de mettre en lumière les conclusions des réflexions des OP, d'affiner les questionnements et d'apporter un « regard externe » à ces analyses.

2. Les changements de contexte et leurs effets sur l'évolution des deux OP

L'étude s'est concentrée sur l'analyse des évolutions majeures des dix dernières années, en particulier liées aux dynamiques de structuration par filière.

2.1. La FUPRO au Bénin

La FUPRO a été créée en 1994 et se présente comme le regroupement paysan le plus étendu et le plus structuré au Bénin. Elle s'est d'abord structurée autour de la filière coton, quand le cadre de la libéralisation de cette filière, les producteurs se sont vus confiés des responsabilités importantes (crédit et distribution d'intrants, collecte primaire). Le réseau FUPRO recevait pour cela une rémunération et était devenu un interlocuteur privilégié de l'Etat. Mais le retrait accru de l'Etat de la filière et la multiplication des acteurs privés a fragilisé la position économique et politique de la FUPRO. La filière coton en crise, la FUPRO a aussi vu ses ressources financières largement diminuer dans les années 2000. Depuis cette période, la FUPRO a cherché à diversifier ses bases économiques et à promouvoir l'organisation des producteurs dans d'autres filières. Cette dynamique a commencé notamment dans les régions non cotonnières du Bénin, où des Unions locales ont mis en place des groupes de travail sur ces filières (sur le riz par exemple) qui se sont progressivement constitués en OP à part entière. Les projets de développement ont eu un rôle important dans l'émergence et la consolidation de ces structures filière. Par ailleurs, depuis la crise du coton, l'Etat cherche à appuyer l'émergence d'autres filières de rente et donc à structurer les producteurs par filière. Pour ne pas se mettre en marge, les OP cherchent à se conformer à ces

visions même si elles ne sont pas adaptées à leurs réalités. Ces appuis ont eu des effets contrastés, car n'ont pas suffisamment tenu compte des dynamiques qui préexistaient dans le paysage des OP. D'un côté, les services fournis par ces OP spécialisées sont mieux ciblés et rendus de manière plus efficace aux producteurs. Mais d'un autre côté, les OP territoriales qui cherchent à développer une approche transversale de l'appui aux exploitations familiales ne trouvent presque plus d'appui. Enfin, cette différence suscite des concurrences autour de la gestion des ressources et fragilise en conséquence la solidarité et la concertation opérationnelle et politique entre OP d'un même réseau. Parfois, l'autonomisation, voire la multiplication d'OP spécialisées, s'est faite trop rapidement, dans des contextes moins favorables ou auprès de groupements qui n'étaient pas prêts pour cela.

2.2. Les OP du Burkina Faso

On part ici d'un contexte très différent puisqu'au Burkina Faso, le mouvement paysan s'est d'abord développé sur une base plus communautaire et multifonctionnelle, avant de connaître une dynamique de cloisonnement par filière. La majorité des OP d'échelle locale, dont les modes de structuration et les activités étaient très diversifiées, s'étaient au milieu des années 90 rassemblées dans une structure de concertation à l'échelle nationale (qui s'est ensuite structurée en Confédération Paysanne du Faso en 2002). Des divergences opérationnelles ou idéologiques ont conduit à la création de différentes faïtières. Mais dans les années 2000, la promotion de la structuration par filière a fortement remodelé le paysage des OP. Notamment, elles sont fortement encouragées à adopter le statut de coopérative (loi 14 de 1999) en relation avec le rôle économique que la politique agricole leur confère, et s'organiser par filière si elles veulent obtenir des appuis et être reconnues. Enfin, l'Etat et les projets promeuvent fortement la création d'interprofessions comme outils privilégiés de gestion des filières. Selon leur logique, les membres des interprofessions doivent être eux-mêmes des organisations spécialisées par filière. Ainsi, aujourd'hui les OP « généralistes » se sentent obligées de se repositionner sur une seule filière ou de se scinder en plusieurs filières, de manière à revendiquer une place au sein de ces interprofessions, face à d'autres OP qui se créeraient artificiellement pour l'occasion. D'autre part, la configuration des interprofessions reste souvent assez étroite, avec une structure par produit (par exemple, mangue, oignon) et non pas par famille de produits (fruits et légumes par exemple).

Cette évolution du contexte semble en fait avoir peu d'incidence sur les activités des OP de la base, en particulier car plusieurs interprétations de la loi 14 notamment, coexistent. Par contre, ces OP doivent se diviser sur le papier et cela disperse les moyens et les énergies, et rend le renouvellement des responsables et le renforcement de leurs compétences plus problématique. Au niveau national, c'est une remise en cause de la dynamique organisationnelle bâtie depuis 10 ans. Certaines faïtières (comme la FENOP) ne sont plus reconnues par l'Etat car elles ont choisi un statut autre que coopérative. Les faïtières de la CPF (sous loi 14) sont concentrées sur leurs problématiques filière spécifiques et c'est un facteur de division des paysans dans leur mode de représentation et de concertation.

Dans les deux contextes étudiés, la séparation des fonctions de service et des fonctions syndicales parmi les OP est une réalité, et plus encore entre les fonctions transversales et celles spécialisées

par produit. De plus, les OP centrées sur des problématiques économiques par produit trouvent beaucoup plus d'appui que les autres. Mais la question se pose également en terme politique, de défense de l'agriculture paysanne, qui demande de bâtir un consensus et un discours politique cohérent, porté par une majorité de paysans.

3. Les stratégies proposées par les OP pour mieux lier leurs fonctions « filière » et « transversales »

Cette séparation de fait oblige a priori à trouver des solutions en terme de coordination entre des OP de fonctions différentes mais appartenant au même mouvement paysan.

Au Bénin, face au risque d'éclatement du réseau, en relation avec la nouvelle configuration de la filière coton, à la marginalisation politique de la FUPRO qui s'en est suivie, ainsi que sa fragilisation économique, la fédération a mené une réflexion sur le besoin d'un nouveau schéma de réseau. A l'issue de ce processus, la FUPRO a adopté en 2006, une nouvelle structuration pour tenter de mieux lier OP territoriales et OP filières et de maintenir ces dernières au sein du réseau. Il s'agit d'une structuration par territoire (région, commune, éventuellement village), qui intègre à chacun de ses niveaux une structuration parallèle par filière. Le niveau national se veut plus un cadre de concertation stratégique. Cependant, le réseau est encore confronté à des dynamiques centrifuges qui menacent la cohésion du réseau : les OP régionales ont besoin de construire une vision et un projet communs; de développer des services réellement complémentaires entre OP généralistes et filière ; de renouveler et former ses leaders...

Au Burkina, la structuration des OP de la CPF est très différente. Chaque faîtière nationale, relativement spécialisée, a des démembrements à différentes échelles. Mais il n'y pas d'OP territoriale généraliste dans le même sens du terme que pour la FUPRO. C'est la CPF qui au niveau national, fédère toutes ces OP spécialisées et s'occupe des questions « transversales ». Pour faciliter les échanges et les débats sur des questions transversales au niveau régional, la CPF a créé des plates-formes informelles de concertation où tous les acteurs du développement agricole et rural d'une région peuvent se retrouver. Au niveau national, la CPF a créé une cellule d'analyse des politiques et d'études prospectives. Mais les difficultés rencontrées sont importantes : il n'y a pas véritablement de cadres de dialogue Etat/OP ou alors peu favorables à une prise en compte de la vision des paysans ; la CPF ne dispose pas toujours de la force nécessaire en terme d'analyse et de propositions (formation des leaders et appui technique). Enfin, la question de la fourniture de services transversaux, économiques (formation, financement des exploitations, équipement...) ou sociaux par les OP membres de la CPF reste entière.

4. Les enseignements de ces évolutions

4.1. La notion de filière renvoie à des enjeux multiples, au-delà des questions opérationnelles de mise en marché des produits : (i) la promotion d'une agriculture commerciale portée par des agro-entrepreneurs, au détriment des exploitations paysannes (sécurisation du foncier, reconnaissance d'un statut, financements) ; (ii) la spécialisation des exploitations agricoles, présentée par certains partenaires comme une voie nécessaire pour les « professionnaliser », mais pas appropriée à la

majorité des exploitations familiales, pour lesquelles la diversification des activités est un moyen important de gérer les risques ; (iii) la limitation du pouvoir politique des OP, en restreignant leur champ d'action à la fourniture de services, notamment économiques etc. Il est donc besoin à chaque fois de bien clarifier les termes des débats entre les acteurs, peut-être éviter ce terme de « filière » qui masque beaucoup de représentations et de bien poser les enjeux réels sur lequel porte le débat.

4.2. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles rendre les services qu'attendent les producteurs ?

Les intérêts de l'approche par filière : les OP fournissent des services économiques mieux ciblés et plus efficaces, répondant aux questions de mise en marché que rencontrent effectivement les producteurs. De plus, les OP sont souvent confrontées au manque de moyens et de compétences pour mettre en œuvre toutes les missions ou activités qu'elles souhaiteraient assumer pour leurs membres. Cette approche les aide à mieux hiérarchiser leurs actions et à organiser leur travail.

Les limites : la dynamique de (re)structuration des OP par filière s'est accompagnée d'une marginalisation des OP dites généralistes par rapport aux appuis des partenaires. Ainsi, les services transversaux nécessaires aux exploitations familiales ne peuvent pas être assurés de manière satisfaisante. Et ce d'autant que les OP filière peuvent difficilement les assurer en plus de leurs services spécialisés : elles gèrent elles aussi des ressources rares, tout en rencontrant des défis plus importants qu'avant (un environnement libéralisé où elles sont en face d'acteurs plus puissants et organisés, des marchés de plus en plus segmentés, avec différentes normes de qualité etc.) qui demandent d'importantes capacités d'analyse et de réactivité.

Par ailleurs, cette approche, dont les orientations et le rythme sont souvent imposés sans prendre suffisamment en compte les dynamiques existantes, conduit à un émiettement des ressources et la mise en concurrence des OP qui nuisent à leur efficacité, leur pertinence et enfin les possibilités de concertation d'ordre politique.

4.3. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles encore défendre l'agriculture familiale ?

Depuis une quinzaine d'années, le mouvement paysan s'est progressivement construit selon des axes de renforcement des capacités des leaders, d'élaboration d'une vision commune et indépendante etc. La restructuration par filière tend à miner ces efforts et contribue à marginaliser les OP dans la défense d'une agriculture familiale diversifiée, face aux politiques agricoles qui promeuvent une vision de l'agriculture basée sur « l'agrobusiness ».

Les nouvelles configurations des filières fragilisent la position des producteurs. La libéralisation des « grandes filières » a modifié les rapports de force : là où les fonctions économiques et syndicales des OP étaient étroitement liées, celles-ci étaient capables de défendre leurs positions. Aujourd'hui, les fonctions sont séparées, les OP se retrouvent face aux acteurs privés de la filière, tandis que le dialogue politique et les questions sociales sont renvoyées vers des OP « généralistes », qui trouvent peu d'appui chez les bailleurs. Dans les autres filières, les OP n'ont pas actuellement le

poids économique suffisant et ont peu de levier pour peser dans le dialogue de politique agricole, malgré la création d'interprofessions (qui sont plutôt cantonnées à la gestion de projets ponctuels).

Dès lors, la segmentation de ces OP par filière contribue à la marginalisation des OP dans le dialogue politique par : le cloisonnement de leurs actions et la dispersion des énergies, qui semblent rendre plus complexes une concertation et une action commune sur des enjeux majeurs, diluent la représentation du mouvement paysan et affaiblissent la portée du discours paysan.

4.4. Pistes de réflexion pour les OP et leurs partenaires

Les OP ont besoin de développer (ou redévelopper) des fonctions diversifiées au sein de leur réseau, et notamment de ne pas abandonner les fonctions transversales. Celles-ci sont essentielles pour contribuer à répondre aux problématiques que rencontrent les exploitations (financement de l'exploitation, formation professionnelle, gestion du foncier etc.). Ces OP ont besoin de l'accompagnement des partenaires techniques et financiers et des Etats, pour renforcer leur viabilité et leur efficacité. C'est une condition nécessaire pour qu'elles puissent assumer le rôle dans le développement agricole et rural qui leur est dévolu par ces partenaires. Mais pour cela elles demandent un renouvellement des stratégies d'appui aux OP qui :

- Les appuient dans leurs différentes dimensions, pas seulement commerciales, mais aussi sociales, de formation, politiques etc. et dans leur fonctionnement quotidien ;
- Renforcent leurs capacités et celles de leurs ressources sur le long terme ;
- Favorisent la synergie entre OP (et non leur mise en concurrence) pour construire des services diversifiés et adaptés aux caractéristiques des exploitations familiales d'une part, et construire des visions communes et un projet mobilisateur. Cela demande une compréhension fine des dynamiques existantes et du contexte politique, économique et social ;
- Appuient leur réflexion sur les besoins et l'articulation entre services spécialisés et transversaux, y compris en termes de modes de financement différenciés selon les fonctions, pour leur permettre de construire offre cohérente ;
- N'imposent pas de modes de structuration et d'organisation tous faits mais favorisent l'expérimentation et les solutions endogènes ;
- Appuient la réflexion des OP sur le rôle des différents acteurs (services de l'Etat, collectivités locales, opérateurs privés,...) dans le développement rural, auxquels les OP ne pourront jamais se substituer complètement ;
- Appuient l'innovation sur les problématiques filière qui intéressent effectivement les producteurs (assurer des débouchés, améliorer leur pouvoir de négociation, mieux se positionner sur un marché donné etc.).

Ce travail de capitalisation a été réalisé dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar) financé par l'Agence Française de Développement et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par ADEPRINA/Inter-réseaux Développement rural. Les opinions exposées ici n'engagent ni l'AFD ni Adeprina/IR.

1. Contexte et objectifs de la capitalisation

1.1. Contexte

Les OP ouest-africaines jouent des rôles fondamentaux, tant sociaux, qu'économiques, politiques et environnementaux. Les organisations paysannes ouest africaines ont souvent un fort ancrage dans la société induisant une volonté d'assumer certaines responsabilités sociales. Elles font aussi face aux enjeux de production et de commercialisation des produits agricoles en remplissant des missions techniques et économiques. Certaines d'entre elles ont également su investir le champ politique en remplissant des missions de plaidoyer et de représentation. Enfin de plus en plus, elles s'investissent sur des questions environnementales. Il s'agit donc d'organisations complexes qui tentent d'articuler avec plus ou moins de succès les différents piliers du développement durable : social, économique, environnemental et même politique. Au-delà de cette présentation globalisante, le panorama des organisations paysannes ouest africaines est aussi (et surtout) marqué par sa diversité.

Les OP font face à des changements de contexte institutionnels, économiques et politiques insufflés par les Etats, par les bailleurs ou par le marché, qui se répercutent sur leurs modes de structuration, en particulier en les poussant actuellement vers une structuration par filière. De tels processus sont en cours au Bénin et au Burkina Faso. Les OP ont dû s'adapter, ont développé des stratégies et le panorama institutionnel des OP est en cours de changement

1.2. Objectifs de la capitalisation

Ainsi la Confédération Paysanne du Faso (CPF) et la Fédération des unions de producteurs agricoles du Bénin (FUPRO), l'Afdi et l'IRAM proposent d'analyser ces changements, les stratégies d'adaptation des OP et les effets de ces changements sur les OP. Au Bénin et au Burkina Faso (où ces processus sont bien engagés) il s'agit d'accompagner les deux faîtières à faire une analyse critique et historique de leur propre expérience, afin qu'elles soient plus à même de peser dans les débats nationaux (relation avec l'Etat) mais aussi de mieux appréhender leurs propres débats internes. Qu'est-ce que les faîtières ont à dire sur ces processus engagés ?

Pour cela, l'objectif de cette capitalisation était de contribuer à répondre aux questions suivantes :

- ☞ En quoi ces changements de contextes ont-ils influé sur leur structuration/organisation ?
Quelle part des différents facteurs, externes et internes dans l'évolution institutionnelle de l'OP ?

- ☞ Quelles stratégies les OP ont-elles mises en place pour y répondre ? Dans quel sens ont-elles évolué ?
- ☞ Par suite, quel impact cela a-t-il eu sur les capacités de l'OP à défendre les intérêts et à rendre des services aux agriculteurs familiaux ?

1.3. Méthode et déroulement de la capitalisation

Le travail mené a consisté à :

1. Faire une analyse rétrospective et critique de l'évolution institutionnelle de chaque faîtière et de deux OP membres par faîtière, en cherchant les facteurs explicatifs dus au contexte (politique, institutionnel, économique, social) ainsi qu'aux forces internes. Il s'agissait d'identifier les évolutions du contexte qui paraissent a priori déterminantes et les principaux facteurs susceptibles d'expliquer les évolutions institutionnelles de l'OP.
2. Affiner l'analyse des interactions entre contexte et évolution institutionnelle de l'OP. Comment les OP ont-elles réagi par rapport à ces changements de contexte ? Comment leur mode d'organisation et de structuration a-t-il évolué en réponse ? Comment ont-elles éventuellement influé en retour sur ce contexte ?
3. Analyser les effets de ces changements sur les capacités de l'OP à défendre les intérêts de ses membres et leur rendre des services, en lien avec son mode d'organisation et de structuration. Est-ce que l'OP est renforcée dans ses capacités à défendre l'agriculture familiale ou au contraire fragilisée ? Est-elle renforcée ou fragilisée dans sa capacité à fournir des services aux exploitations familiales ? De leur côté, est-ce que les agriculteurs se retrouvent dans ces changements institutionnels ? Quels retours sur ces changements ?

En début de processus, l'Afdi et l'IRAM ont ainsi proposé aux OP un guide de réflexion, à partir duquel elles ont chacune mené un atelier de travail en interne. Au Bénin et au Burkina Faso, les faîtières ainsi que deux OP membres choisies comme « études de cas » ont participé à ces réflexions. Il s'agissait au Bénin, du Conseil Régional des Riziculteurs du Mono et du Couffo (CRR-MC) et de l'Union Régionales des Producteurs d'anacarde de l'Atacora Donga (URPA-AD) ; et au Burkina, de l'Union Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes (UNPFL) et la Fédération Provinciale des Producteurs de la Sissili (FEPPASI).

Ensuite, deux consultants, de l'IRAM et de l'Afdi, ont rencontré pendant une semaine les deux faîtières ainsi que des membres à plusieurs niveaux de structuration (fédérations nationales, provinciales, unions et groupements de base) et des partenaires. Il s'agissait de mettre en lumière les conclusions des réflexions autonomes des OP, d'affiner les questionnements et d'apporter un « regard externe » à ces analyses.

Les résultats de cette capitalisation seront diffusés parmi les partenaires, à travers le présent rapport, mais aussi et surtout par le biais d'un support diaporama qui pourra être utilisé par les OP auprès de leurs membres pour susciter réflexions et débats.

Les limites de l'exercice

Cette capitalisation constitue une première réflexion à continuer par les OP ; elle cherche à mettre en lumière les expériences des OP sur le sujet, afin d'étayer les débats en cours et d'appuyer leurs réflexions internes, ainsi que celles d'autres OP ouest africaines intéressées.

Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions quant à l'impact durable de ces évolutions au niveau des exploitations agricoles familiales. Mais comme le souligne un responsable du ROPPA rencontré, « cette capitalisation est une opportunité pour interpeller et pour diffuser les inquiétudes. Il faut anticiper et mieux orienter ce qui est déjà lancé ».

Au Burkina, les responsables de l'UNPFL ont participé à l'atelier de réflexion de la CPF, mais n'ont pas pu se rendre disponibles pour une séance de travail approfondie avec la mission. Un court entretien a seulement pu avoir lieu. De plus, la rencontre avec un groupement de base membre de l'UNPFL a dû être annulé, l'état de la route n'ayant pas permis à la mission de se rendre dans le village. Elle a cependant rencontré l'animateur endogène de ce groupement.

1.4. Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier vivement toutes les personnes rencontrées, qui ont bien voulu participer à cette capitalisation et contribuer par leur expérience et leurs points de vue, à mettre en perspective l'évolution institutionnelle des OP et à construire l'analyse présentée dans ce rapport. Nous remercions en particulier Eric Ouedragogo et Omar Ouedraogo qui nous ont accompagnés durant tout le séjour au Burkina Faso, et Assise Fiodendji au Bénin pour l'appui à cette initiative. Sans oublier Souleymane Traoré et Cyrille Sotondji des cellules Afdi au Burkina et au Bénin pour leur aide précieuse pour l'organisation de la mission et la facilitation des entretiens.

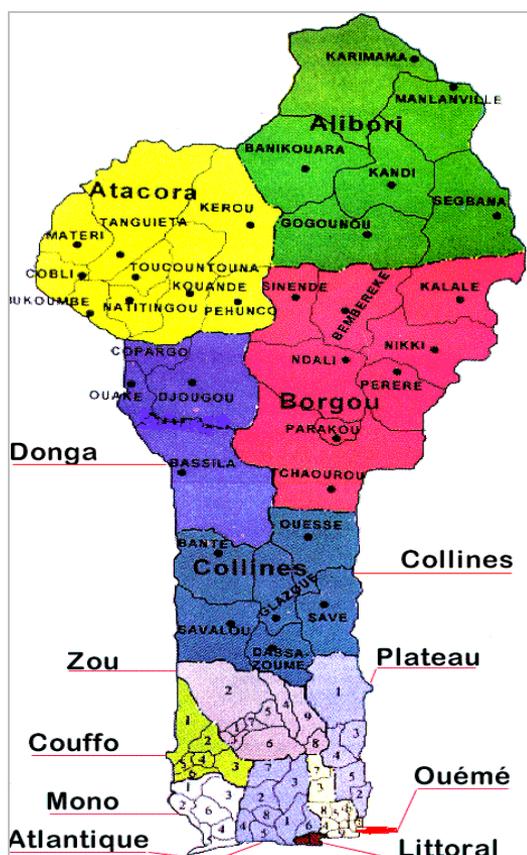
2. Analyse des évolutions des OP

Des dynamiques complexes ont contribué à la structuration et la restructuration des organisations paysannes au Bénin et au Burkina Faso. Des facteurs de changements externes se combinent avec des facteurs internes (débat autour du leadership par exemple). L'étude s'est concentrée sur l'analyse des évolutions majeures des dix dernières années. En particulier, **la structuration par filière** a été particulièrement marquante pendant cette période¹. Il s'agira de voir plus précisément comment ces approches du développement agricole par filière se matérialisent dans les deux pays et selon quel mécanisme.

2.1. Le réseau FUPRO au Bénin

2.1.1. La FUPRO aujourd'hui

La FUPRO est le plus important mouvement de producteurs agricoles au Bénin. Elle a été créée en 1994 et se présente comme le regroupement paysan le plus étendu et le plus structuré au Bénin.



¹ Le compte-rendu de l'atelier mené par la CPF avant la venue de la mission, présenté en annexe 4, évoque également d'autres facteurs liés au contexte et les enjeux de positionnement pour la confédération.

La fédération regroupe 6 organisations de représentation des territoires (voir carte ci-dessus) et 6 organisations de représentation des filières ou des thématiques :

1. Union Régionale des Producteurs du Mono-Couffo (URP-MC)
2. Union Régionale des Producteurs de l'Ouémé et du Plateau (URP-OP)
3. Union des Producteurs du Centre (UPC) (Zou-Collines)
4. Union Producteurs du Sud (UPS)
5. Union Régionale des Producteurs du Borgou-Alibori (URP-BA)
6. Union Régionale des Producteurs de l'Atacora-Donga (URP-AD)
7. Association Nationale des Producteurs de Coton du Bénin (ANPC)
8. Conseil de Concertation des Riziculteurs du Bénin (CCR-B)
9. Association Nationale des Mareyeurs et Mareyeuses et Assimilés du Bénin (ANM)
10. Association Nationale des Femmes du réseau FUPRO (ANAF-FUPRO)
11. Association Nationale des Aviculteurs du Bénin (ANAB)
12. Association Béninoise des Cuniculteurs (ABeC)

Chaque Union Régionale est structurée en Unions Communales des Producteurs, elles-mêmes composés éventuellement de Groupements Villageois. La fédération compte en tout 77 unions communales et 2500 Groupements Villageois

2.1.2. Les grandes évolutions et les facteurs principaux de changement

Les premières organisations de paysans ont été mises en place au Bénin dès les années 1960-70, avec la création de groupements villageois (GV), précoopératifs, fortement encadrés par l'Etat. Dans le Zou et le Borgou par exemple, le développement rural était centré sur la promotion du coton et les GV étaient formés essentiellement pour la collecte primaire du coton et la distribution des intrants (Gentil, 1986). Le début des années 1990 voit une liberté accrue d'organisation et d'association des producteurs et la généralisation de groupements villageois et d'Unions sous-préfectorales de producteurs (USPP).

Les évolutions du réseau FUPRO depuis son émergence au début des années 1990 sont étroitement liées à celles de la filière coton, qui a fourni un contexte favorable à la consolidation de la FUPRO mais aussi a présidé à sa fragilisation dans les années 2000. En effet, la FUPRO étant fortement impliquée dans la gestion de la filière coton, elle était de fait un acteur économique et politique incontournable. De par son organisation, cette filière a fourni les principales ressources du réseau jusqu'à la fin des années 90.

Depuis la seconde moitié des années 1990, le retrait progressif de l'Etat de la filière et la multiplication des acteurs a contribué à affaiblir politiquement la FUPRO. En même temps, l'Etat

a cherché à diversifier les filières génératrices de devises, à travers une approche de structuration des acteurs par filière, à l'instar de ce qui s'est fait sur le coton.

a. L'évolution de la FUPRO a d'abord été très liée à la filière coton

La FUPRO s'est d'abord structurée autour de la filière coton

La constitution du réseau FUPRO est très liée à la politique de libéralisation de la filière coton à partir de 1991-1992, qui prévoit un transfert de compétences de l'Etat vers les organisations de producteurs : les GV doivent gérer les intrants et assurer la commercialisation primaire du coton et les USPP assurent la coordination de ces opérations et la gestion du crédit. Ce processus orchestré au départ par l'Etat va s'autonomiser et donner naissance au réseau FUPRO. En effet, ces groupements qui quadrillent le territoire et sont structurées selon un modèle unique, sont perçues par une partie des paysans comme trop liées aux services de l'Etat. Ils tentent alors de s'organiser en dehors de ce cadre. En 1994-1995, les leaders des USPP impulsent une autonomisation de leurs organisations en créant les Unions Départementales des producteurs (UDP) puis la Fédération des unions de producteurs du Bénin (FUPRO) (Pesche, Berthomé, 2003)..

Pour assurer les fonctions économiques qui lui sont dévolues, le réseau perçoit une contribution financière de la filière, qui lui permet aussi de contribuer au développement local (par la réalisation d'infrastructures sociales notamment). La FUPRO, comme représentante unique des producteurs de coton, va exercer des responsabilités croissantes dans la défense des intérêts des producteurs face aux fournisseurs, aux égreneurs et auprès de l'Etat et des bailleurs de fonds.

Le poids de la filière coton dans l'économie nationale fait alors du réseau FUPRO un acteur économique et politique incontournable et qui a favorisé la professionnalisation des organisations paysannes. « Le coton était un enjeu important qui a capté l'attention de la FUPRO. On confondait même la FUPRO avec une union nationale de coton ! » (un membre de la FUPRO). Mais cela oblige aussi la FUPRO à concentrer ses efforts sur cette filière dont elle tire à cette période l'essentiel de ses ressources (une partie des bénéfices de la filière coton était affectée aux organisations de producteurs, de l'ordre de 10-15 FCFA/kg).

La libéralisation de la filière coton a fragilisé la FUPRO

La politique de libéralisation a également concerné l'importation et la distribution des intrants, ainsi que le secteur de l'égrenage. Elle a mis en place un cadre de concertation entre ces nouveaux acteurs privés de la filière. Dans ce cadre, la FUPRO et l'Association Professionnelle des Égreneurs du Bénin (APEB) créent l'**Association Interprofessionnelle du Coton** (AIC) en 1999. Le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA) y a adhéré en 2002.

Un décret de 1999 confirme la prise en charge de l'approvisionnement des intrants par les opérateurs privés (via des appels d'offre pour l'importation et la distribution). A la suite de conflits entre ces opérateurs, certains d'entre eux vont susciter la création d'une multitude de réseaux d'OP

parallèles à la FUPRO² (Saizonou, 2008). Cette nouvelle configuration entraîne des dysfonctionnements sérieux dans la gestion des intrants, avec en particulier une mauvaise gestion de la caution solidaire ayant pour conséquence le surendettement des producteurs.

A cette même période, des tensions se font jour au sein de la FUPRO: les producteurs de coton et notamment ceux des UDP des grandes régions productrices (Borgou et Atacora) dénoncent le fait que la FUPRO soit l'organisation représentative des producteurs de coton au sein de l'interprofession. Avec les difficultés que connaît la filière coton, les producteurs s'en prennent aux dirigeants qui les représentent. Peu à peu se fait jour l'idée qu'une organisation spécialisée coton serait mieux à même de défendre leurs intérêts. En outre, ils acceptent mal que les ressources du coton soutiennent le réseau dans son ensemble alors qu'ils pourraient tout aussi bien les gérer pour leur propre compte (Pesche, Berthomé, 2003). Ainsi la FUPRO a dû créer en 2006 une aile coton, **l'Association Nationale des Producteurs de Coton (ANPC)**.

Face à ces évolutions, l'interprofession se tourne vers l'Etat pour rechercher des solutions. Ainsi, le décret n°2006-234 du 18 mai 2006 portant sur le mode de représentation des producteurs de coton au sein de l'AIC stipule que désormais, un Conseil National des producteurs de Coton (CNPC) et non plus la FUPRO, siègera à l'interprofession. Néanmoins la FUPRO reste largement présente, à travers l'ANPC. Celle-ci représente plus de 90% de la production cotonnière du Bénin³ et est donc largement représentée au CNPC⁴ tant aux niveaux des localités (Communes et Départements) qu'au niveau national.

Il faut souligner que le décret de 2006 organise également les producteurs de coton aux niveaux communaux et départementaux⁵. On a donc la mise en place d'OP spécifiques coton à tous les niveaux, avec un réel **risque d'éclatement de la FUPRO** qui réunissait au départ tous les producteurs. Dans les régions de grande production cotonnière, les GV deviennent de fait des Groupements Villageois de Producteurs de Coton. Par contre, dans les régions Zou-Collines et Mono-Couffo, les GVPC se forment à côté de GV restés « diversifiés ».

Avec la création de l'AIC et du CNPC, la FUPRO voit donc ses **ressources financières diminuer** fortement (c'est l'AIC qui reçoit les prélèvements, entre 10 et 15 FCFA/kg). Mais de manière plus important, elle voit **son rôle politique marginalisé** par la reconfiguration des acteurs de la filière. Un enjeu de « diversification » se fait donc jour pour la FUPRO, d'une part pour renforcer ses ressources et d'autre part pour un rôle renouvelé dans le développement agricole et rural du Bénin.

2 Les appels d'offre organisés en octobre 2001 en vue de la sélection des importateurs et distributeurs d'intrants pour la campagne 2002-2003 a créé de fortes contestations. Le GPDIA s'est alors scindé en deux avec la création de l'Association des Distributeurs d'Intrants Agricoles du Bénin (ADIAB). Les membres de l'ADIAB ont entraîné avec eux des producteurs qui sont sortis de la FUPRO pour créer dans un premier temps la FENAPRA (Fédération Nationale des Producteurs Agricoles), puis beaucoup d'autres groupes pour porter le nombre de réseaux à plus de 10 en 2006.

3 (pour les campagnes 2004-2005 et 2005-2006) (Saizonou, 2008)

4 La représentation de chaque organisation est proportionnelle à la part de la production nationale estimée.

5 Conseils Communaux des producteurs de coton et Conseils départementaux des producteurs de coton. En fait, ce décret en principe organise plus largement toutes les filières de production agricole en Conseils spécifiques à chaque filière et à chaque niveau de structuration.

b. La structuration de la FUPRO par filière depuis les années 2000

La diversification des filières est inscrite dans la politique agricole

Depuis la crise du coton, la diversification agricole est inscrite dans les documents de politique agricole (Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural en 2000, le Plan Stratégique Opérationnel en 2000, Déclaration de Politique de Développement Rural en 2001).

Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) élaboré pour la période 2008–2015 et les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006–2011 réaffirment cette orientation stratégique de renforcer la diversification des exportations. Il s'agit de réduire la forte dépendance de l'économie du pays vis-à-vis du coton⁶, et donc de **promouvoir de nouvelles filières porteuses** ayant un effet d'entraînement sur les différents secteurs de l'économie (ananas, anacarde, cultures maraîchères, volaille, lait etc.).

Ces programmes prévoient la structuration, à l'instar du coton, des différents acteurs des filières en groupements professionnels et le développement de grandes zones de production. Ainsi, les services de l'Etat (CERPA et CECPA⁷) appuient la structuration des producteurs par filière, mais sans forcément avoir les méthodes et outils pour les appuyer de manière pertinente. De leur côté, les producteurs, s'ils veulent bénéficier d'appuis et de services, doivent se conformer à cette vision.

« A ce moment-là l'Etat poussait à ce qu'on s'organise comme pour le coton. Il était même question de supprimer la FUPRO pour créer des organisations par filière uniquement. On a eu une réflexion interne : quel ancrage des OPF si elles se créent ? On a étudié plusieurs schémas et on a choisi la réorganisation » (un responsable de URP Mono Couffo)

Les dynamiques de diversification internes à la FUPRO

D'une part, dans la région méridionale du pays qui ne produit pas de coton, les UDP et USPP avaient une base sociale et des ressources beaucoup plus faibles, ce qui a longtemps constitué un facteur de déséquilibre au sein du réseau.

D'autre part, on assiste depuis le début des années 90 à de nombreuses initiatives d'organisation hors réseau FUPRO, par exemple l'Organisation des éleveurs transhumants du Nord, les Fédérations des GIE des départements du Sud (qui n'existent plus), les organisations de filières du GEA⁸, comme Uniriz dans le Zou ou l'ANEP⁹.

La FUPRO ne voulant pas être assimilée à une organisation purement cotonnière et craignant de se faire déborder sur ce terrain¹⁰, a donc lancé en 2000 un programme de diversification (manioc, ananas, huile de palme) en faveur des départements du Sud (Mono, Ouémé, Atlantique) avec l'appui d'Agriterra. Ce programme a permis de doter les UDP du Sud d'un minimum de moyens

⁶ Les exportations de coton participent pour 70% à la constitution des recettes d'exportation officielles en 2008 (Saizonou, 2008)

⁷ Centre Régional pour la Promotion de l'Agriculture, Centre Communal pour la Promotion de l'Agriculture

⁸ Groupement des exploitants agricoles du Bénin

⁹ Association Nationale des Eleveurs de Porcs

¹⁰ Les responsables de la FUPRO entendaient qu'il était question de « supprimer la FUPRO et de mettre en place uniquement des organisations par filière »

(personnel, équipements, fonctionnement...) et de renforcer leurs capacités opérationnelles (Pesche, Berthomé, 2003).

En même temps, des UDP et USSP dans différentes régions lancent des initiatives à la base avec l'appui de projets tel que le PPAB¹¹ : par exemple la mise en place de groupes de travail sur certaines filières (dont l'anacarde) dans l'Atacora, l'organisation des riziculteurs et des maraîchers dans le Mono etc. Dans certains cas, ces groupes se sont autonomisés, voire sont sortis du réseau FUPRO (voir 2.1.1.d pour une analyse détaillée).

Par exemple, dans le Mono-Couffo, qui a été pionnier dans ce domaine, les USPP « généralistes » des zones non cotonnières existaient mais étaient peu actives. Cependant elles bénéficiaient pour leur fonctionnement des ressources partagées du coton.

« Il n'y avait que les USSP cotonnières qui étaient organisées correctement (Nord et Mono). Les autres, on leur a dit de se structurer quand même, du village au département. Grâce au coton, il y avait de l'argent pour organiser les assemblées générales, avoir du personnel dans les UDP y compris celles non coton » (un responsable CRR-MC).

Mais avec la crise du coton, les ressources s'épuisent, menaçant leur UDP de disparaître. Ainsi l'UDP a mené des réflexions sur les moyens d'appuyer les autres filières, notamment à travers la création de groupes de travail (comités) sur chaque produit et l'élaboration de plans d'action de ces groupes (avec l'appui d'Agriterra et du PPAB/Afdi).

Exemple de l'UCP de Grand Popo (région du Mono-Couffo) : cette UCP avait joué très tôt un rôle de représentation des producteurs mais avait des difficultés à offrir des services à ses membres. Avec l'appui du PPAB et d'Afdi, elle a créé 6 groupes de travail (riz, maraîchage etc.) avec l'objectif de mener un diagnostic à la base. De ce travail, est ressortie la nécessité de se regrouper par spéculation et d'identifier sur cette base des services à offrir aux membres. Ainsi elle a créé en son sein des associations par filière, qui ont élaboré un programme d'action. Afdi 64 les a appuyés pour embaucher un animateur afin de mener les actions sur le terrain.

Exemple de l'UCP de Comé (région du Mono-Couffo) : « l'UCP coiffe effectivement toutes les filières. Elle a créé 6 comités (riz, élevage, maraîchage, manioc, femmes, jeunes), pour faire lien avec les communes et faire circuler l'information et nouer des contacts avec les partenaires. De nouveau on a priorisé parmi les comités car il y en avait trop : on a choisi riz, maraîchage et manioc où le fonctionnement était plus régulier. On a élaboré des projets et des partenariats. »

La FUPRO a pris en compte ces dynamiques pour alimenter ses propres réflexions concernant la diversification du réseau. Deux ans de réflexion (2005-2006) ont conduit à la proposition d'une refondation donnant une nouvelle perspective à la FUPRO (voir 3.1).

¹¹ Le Programme de Professionnalisation de l'Agriculture au Bénin a été mis en œuvre entre 1994 et 1999.

c. Le rôle des bailleurs et les projets

Les projets de développement ont eu et ont un rôle important dans l'émergence et la consolidation de structures filière. Notamment des projets comme le PPAB puis le PPMAB et le PAIMAF¹², le PAMRAD¹³ etc. Leur approche avait une entrée par produit, sur des filières ayant un potentiel de développement pour les producteurs ruraux. Ces projets ont eu une portée importante pour certaines OP qui ont trouvé les moyens de développer des activités.

« Au niveau local, les projets ont joué rôle qui répondait aussi à une aspiration de ceux qui en avaient assez du « système coton », qui voulait développer autre chose ou qui ne faisant pas coton, n'avaient pas accès aux services » (un responsable du CRR).

d. Deux cas illustratifs de ces évolutions

La mission a pu rencontrer deux unions régionales, l'Union Régionale des Producteurs d'Anacarde Atacora Donga et le Conseil Régional des Riziculteurs du Mono et du Couffo. Ce sont deux exemples contrastés, qui ne représentent pas forcément l'ensemble du réseau FUPRO, mais dont les expériences sont illustratives de ces évolutions et des difficultés parfois rencontrées avec l'intervention des projets et de l'Etat.

Exemple 1 : l'Union Régionale des Producteurs d'Anacarde Atacora Donga

Présentation de l'URPA

Suite aux crises cotonnières, et dans le cadre de la politique de diversification et d'appui au développement de nouvelles filières, l'anacarde est apparue comme une alternative au coton intéressante. Initialement introduit pour le reboisement, l'anacarde est devenue une culture de rente. La majorité des plantations sont paysannes et à petite échelle, mais la production prend de l'ampleur tous les ans. Cependant le produit continue d'être vendu sous forme de noix brutes à des exportateurs, à des prix non maîtrisés. D'où la nécessité pour les producteurs de s'organiser (Sotondji, 2006).

L'Union Régionale des Producteurs d'Anacarde de l'Atacora et de la Donga est une organisation faitière qui regroupe les producteurs d'anacarde dans ces deux départements. Elle est née en décembre 2004 et représente 13 unions communales (UCPA) fédérant 306 coopératives villageoises. La zone d'intervention compte plus de 35.000 producteurs, qui produisent entre 5.000 et 6.000 tonnes par an. Elle est membre de la Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde au Bénin (FENAPAB) mais pas de l'Union Régionale des Producteurs-Atacora Donga qui est la structure territoriale du réseau FUPRO et représente tous les types de producteurs.

Emergence et structuration des producteurs autour de l'anacarde :

A partir de 1999-2000 l'URP Atacora-Donga, généraliste, du réseau FUPRO met en place des groupes internes de réflexion sur différents produits, dont l'anacarde. Suite à un test de commercialisation malheureux, le groupe sollicite l'appui du PPAB et d'Afdi à partir de 2003. Le groupe monte alors un programme d'action annuel avec ses partenaires et continue les tests de commercialisation.

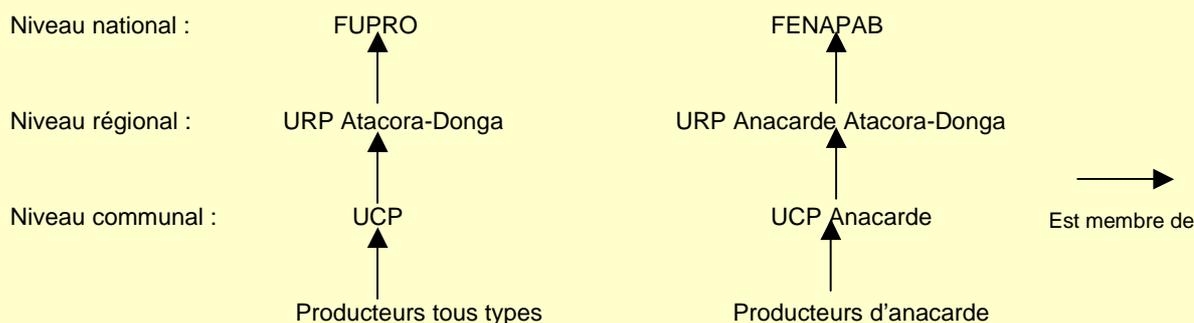
¹² trois projets de la coopération française se sont succédés : le Projet de Professionnalisation de l'Agriculture Béninoise (PPAB) de 1994 à 1999, le Projet de Professionnalisation du Monde Agricole Béninois (PPMAB de 2000 à 2003 et le Programme d'Appui Institutionnel à la Modernisation de l'Agriculture Familiale (PAIMAF) de 2004 à 2007.

¹³ Programme d'Appui au Milieu Rural de l'Atacora Donga soutenu par la coopération belge entre juin 2003 et décembre 2007.

En parallèle de cette initiative, les services de l'Etat (CeRPA) demandent aux producteurs d'anacarde ayant participé aux premières ventes groupées, notamment à Kouandé, de se structurer en coopérative spécialisée. Une structuration formelle est alors créée, en dehors de l'URP, d'abord des Unions Communales de producteurs d'anacarde (UCPA), puis l'URPA en 2004 puis la FENAPAB. D'après des responsables de l'URP, des tensions avec ces services de l'Etat auraient conduit ce dernier à promouvoir une structuration des producteurs en dehors du principal réseau.

A cette période le projet PAMRAD commence ses activités. Le PPAB et le PAMRAD mettent alors leurs efforts en commun pour soutenir les deux initiatives de producteurs ensemble. Une première convention de financement de 2 ans, « Action Anacarde », a concerné effectivement les deux structures, généraliste et spécialisée anacarde. Mais à partir de 2007, le PAMRAD, dans l'objectif de rendre le structure anacarde plus autonome, n'a de fait plus financé que celle-ci. Le groupe de travail de l'URP s'est séparé, puisque le financement PPAB dont il bénéficiait a pris fin. Afdi a continué à appuyer les producteurs d'anacarde à travers l'URPA, puisque le groupe de travail avait disparu.

Actuellement, on a donc deux structurations parallèles:



Aujourd'hui l'URP Anacarde n'est pas membre de l'URP Atacora-Donga. Certaines UCPA entretiennent cependant des relations étroites avec les Unions Communales de Producteurs et se sentent appartenir au même réseau ; mais dans d'autres communes les relations sont plus difficiles. Pour les producteurs de Kouandé, l'intérêt d'avoir une structure spécifique anacarde tient à la visibilité accrue et à l'efficacité des services : « En tant que structure anacarde, on est plus visible des acheteurs, certains viennent directement nous voir, d'autres passent par l'URPA. L'URPA nous rend des services : formation pour la vente groupée, pour la production, les techniciens viennent régulièrement nous voir. » (UCPA Kouandé)

Exemple 2 : le Conseil Régional des Riziculteurs du Mono et du Couffo (CRR-MC)

Présentation du CRR MC

Le CRR-MC est créé en novembre 2006. C'est une organisation filière régionale qui fédère dix Unions Communales, 154 groupements de producteurs (2010) et des riziculteurs à la base. Le CRR-MC vise à l'amélioration des conditions de vie des producteurs de riz du Mono et du Couffo. Pour ce faire, il a pour mandat de représenter les producteurs de riz du Mono et du Couffo, défendre leurs intérêts, promouvoir la professionnalisation des producteurs de riz et coordonner toute action entrant dans le cadre de la production de riz. Il est membre de l'URP-Mono-Couffo et donc fait pleinement partie du réseau FUPRO.

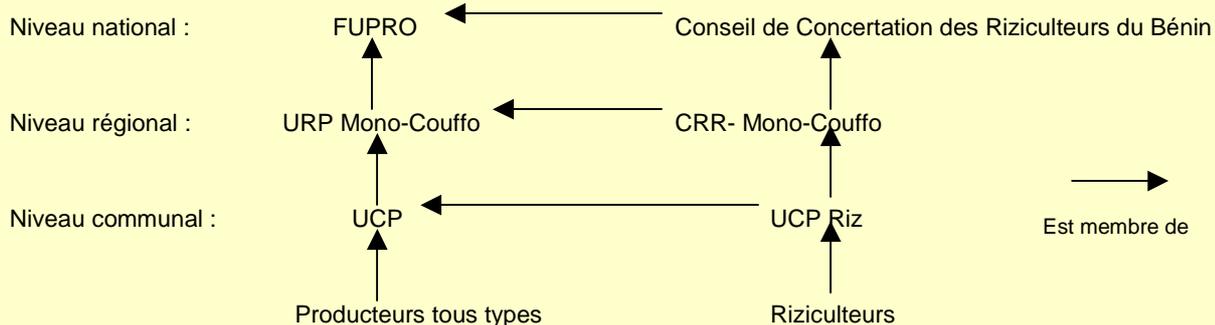
Emergence et structuration des producteurs autour du riz :

La structuration de la filière riz dans le Mono s'inscrit tout à fait dans l'initiative de la FUPRO d'appuyer les unions régionales « non coton » à partir du début des années 2000. Un premier appui d'Agritertra aux Unions du Sud a permis de les doter d'un minimum de moyens de fonctionnement (personnel, équipements...) et de renforcer leurs capacités opérationnelles. Par ailleurs, l'Union régionale du Mono et surtout certaines unions communales (par exemple l'UCP de Grand Popo) appuyées par le PPAB notamment, sont moteur pour organiser des comités internes sur les filières (dont le riz).

En même temps, des leaders paysans de différentes zones, producteurs de riz, se rencontrent autour des questions rizicoles et créent un premier Conseil de Concertation de nature informelle. En 2005-2006, afin de formaliser ce cadre, ces leaders se rapprochent de l'ensemble des structures régionales généralistes du pays et de la FUPRO car ils ont besoin d'un ancrage institutionnel. Le Conseil de Concertation des Riziculteurs du Bénin (CCR-B), de niveau national, est donc créé en 2006.

Ainsi, la structuration de la filière riz est née d'initiatives à la base mais qui ont bien rejoint la volonté de la FUPRO, à travers ses Unions Départementales, de s'investir dans le développement de filières diversifiées. La synergie entre ces différentes initiatives a été effective. La coordination entre l'OP filière et l'OP régionale, comme le montre l'exemple du CRR-Mono Couffo, ne va pas toujours de soi.

Les liens actuels entre CRR-MC et l'URP-MC :



Contrairement à l'URPA, le conseil des riziculteurs est membre de l'URP-Mono Couffo mais les relations sont souvent tendues, en relation avec la répartition des rôles et des attributions de chacun.

Le CRR gère plusieurs projets et a plusieurs partenaires : par exemple, l'ONG PROTOS qui à travers le financement du Fonds Belge de Survie et de l'UE, a mis ou met en œuvre les projets ROPAHA (clôturé), le PAHA et le FAPAHA (en cours) ; le projet FAFA également (riz maraîchage) financé par la CTB ; le PAFIRIZ et ETD/CIDR à travers un financement de l'UE.

Mais pour la plupart de ces projets, des « conflits d'attribution » entre l'URP et le CRR/MC se sont fait jour. Certains de ces projets étaient pilotés par l'URP mais certaines responsabilités ont été déléguées à l'OP filière ; d'autres sont gérés directement par l'OP filière. L'URP se sent légitime à gérer en direct mais dans la pratique, le CRR en tant que structure spécialisée arrive mieux à attirer ces projets qui sont généralement focalisés sur quelques filières (riz, maraîchage) et estime que l'URP devrait plutôt se concentrer sur les questions transversales. Mais le problème est que peu de partenaires sont prêts à financer des activités transversales, jugeant les activités liées au développement des filières plus immédiatement porteuses de résultats concrets.

2.1.3. Les effets de la structuration par filière

a. Des services aux producteurs autres que coton, mieux ciblés et plus efficaces

Dans le contexte qui avait prévalu jusque-là, même si les producteurs non cotonniers ont pu utiliser des intrants coton et indirectement des infrastructures réalisées, leurs besoins spécifiques n'étaient pas satisfaits. « Si tu n'es pas dans le coton, tu n'as pas droit aux services. Aujourd'hui, chaque filière peut mettre à l'aise ses membres » (URPA).

Les producteurs qui bénéficient des services des OP filière mettent donc en avant que les services sont mieux ciblés et rendus de manière plus efficace par les OP spécialisées, car elles arrivent mieux à se concentrer sur des besoins exprimés par les producteurs.

Cette expression de besoins spécifiques a été à l'origine d'innovations locales (comme la mise en place d'opérations de vente groupée d'anacarde par exemple) et d'une dynamique de la base au sommet. Mais l'appui des projets a aussi été déterminant pour consolider ces dynamiques.

b. Mais une structuration faite parfois trop tôt ou impulsée de manière artificielle par l'extérieur qui contribue à la division du mouvement

Dans bien des cas, l'initiative est venue des OP elles-mêmes mais des interventions extérieures (projet ou Etat) ont perturbé le processus ou exacerbé des divergences entre les leaders.

Des projets externes ont accéléré le processus d'autonomisation des OP filière (OPF), leur donnant rapidement les moyens de mener leurs activités propres, souvent en marge des OP dont elles sont issues. Même si cela est plutôt bien vécu par les OPF, qui gagnent en efficacité, visibilité et capacités professionnelles, cela suscite dans le même temps des tensions autour de la gestion des ressources et crée des déséquilibres. Cela est renforcé par le fait que les OP territoriales (OPT) ont parfois du mal à se donner une vision sur leurs propres missions, à imaginer quelles actions elles pourraient mettre en œuvre dans l'intérêt de tous les producteurs et donc peinent à trouver des ressources externes. Cette difficulté est accentuée par le fait que les partenaires techniques et financiers sont souvent réticents à soutenir des actions considérées par eux comme peu « ciblées ».

Dans d'autres cas, on a voulu soit démultiplier des expériences réussies (comme celle de Grand-Popo) vers des contextes moins favorables, soit imposer une structuration/autonomisation à des groupes de producteurs qui n'étaient pas prêts pour cela.

« L'UCP s'intéressait depuis 2 ans au soja, le CeRPA dit aux producteurs qui participaient au groupe de travail qu'ils pouvaient créer leur OP. Mais l'UCP soja n'a pas très bien saisi son rôle. On leur demande par exemple d'évaluer les besoins en intrants, alors ils reviennent vers nous « c'est vous qui savez faire ! » (un responsable de l'UCP Comé).

L'Etat demande aux CeRPA d'appuyer la structuration par filière, mais les agents n'ont pas forcément les outils et méthodes pour appuyer cette structuration de manière pertinente. Pour être visible, pour pas se mettre en marge, les OP cherchent tout de même à se conformer à ces visions.

Les OP avaient «défendu l'idée de groupes de travail informels au sein d'OP mais se sont heurtés au refus des agents de l'Etat.

Ainsi, ces interventions n'ont pas suffisamment tenu compte des dynamiques qui préexistaient au sein des OP. Elles ont exacerbé des divergences entre ou au sein des OP, voire aidé à créer des OP « concurrentes » ou mis en position de responsabilité des OP qui n'en avaient pas encore la capacité.

« Les partenaires peuvent créer des perturbations par exemple dans l'Atacora : un groupe de travail qui a eu des moyens conséquents de la part d'un projet s'est autonomisé. Mais quand il n'y aura plus de ressources externes, quelle durabilité ? » (un membre de la Fupro)

« Le résultat, c'est effectivement une désunion, une dispersion, des conflits préjudiciables au mouvement paysan. » (un membre de l'URP Mono-Couffo).

On peut peut-être noter ici que dans ces apparentes divisions, les précédents de mauvaise gestion dans des anciennes UCP « coton » ont contribué à créer un certain climat de méfiance ou de conflit à l'égard de responsables, qui demeurent au sein des nouvelles UCP et URP.

« Quand le coton s'est retiré, ça a été la crise. Entre-temps, les autres se sont structurés dans leurs filières. La FUPRO maintenant les courtisent, mais les autres sont rancuniers ou méfiants » (membres de l'URPA-AD)

c. Des OP territoriales qui se cherchent et une fragilisation de la coordination entre les OP du réseau

Dans les deux OP rencontrées, la structuration et l'autonomisation s'est accompagnée de tensions autour de la gestion des ressources, autour de la répartition des rôles ou autour du leadership. Et dans certains cas, les OPF se désolidarisent de l'OPT. L'URPA-AD a choisit de ne pas être membre de l'URP. Le CRR-MC est membre mais ne cotise pas et est plutôt critique sur « le manque de services offert par l'URP ».

Les bases financières de tous étant fragiles et incertaines, l'enjeu financier est important. D'un côté, des OPF comme l'URPA-AD ou le CRR-MC sont dans une dynamique importante : elles ont une vision, une stratégie bien définie et des plans d'action. Elles attirent les projets car leurs actions sont bien comprises et bien délimitées. Elles développent leurs compétences et leurs capacités d'action. Ces actions leur attirent la reconnaissance par les producteurs qui bénéficient de services utiles et concrets, augmentent leur visibilité et attirent de nouveaux projets. Quand elles gèrent des ressources, elles tendent à se désolidariser de l'OPT.

« Riz et maraîchage se sont mis à part car ont des ressources. D'autres, comme manioc ou palmier, sont restés dans URP ». (un membre de l'URP-MC).

De leur côté, les OPT ont joué un rôle important dans l'appui au démarrage des OPF (élaboration de documents statutaires, appui financier, information). Elles peuvent mettre en œuvre quelques activités plus transversales. Par exemple, l'URP-MC mène une réflexion avec la FUPRO sur la mise en place d'une assurance santé et agricole ; un projet va appuyer la mise en œuvre de conseil à

l'exploitation familiale ; un autre a soutenu l'installation d'une boutique agricole (qui a fonctionné une année) etc.

Mais de manière générale elles manquent de ressources pour mener ce type d'activités. Elles entrent en concurrence avec les OPF (pour se positionner comme gestionnaires des projets « filière ») et cela focalise leurs efforts. Elles doivent encore préciser leur vision propre et des stratégies d'action claires, pour se positionner concrètement comme acteur du développement.

Du coup, même si les rôles de chacun ont été bien définis par la FUPRO au niveau national, au niveau régional ou local, ce n'est pas forcément encore bien vécu dans la pratique.

« La définition des rôles pose problème. Tel que les OP filières pensent, ça ne va pas nous aller. Ils risquent de nous court-circuiter. Que vont devenir l'URP et la FUPRO ? » (un membre URP -MC).

Au niveau communal, certaines UCP se cherchent, elles ne savent pas comment mettre en œuvre leurs nouvelles fonctions :

« Le président de l'URP est venu nous voir pour nous dire de travailler tous ensembles. Mais on ne sait pas comment faire » (un responsable de l'UCP Kouandé)

« En fait, c'est difficile pour les coopératives de comprendre que c'est une nouvelle vision de la FUPRO » (un responsable de l'URPA-AD).

La conséquence de ces désaccords et incompréhensions est que la concertation d'ordre plus politique se trouve diminuée entre les OPF et les OPT rencontrées, ce qui disperse les énergies dont tous auraient besoin.

« On a rencontré une IMF pour négocier un contrat, mais c'était pour nous, les riziculteurs. Les autres vont faire la même chose, car ils ont les mêmes problématiques...On disperse les énergies. Idem sur les questions de taxation, sur le riz, il faudrait le même type de réflexion pour les autres, mais il n'y a pas de coordination » (CRR-MC)

2.2. La Confédération Paysanne au Burkina Faso

2.2.1. La CPF aujourd'hui



Créée en 2002, la CPF est une organisation de producteurs regroupant actuellement neuf fédérations nationales, ayant des adhésions diverses selon les régions. Selon un recensement réalisé en 2002 par la CPF, celle-ci compte plus de 30,000 groupements et sociétés coopératives dans les domaines de la production végétale, l'élevage, la foresterie, la chasse, la pêche, la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

1. Fédération des Professionnels Agricoles du Burkina (FEPAB),
2. Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina (UNPCB),
3. Fédération Nationale des Jeunes Professionnels Agricoles du Burkina (FNJPAB),
4. Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina (FENAFERB),
5. Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB),
6. Union Nationale de Producteurs Semenciers du Burkina (UNPSB),
7. Union Nationale des Producteurs de Riz du Burkina (UNPRB),
8. Fédération Nationale des Unions de Groupements de Gestion Forestière du Burkina (FENUGGFB),
9. Fédération Nationale des Producteurs de Bananes du Burkina (FNPBB).

2.2.2. Les grandes évolutions et les facteurs principaux de changement

On part ici d'un contexte très différent de développement des OP. Au Bénin la FUPRO s'est construite et a développé son pouvoir économique et politique sur la base de la filière coton, qu'elle a utilisé pour faire vivre tout le réseau. Au Burkina Faso, le mouvement au départ s'est développé sur une base plus communautaire et multifonctionnelle, avant d'être confronté à une dynamique de cloisonnement par filière.

a. Un mouvement paysan construit au départ sur une base communautaire et multifonctionnelle

Historiquement, la première OP qui a rassemblé plusieurs centaines de paysans, sur une dynamique endogène hors des groupements encadrés par l'Etat, est née dans le Yatenga dans les années 1970. Il s'agit de la Fédération nationale des groupements Naam (FNGN) autour de laquelle (avec d'autres OP des pays du Sahel) s'est créée une ONG, les « 6S » (Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel). Les activités des membres de la FNGN étaient multifonctionnelles, avec une forte composante sociale et couvraient toutes les opérations de développement rural. Dans d'autres régions, les modes de structuration étaient établis plus par filières et centrés sur la production, au Sud-Ouest autour du coton à partir d'une structuration de type groupement villageois, au Centre et Centre-Nord autour des produits du maraîchage à travers l'Union des coopératives agricoles et maraîchères du Burkina (Afdi, 2007).

En 1993, face à la multiplication des organisations paysannes et au besoin de fédérer les expériences « 6S » à une échelle nationale, une réflexion est menée par un groupe consultatif, composé d'OP, d'ONG et de bureaux d'études. Les conclusions sont présentées aux différentes OP du pays lors d'une **rencontre nationale à Dédougou en octobre 1994**, qui rassemble plus de 100 organisations paysannes. Elles décident de se constituer en faitière, d'abord avec un organe provisoire (Comité de Suivi des Recommandations de Dédougou - CSR) puis en octobre 1996 avec la constitution d'une fédération nationale, la **Fédération nationale des organisations paysannes (FENOP)**.

Mais des conflits de leadership et des divergences idéologiques ou opérationnelles conduisent à la création d'autres faitières, telles que la Coordination nationale provisoire des organisations de producteurs¹⁴ (CNPOP) – actuelle Fédération des professionnels agricoles du Burkina Faso (FEPA-B)- et l'Union Nationale des Jeunes Professionnel Agricoles du Burkina (UNJPAB) en 1997, et l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPCB) en 1998.

Cette tendance coïncide avec la réflexion, à cette même période, de plusieurs coopérations au développement sur la « professionnalisation du monde rural » et notamment l'organisation en filières. Et ce d'autant que l'année 1996 est marquée par une crise majeure de la filière coton. La

¹⁴ Par l'Union des Coopératives burkinabè agricoles et maraîchères (UCOBAM) et la Fédération des unions de groupements Naam

structuration des faitières par filière trouve donc l'appui de plusieurs coopérations, notamment française, européenne et du CILSS.

Mise en place d'une structure de concertation, le CCOF puis la CPF

En juillet 1998, les principales faitières (la FENOP, la FEPAB, l'UNJPAB) mettent en place un cadre de concertation à caractère informel, le **Cadre de Concertation des Organisations Faitières** (CCOF), qui sera formalisé en novembre 2002 par la création de la **Confédération Paysanne du Faso** (CPF). La mise en place d'une telle organisation répond à la volonté d'avoir un cadre unique représentatif du monde paysan organisé.

b. La promotion de la structuration par filière a fortement remodelé le paysage national des OP

Les orientations de politique agricole et la loi coopérative forment le cadre de cette structuration par filière

Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) élaboré en 1999 vise à favoriser le développement d'une économie de marché en milieu rural. Il identifie six filières végétales (qualifiées de filières porteuses) devant bénéficier de l'appui des pouvoirs publics. Ce sont d'une part les filières vivrières : céréales (mil, maïs, sorgho), niébé, tubercules ; d'autre part les filières de rente : coton, oléagineux, fruits et légumes.

L'appui aux OP apparaît clairement, comme un programme du PSO¹⁵. Il 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* ».

Par ailleurs, au Burkina, deux lois régissent les organisations rurales : la loi 14 pour les coopératives (1999) et la loi 10 pour les associations (1992). Les OP sont fortement encouragées à adopter le statut relevant de la loi 14, en relation avec le rôle économique que les documents de politique agricole confèrent aux OP.

La loi 014/99/AN portant sur les sociétés coopératives et les groupements précise : « *est groupement toute organisation volontaire de personnes à caractère social et surtout économique jouissant de la personnalité morale et dont les membres ont des intérêts communs* » (art. 71) et « *est coopérative toute association autonome de personnes qui se sont volontairement réunies sur leur propre initiative en vue de satisfaire leurs besoins économiques, sociaux, culturels, dirigée démocratiquement...* » (art 8)

Le décret de 2004 fixant les modalités d'application de la loi 14 précise les domaines d'activité :

« *Les sociétés coopératives, les groupements et leurs organisations faitières peuvent se constituer et exercer leurs activités dans toute branche d'activité ou dans toute filière sur toute l'étendue du territoire national* (art 3) ».

L'union entre coopératives et groupements est possible à condition « *qu'ils aient un même objet, qu'ils appartiennent à une même filière ou qu'ils mènent les mêmes activités* » (art 3) et la fédération entre unions est possible « *même si elles mènent des activités différentes* » (art 4)

¹⁵ A travers le Plan d'action pour l'émergence des organisations professionnelles agricoles (PA/OPA)

Selon la loi n°10/92/ADP du 15 décembre 1992, portant liberté d'association au Burkina Faso, « est association, tout groupe de personnes physiques ou morales [...] à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, [...] social, professionnel ou socio-économique¹⁶ »

En conséquence, les OP doivent s'organiser par filière si elles veulent acquérir visibilité et reconnaissance et obtenir des appuis :

« La FENOP n'ayant pas voulu se conformer au contexte s'est vite vu victime du changement institutionnel » (un partenaire technique et financier)

« Ceux qui se sont conformés à la structuration par filière ont plus de voix que ceux qui font tout à la fois » (un partenaire technique et financier).

« L'exigence de la loi 14, c'est d'aller à une précision thématique, le généralisme est limité, on a besoin d'organisations professionnelles fortes. Il faut qu'ils s'organisent autour d'une filière bien précise pour qu'on sache ce qu'ils font, pour pouvoir cibler les appuis. La CPF doit jouer un rôle transversal, les membres se concentrent sur leurs activités. La loi 14 permet d'être à la fois professionnel (économique) et syndical. » (DOPAIR)

En filigrane, il y a aussi la notion filière intégrée comme celle du coton qui avait fait la force de certaines OP. En effet, un argument pour que les groupements et unions se focalisent sur des activités économiques est la contribution financière au réseau. De ce point de vue, certains cherchent à reproduire le modèle coton, malgré les difficultés vécues par ce type de filière.

« Ca a commencé par le coton, les autres se sont sentis obligés de se structurer en filières » (un partenaire technique et financier).

« Une OP filière forte, qui dégage des ressources, fera une CPF forte. Comme pour l'UNPCB » (DOPAIR).

Le paysage institutionnel des OP a ainsi évolué pour s'adapter à ce nouveau cadre

Au moment de la création de la CPF, des divergences de vue sur le statut juridique à adopter pour la confédération ont créé une nouvelle division au sein du mouvement. La FENOP, qui a souvent eu des positions critiques vis-à-vis du Ministère de l'Agriculture, est hostile au statut de coopérative, car elle craint un contrôle plus fort de ce dernier. Elle quitte donc le statut de coopérative pour celui d'association (loi 10). Les autres faitières, plus favorables à la loi 14 pour son potentiel de reconnaissance par le Ministère de l'Agriculture, créent donc la CPF sans la FENOP. D'autres faitières rejoignent le mouvement : l'UNPCB, la Fédération des éleveurs du Burkina (FEB), la Fédération nationale des femmes rurales du Burkina (FENAFER-B) (ces deux derniers créés en 2001).

¹⁶ Il s'agit de poursuivre un but commun sans qu'il y ait enrichissement personnel et sans chercher à réaliser des bénéfices au profit des membres. L'absence de but lucratif n'implique pas forcément l'absence de bénéfices. Les bénéfices engendrés par les activités menées doivent être réinvestis dans l'association.

En outre, les faïtières se sentent obligées de montrer les aspects « filières » et économiques de leurs missions pour gagner en légitimité auprès des autorités. Par exemple, la Fédération des Jeunes Professionnels Agricoles (FNJPAB) affichera la production de niébé comme activité phare, la Fédération Nationale des Femmes Rurales (FENAFERB) affichera des activités liées à la transformation des produits agricoles.

L'exemple de la Fédération des Producteurs Agricoles du Burkina Faso et de l'UNPFL

La FEPA/B est une organisation paysanne faïtière mise en place en juillet 1997 sous la dénomination de Conseil National des Professionnels Agricoles du Burkina (CNPA-B) après un long processus qui a commencé en 1988. L'Union des Coopératives Agricoles et Maraîchères du Burkina (UCOBAM) et la Fédération des Unions de Groupements Naam (FUGN) en sont les membres fondateurs. A l'époque, elle comptait dans ses rangs, des groupements de base de divers domaines agro-sylvo-pastoraux.

Après la promulgation de la loi 014/99/AN et pour trouver sa place dans les nouvelles configurations visées par cette loi, elle a entrepris une mutation qui l'a amené à se séparer des productions sylvo-pastorales pour se recentrer autour des activités strictement agricoles. En 2001, le processus conduit à la Fédération Nationale des Professionnels Agricoles du Burkina (FEPA-B) en lieu et place du CNPA-B. Sa structuration va des groupements au niveau villageois aux unions au niveau communal (280 unions communales) et provincial (39 unions provinciales). Elle dispose d'une centaine d'animateurs endogènes qui travaillent en appui aux groupements de base.

En 2001, la FEPA-B élabore un plan quinquennal axé sur : la formation, l'information, l'appui à la commercialisation, l'approvisionnement en intrants etc. Le bilan qu'en ont fait ensuite les responsables montre que ce plan était difficilement réalisable : trop ambitieux avec trop d'objectifs à atteindre, avec une expression des besoins pas assez cadrée et comme conséquence la difficulté de répondre à toutes les demandes et de suivre le terrain. Ainsi, après 2005, la FEPA-B choisit de se recentrer pour mieux répondre aux besoins.

En mai 2006, la FEPA-B se structure ainsi autour de deux filières : céréales sèches et fruits/légumes, ce qui a conduit à la mise en place de deux unions au niveau national : l'Union Nationale des Producteurs de Céréales du Burkina Faso (UNC-B) et l'Union Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes du Burkina (UNPFL-B).

« La FEPAB s'est sentie obligée de se structurer en deux filières. Ils voulaient anticiper sur la création d'autres OP spécialisées. Mais les deux Unions nationales n'existent que de nom. Sur le terrain, c'est bien la FEPAB qui est présente. Par contre, au niveau régional et local, ils n'ont pas été obligés de tout casser » (un partenaire technique et financier).

Chaque Union Nationale appuie les groupements de base à planifier leurs activités et à en déduire leurs besoins en appui en termes de formation, de facteurs de production, etc. Parmi les 39 unions provinciales de la FEPA-B, en fonction des potentialités des zones, 17 sont plutôt spécialisées fruits et légumes, et 20 plutôt céréales.

Pour l'UNPFL, l'intérêt de se constituer en une structure spécialisée est de mieux prioriser et organiser les activités, cibler les services qui sont spécifiques, de mettre les membres en relation avec ce marché spécifique.

L'UNPFL et l'UNPC travaillent ensemble sur des thématiques communes (ex. formations techniques, crédit). Sur l'activité crédit, les producteurs sont appuyés par Afdi et Agriterra à travers des dépôts de garantie à la banque. Quand certains sujets dépassent l'UNPFL et l'UNPC en particulier et la FEPA-B de façon générale, c'est la CPF qui intervient. Par exemple, la CPF assure le plaidoyer à partir d'un argumentaire préparé par l'UNPFL.

La création d'interprofessions renforce cette tendance

Le Document de Stratégie de Développement Rural (SDR) qui est le cadre de référence de l'ensemble des interventions publiques en faveur du développement rural à l'horizon 2015, reprend les six filières du PSO, en soulignant que « l'Etat apportera son appui à l'organisation interprofessionnelle des filières porteuses ».

A l'instar d'autres pays de la sous région, les interprofessions sont donc présentées comme un outil privilégié d'amélioration de la gestion des filières. Elles sont proposées comme « un cadre permettant aux producteurs de se concerter avec les autres maillons d'une filière en vue de dégager ensemble des stratégies de promotion » (DOPAIR).

Des structures interprofessionnelles¹⁷ ont été mises en place, notamment le Comité Interprofessionnel du Riz (CIRB) créé en 2001 et le Comité Interprofessionnel des Céréales (CICB) créé en 2003. Les OP y ont une place statutaire dans le collège des producteurs, et ces interprofessions sont présidées par des paysans. A la mise en place de ces interprofessions, il n'existait pas d'OP structurées de manière spécifique autour de ces deux filières. L'option a donc été de prendre en compte les OP existantes. Mais aujourd'hui une union nationale des producteurs de riz et une union nationale des producteurs de céréales ont vu le jour et revendiquent leur place au sein des interprofessions.

Aujourd'hui l'Etat et les partenaires veulent créer des interprofessions par produit, au sein desquelles les organisations professionnelles sont également spécialisées par produit. Ainsi, les OP « généralistes » se sentent obligées soit de se repositionner sur une filière qui fait l'objet de la création d'une interprofession, soit de se scinder en plusieurs filières, de manière à être plus visible et pouvoir revendiquer une place au sein de ces interprofessions (voir l'exemple de la FEPAB en encadré) et ne pas se laisser déborder par d'autres OP qui se créeraient pour l'occasion.

Un projet de loi a été élaboré et reste à être adopté par l'Assemblée Nationale et promulgué par le Président de la République. La préparation de cette loi a suscité des débats avec les OP. L'Etat voulait promouvoir des interprofessions à l'acceptation très étroite (une interprofession par produit). Les OP redoutaient que cette loi vienne perturber leur organisation actuelle au détriment de la diversification des productions. Elles ont revendiqué et obtenu que l'acceptation reste assez large, par groupe de produits plutôt que par produit (d'autant que certaines filières comme les céréales (maïs, sorgho, mil) ont déjà une organisation interprofessionnelle).

« On voulait nous obliger à casser les grandes filières avec une filière = un produit, mais suite à un atelier, il a été reconnu qu'une interprofession peut être liée à un groupe de produits » (CPF)

Malgré cela, les politiques et projets continuent sur leur propre vision. Par exemple, le PAFASP est en train d'appuyer une interprofession mangue dans la région de Haut Bassin et des Cascades et une interprofession oignon, malgré les expressions de désaccord des principales faîtières (cela

¹⁷ Notamment le Conseil des Oléagineux du Burkina en 2000, le Comité Interprofessionnel du Riz (C.I.R-B) en 2001, le Comité Interprofessionnel des Céréales (C.I.C-B) en 2003, les « tables filière » karité (2000) et banane (2001)

demanderait de créer des faitières de producteurs « oignon » et « mangue », alors qu'il existe une faitière fruits et légumes). La CPF estime que ces initiatives promeuvent l'émergence de nouvelles organisations parallèles pour répondre aux exigences du nouveau contexte mais qu'en réalité ce sont des OP « capteuses de fonds ». Et ce, d'autant plus que la plupart des interprofessions existantes ne jouent pas encore leur rôle de cadre de concertation et de décision mais fonctionnent comme des structures de développement, gérant des appuis ponctuels des bailleurs.

Le rôle des bailleurs et des projets

Comme au Bénin, les projets ont une influence majeure dans les orientations que les OP, surtout au niveau régional et local, peuvent prendre :

« Les bailleurs ont un regain d'intérêt pour l'agriculture et ils imposent leur vision. Par exemple, le PAFASP nous demande de nous organiser autour des filières oignon, tomate, mangue, volaille...et cela conduit des groupes opportunistes à se créer ou d'autres à se spécialiser (un groupe fruits et légumes qui va se spécialiser oignon par exemple) » (un responsable de la CPF).

« Si un programme « riz » par exemple arrive, il veut avoir ses interlocuteurs spécifiques, donc les producteurs s'organisent en groupes « riz » pour l'occasion, même si ce sont les mêmes producteurs à la base » un responsable de la FEPPASI).

Au-delà du choix de se structurer par filière, qui selon les OP, peut avoir un réel intérêt, c'est sur les critères de choix des filières à appuyer et à structurer qu'il y a divergence de vue entre les OP et les projets. Par exemple, pour le PAFASP, le choix des filières prioritaires est guidé en particulier par le marché export pour « générer des devises ». Ces filières prioritaires sont celles où il existe un potentiel de développement car il y a une demande de marché importante. Pour les OP, ce sont celles en relation avec la sécurité alimentaire ou qui ont un impact actuellement sur les exploitations agricoles. Par exemple les filières céréales, niébé, sésame leur paraissent prioritaires mais ont été rejetées par le PAFASP. Pour un projet tel que le PAFASP, les questions de diversification, d'environnement, de risque ne sont pas vraiment abordées.

« Oui sur des filières fortes qui ont un vrai impact, comme le riz ou le lait, non sur les filières qu'on dit porteuses mais dont on ne voit pas l'impact encore ». (un responsable de la CPF).

Néanmoins les OP ont réussi à imposer de prendre en compte le marché local, car le projet au départ privilégiait plutôt les marchés sous-régionaux et internationaux.

2.2.3. Les effets sur les capacités et les missions des OP

Diverses interprétations de la loi 14...

En préliminaire, il faut noter que la loi 14 suscite diverses interprétations, voire incompréhensions, parmi les groupements à la base ou les unions. Les agents de l'Etat en charge de délivrer les agréments la maîtrisent également mal.

« Avant on parlait céréales, fruits et légumes, maintenant de maïs, mangue...on ne sait pas quoi faire... » (un responsable de la CPF).

« La loi dit qu'on peut se structurer par filière ou par domaine d'activité. Mais souvent ce sont les agents publics qui aident à écrire les statuts des groupements, alors ils font le modèle standard » (un responsable de la FEPPASI).

« Le législateur n'a pas sensibilisé sur la loi 14, ça a été brusque. Les agents des services déconcentrés ne comprennent pas non plus » (Union de Bieha).

La Direction de l'organisation des Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales (DOPAIR) indique que « les groupements ne sont pas obligés d'être organisés par filière, on ne cherche pas la spécialisation, mais plutôt l'efficacité, c'est-à-dire rationaliser les moyens en faisant référence à des filières. La loi 14 est ouverte et va jusqu'à autoriser les consommateurs à se regrouper pour faire un lobbying sur la qualité des produits ». Néanmoins, l'interprétation commune par les OP et les agents de l'Etat est que la loi 14 cantonne les groupements et les unions non seulement aux activités économiques, mais en plus les obligent à se structurer selon le schéma « 1 OP = 1 filière ».

« En principe, la loi 14 est pour des activités économiques, pas syndicales »

« Faut-il dissoudre les structures existantes pour en créer de nouvelles pour aller plus loin dans les filières ? Par exemple, faut-il structurer la filière fruit du baobab ? » (un responsable de la CRA)

En fait, suivant les régions, les OP ont plus ou moins de latitude pour fixer les objectifs et organiser leurs activités. Par exemple, le groupement communal de Bieha (Province de la Sissili) a eu un agrément très large « production végétale ». Il veut maintenant créer une « société coopérative » qui s'appuierait sur 8 filières.

Et un flou dans les critères de choix de statuts

Pour les groupements à la base, il semble y avoir une grande confusion dans les critères qui guident le choix d'adopter tel ou tel statut juridique. Par exemple, « on peut avoir une « association des producteurs de riz » qui sera reconnue sous loi 10 car la loi 14 ne reconnaît pas le terme « association », alors qu'ils sont sur des activités économiques et spécialisés sur une filière... » (un responsable de la FENOP). Autres exemples, parmi les groupements Naam, on trouve aussi bien des groupes sous loi 10 que sous loi 14 et des OP locales sous loi 14 appartiennent à des faitières sous loi 10.

Au niveau national, par contre, le choix était clair pour la CPF qui se veut le cadre représentatif des paysans organisés auprès du Ministère de l'Agriculture et des autres acteurs du développement.

a. A la base, une réorientation peu marquée des activités

A la base, les reconnaissances sont à l'arbitrage des autorités locales, qui interprètent la loi de manière variée. La loi 14 a créé sur le papier une multitude de groupements spécialisés, à partir des groupements existants pluriactifs et intégrés au développement villageois. Mais dans la pratique, ce sont les mêmes groupes, et les mêmes types d'activité.

« A la base, les gens continuent de faire comme ils faisaient avant, ils font de tout, économique, social etc. » (un responsable de la FENOP).

« La loi est élastique, on peut tirer vers où on veut » (Union de Boura)

« Sur le papier on leur demande de choisir une filière pour se conformer à la loi. Dans la réalité, ils garderont leurs activités diversifiées » (un responsable de la CPF).

« Les groupements de base peuvent bien faire ce qu'ils veulent, ils ne dérangent pas l'Etat, c'est plutôt à plus haut niveau... » (un responsable de la FENOP).

La structuration formelle leur servira surtout à bénéficier d'appuis, s'il y en a.

« Beaucoup de gens se regroupent surtout en fonction des opportunités de financement, pas tellement de la loi (qu'ils ne connaissent pas) » (un responsable de la FENOP).

« Les gens jouent avec la loi 14, c'est une façon de capter des appuis » (un partenaire technique et financier)

b. Mais une fragilisation de la vie associative

Par contre, cette division artificielle est un facteur de dispersion des moyens et des énergies (rédaction des statuts, multiplications des bureaux...). Mais en premier lieu, pour les groupements de base et les unions, le changement de cadre juridique imposé par la loi touche la question de la gouvernance interne et indirectement des capacités des responsables élus. En effet, « la loi 14 exige l'alternance du pouvoir dans les OP (mandats de 3 ans) ce qui n'est pas le cas avec la loi 10 ». Dans des zones où le taux d'analphabétisme est très élevé, il est difficile de former rapidement de nouveaux leaders, les groupements mettent en avant que le renouvellement du bureau tous les 3 ans, ne leur permet pas de s'organiser durablement.

« La loi 14 arrivée en 2006, tous les groupements devaient passer de ZATU 35 à Loi 14. En 2009 ils ont refait leurs textes (groupements précoopératif). Le problème : le renouvellement du bureau car il faut alors laisser partir des gens expérimentés » (membre Union de Bieha)

c. Et une certaine entrave à leur action locale

En cloisonnant les activités de développement en fonction des acteurs, la loi serait plutôt un frein à l'initiative locale (avec les nuances évoquées, dues à la mise en œuvre très variable de la loi).

« Dans des zones fragiles où OP veulent faire des aménagements, et qu'ils cherchent des financements pour cela, on leur dit, ce n'est pas votre mission » (un partenaire technique et financier)

« Dans les groupements villageois (avant la loi 14) les aspects sociaux primaient sur les aspects économiques (par exemple, champs communs pour la formation ou événements sociaux). Après la loi 14 les groupements ne sont plus censés prendre ces aspects en charge » (un responsable de la CPF).

d. Au niveau national, un facteur de division du mouvement paysan

La CPF fait actuellement office de porte-parole des Organisations Paysannes reconnues sous la loi coopérative n° 014/99/AN. Ses 9 faîtières¹⁸ sont plus ou moins spécialisées par filière, même si certaines affichent encore des problématiques transversales (mais la FNJPAB veut se spécialiser sur le niébé, la FENAFERB sur la transformation des produits agricoles).

Les OP sous loi 10 ne sont pas reconnues comme « organisations professionnelles » par l'Etat et donc écartées du dialogue sur les politiques agricoles. Ainsi la FENOP, considérée par les pouvoirs publics comme ONG, n'est pas reconnue comme interlocuteur de l'Etat et est exclue de fait des programmes nationaux d'appui aux OP. Elle a progressivement perdu son rôle moteur dans l'analyse des politiques et le plaidoyer. Toutefois la plupart de ses membres sont régis par la loi 14¹⁹. Cependant, d'après ses responsables, son statut « ne l'empêche pas de s'exprimer ». Les liens avec la CPF demeurent et la concertation entre les deux faîtières fonctionne sur toutes les grandes questions de politique agricole. Mais il n'en reste pas moins que tout un pan du mouvement paysan n'est pas reconnu officiellement.

De plus, la restructuration par filière (y compris à travers les interprofessions telles que promues par l'Etat et les projets) et la focalisation des appuis sur les questions économiques, remettent en cause la dynamique organisationnelle bâtie depuis 10 ans. Les faîtières de la CPF sont concentrées sur leurs problématiques filière spécifiques. C'est un facteur de division des paysans dans leur mode de représentation (même si cela est bien accueilli à court terme par certains). Si cela permet aux OP filières de se concentrer sur certaines questions et d'être plus pointues, le risque de dispersion et donc d'affaiblissement de leur voix, est réel.

« Les programmes disent « structurez-vous pour bénéficier de notre appui », au lieu d'accompagner l'existant. Depuis 10 ans il y a toute une dynamique, avec des avancées politiques, la participation des OP à l'élaboration des politiques, des expériences réussies à développer mais ils perturbent toute cette dynamique » (un responsable du ROPPA)

« Le rôle joué par l'Etat n'a pas contribué à assurer la cohérence des OPF au Burkina Faso : appui à la création des chambres d'agriculture au moment où les OPF cherchaient à se consolider, mise en application de la loi coopérative pour toutes les OP (dans la mesure où elles souhaitaient être reconnues par le ministère de l'Agriculture et sur un plan national à travers la CPF) » (un partenaire technique et financier).

2.3. Conclusion

Dans les deux contextes étudiés, la séparation des fonctions de service et des fonctions syndicales parmi les OP est une réalité, et plus encore entre les fonctions transversales et celles spécialisées par produit. De plus, les OP centrées sur des problématiques économiques par produit trouvent beaucoup plus d'appui que les autres.

¹⁸ Cf. 2.2.1

¹⁹ Par exemple la FEPPASI, dont la présentation détaillée se trouve en 3.2.3.

Cette séparation est effective en ce qui concerne les services que les OP rendent à leurs membres. Mais la question se pose également en terme politique, de défense de l'agriculture paysanne, qui demande de bâtir un consensus et un discours politique cohérent, porté par une majorité de paysans.

Cette séparation de fait oblige a priori à trouver des solutions en terme de coordination entre des OP de fonctions différentes mais appartenant au même mouvement paysan. Quelles stratégies ont-elles mises en place pour s'adapter ou contourner ces contraintes politiques et institutionnelles qui portent des risques de perte de cohésion et donc d'affaiblissement ? En d'autres termes, quels moyens ont-elles mis en œuvre pour renforcer le lien entre ses membres et assurer la concertation nécessaire à une action plus politique ? Comment ont-elles lié « l'horizontal et le vertical » ?

3. Les stratégies proposées par les OP pour lier leurs fonctions « filière » et « transversales »

En préambule, on peut préciser la notion de fonction « transversale » : il s'agit ici aussi bien de services économiques et sociaux (crédit, approvisionnement en intrants et équipement, formation, financement) que la défense des intérêts des producteurs (politiques agricoles, place de l'agriculture familiale, statut des exploitants...).

3.1. Au Bénin

3.1.1. Une nouvelle structuration pour mieux lier territoires et filières

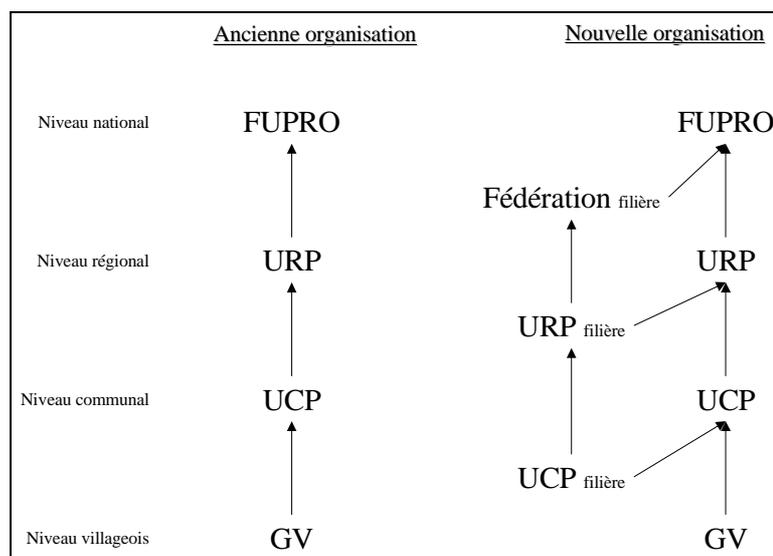
Face au risque d'éclatement du réseau en relation avec la nouvelle configuration de la filière coton, à la marginalisation politique de la FUPRO qui s'en est suivie, ainsi que sa fragilisation économique, la FUPRO était arrivée à un tournant, avec le besoin de promouvoir la diversification de nouvelles « filières porteuses ». Il lui fallait également trouver un nouvel élan et maintenir la cohésion du réseau pour conserver sa place d'acteur incontournable de la politique agricole.

A partir de l'expérience de certaines USPP (devenues Unions Communales –UCP- en 2005²⁰) en particulier dans le Mono, qui ont appuyé la structuration d'autres filières en leur sein, la FUPRO a mené une réflexion sur le besoin d'une nouvelle configuration du réseau. Elle a aussi pris en compte les leçons de l'autonomisation relative des producteurs de coton.

²⁰ Après le dernier découpage administratif, les anciens départements sont devenus des régions et chaque région est subdivisée en deux départements.

A la suite de ce processus, la FUPRO a adopté en août 2006, lors d'un atelier national, **une nouvelle structuration pour tenter de mieux lier OP territoriales et OP filières** et de maintenir les OP filières au sein du réseau. Il s'agit d'une structuration par territoire (région, commune, éventuellement village), dans laquelle est ancrée à chacun de ces niveaux une structuration par filière. Pour réussir cette nouvelle organisation, la répartition des rôles respectifs de chaque type d'OP a été définie par la FUPRO : les structures territoriales ont la responsabilité des activités transversales ; les structures filières s'occupent des activités spécifiques.

Depuis janvier 2007, la FUPRO refondée intègre donc à la fois des organisations « généralistes » de représentation des territoires et des organisations de représentation des filières (voir aussi 2.1.1) Les différents niveaux restent les mêmes : Groupement Villageois (GV), les Unions Communales des Producteurs (UCP) et les Unions régionales des producteurs (URP) auxquels sont adjoints des UCP, URP et fédérations nationales par filière. Les UCP filière sont membres des UCP ; les URP filière sont membres des URP et les fédérations nationales sont membres de la FUPRO. Ainsi, les OP filière ont à chaque niveau une double appartenance : à la fois à la structure filière de niveau supérieur et à la structure territoriale. Le schéma suivant présente de manière simplifiée le nouveau type de structuration de la FUPRO.



D'après le plan stratégique de la FUPRO 20089-2012

La FUPRO s'est dotée en 2008 d'un plan stratégique sur 5 ans pour mettre en œuvre cette nouvelle vision et faire vivre sur le terrain cette nouvelle organisation. Elle se veut désormais un **cadre de concertation et de réflexion stratégique** pour « la défense d'une agriculture familiale durable ». Les domaines de compétences de la FUPRO cherchent à la fois à répondre aux préoccupations économiques (à travers la promotion des filières émergentes et l'accès aux facteurs de production), et sociales, politiques de ses membres (appui à la gouvernance des membres, défense des intérêts des OP membres, services sociaux, formation et information). Par exemple, la FUPRO mène en ce moment une réflexion sur la possible mise en place d'un système d'assurance agricole.

3.1.2. Les défis actuels pour la FUPRO

La stratégie de la FUPRO est claire et pertinente et répond bien aux évolutions en cours. Elle tente de maintenir la solidarité au sein du réseau tout en laissant les producteurs se structurer par filière s'ils le souhaitent. Mais on l'a vu dans les études de cas, les OP concernées sont soumises à des dynamiques centrifuges qui menacent la cohésion du mouvement et le maintien d'une vision commune, d'un projet commun.

« Parmi les OPF qu'on a promues, (certaines) ont revendiqué une autonomie totale. Ce n'était pas ce qu'on attendait, ce qu'on s'était dit sur le partage des rôles. D'où des disputes, parfois rendues plus complexes à cause de conflits de leadership ». (URP-MC)

« La FUPRO a fait une réforme pour développer les autres filières. Mais c'est un peu tard, ils s'étaient déjà séparés » (membres de l'URPA-AD).

« Les OP filières pourraient se retrouver pour redonner une OP généraliste, mais pour l'instant, il y a des bagarres. Elles devraient être plus unies. Mais pour l'instant les gens lient ça à des personnes, donc ça coince. C'est un travail de longue haleine ». (CeRPA)

Il apparaissait donc à la mission que les défis pour la FUPRO résident dans :

a. Reconstruire de la base une vision et un projet communs

Localement, la répartition des rôles, même si elle a été bien définie au niveau national, n'est apparemment pas « appropriée » par les membres, dans le sens où chaque OP régionale (pour celles rencontrées) ne les a pas définies à partir d'une concertation avec leur base. Du coup, cette répartition des rôles, proposée par la FUPRO, suscite plus de tensions entre les OP filière et l'OP territoriale (quelle reconnaissance et prérogatives pour chacune ?).

« FUPRO a dit qu'il faut bien se répartir des rôles. Pour nous, c'est toujours en apprentissage » (un responsable URP-MC).

« Le président de l'URP est venu nous voir pour nous dire de travailler tous ensemble. Mais on ne sait pas comment faire » (un responsable UCP)

« Les gens ne savent pas d'où vient le mot d'ordre de s'organiser par filière » (l'UCPA Kouandé)

« En fait, c'est difficile pour les coopératives de comprendre que c'est une nouvelle vision de la FUPRO. En plus (au niveau URP), c'est la même équipe » (un responsable URPA-AD).

La FUPRO a donc un rôle important à jouer pour appuyer ses membres, à tous les niveaux, à redéfinir une vision commune et un projet commun, qui serait ancré dans chaque contexte local ou régional. Et d'où découlerait, de manière plus concertée, des objectifs communs avec des missions et des actions complémentaires aux deux types de structures.

Un responsable de la FUPRO suggérait même « il faudrait peut-être même changer de nom, comme « plateforme » au lieu de « FUPRO » pour changer d'image », ce qui illustre bien le besoin d'une « remise à plat » du projet commun, dans laquelle la base prendrait une part plus active.

b. Développer des services complémentaires

Un moyen évoqué par les OPF pour favoriser la solidarité est la mise en place de services complémentaires entre OPF et OPT. Et en particulier que les OPT arrivent à développer des services concrets, mais différents de ce que les OPF proposent déjà à leurs membres. On est donc bien, dans le cadre d'une reconstruction d'un projet commun, dans l'idée de redéfinir les missions et activités de chacun.

Les actions possibles ne manquent pas, certaines en ont déjà mis en place (URP-MC) : par exemple, réflexion sur la création d'une assurance santé et agricole, montage de dossiers de crédit, conseil à l'exploitation familiale, boutique agricole, émissions de radio sur des thèmes techniques.

« On veut mettre en place une boutique agricole par commune, mais les OPF veulent faire ça de leur côté car ils ont leur propre financement. On pourrait faire des économies d'échelle, mais ils ne veulent pas que l'URP gère » (URP-MC)

Les URP visités mettaient en avant comme fonction, la recherche de financements pour les OPF membres (« intermédiaire des PTF pour canaliser les financements », « recherche de partenariats»). Cela serait effectivement intéressant pour les OPF qui manquent encore de visibilité mais pas pour celles déjà bien structurées. Et à terme, les OPF qui engagent des partenariats, finissent par ne plus avoir « besoin » de l'OPT pour cela. Ainsi, les URP auraient plus intérêt à développer d'autres services, dans une vision plus long terme.

c. Développer les ressources pour être plus indépendants

Bien sûr, l'enjeu des ressources mobilisables pour offrir de tels services est important. La FUPRO bénéficiait des ressources du coton, et a vu ces moyens financiers fondre quand elle n'a plus été directement impliquée dans la gestion de la filière. L'idée que d'autres filières puissent contribuer financièrement de manière significative au fonctionnement du réseau paraît peu probable car aucune autre filière n'a ce poids économique (ni le système de prélèvement et de financement des OP). D'autres sources de financement sont à imaginer (voir aussi 4.4.4). Les partenaires ont un rôle important à jouer pour soutenir le réseau de manière globale, cohérente, sur la base de la vision stratégique du réseau, sans cloisonner à l'excès les domaines d'activités ni diviser artificiellement les producteurs.

d. Renouvellement/formation des leaders

La question du renouvellement et de la formation des leaders à tous les niveaux de structuration est une question essentielle, ainsi que l'information à la base. Les textes coopératifs demandent un renouvellement tous les 3 ans des instances et il est parfois « difficile de trouver la relève ». En outre, la multiplication des structures constitue un contexte défavorable à la stabilité et disperse rapidement les leaders expérimentés. Les nouveaux enjeux et l'évolution du contexte demandent un effort très important et continu de formation des leaders et des membres. Le renforcement des capacités des responsables devrait ainsi être un axe majeur de travail pour une faîtière comme la FUPRO.

3.2. Au Burkina Faso

Au sein de la CPF, la structuration des OP est très différente. Chaque faîtière nationale, relativement spécialisée, a des démembrements au niveau provincial, communal et villageois. Mais il n'y a pas d'OP territoriale généraliste dans le même sens du terme que pour la FUPRO. C'est la CPF qui au niveau national, fédère toutes ces OP spécialisées et s'occupe jusqu'à présent des questions « transversales ». La majorité des OP spécialisées, quel que soit le niveau considéré (national, régional, provincial) peuvent difficilement prendre en charge des services transversaux ou des questions politiques transversales, car sont mobilisées sur leurs problématiques spécifiques filière.

3.2.1. Au niveau régional : la création de plates-formes de concertation

Pour faciliter les échanges et les débats sur des questions transversales au niveau régional, la CPF a imaginé des **plates-formes informelles de concertation** entre tous les acteurs du développement agricole et rural d'une région.

La CPF a bénéficié d'un financement de l'Union Européenne pour la mise en place en 2007 de 7 cadres de Concertation Régionaux des Organisations de Producteurs (CCROP) dans 7 régions sur les 13 que compte le pays. Les cadres de concertations sont des espaces de proximité pour les échanges et l'information des principaux acteurs du développement agricole, les OP faîtières, les Chambres d'Agriculture Régionales et autres associations de producteurs ou producteurs individuels. Ils doivent leur permettre de construire des positions communes, portées le cas échéant jusqu'au niveau national, et pour les OP, repris par la CPF pour alimenter son discours politique.

Chaque cadre a un fonctionnement autonome. Les membres ont pu bénéficier de formations sur diverses thématiques : l'environnement juridique des OP, la gestion des exploitations, le foncier rural, les APE. La thématique discutée au sein d'un cadre peut être une émanation des préoccupations exprimées par les OP de la région concernée.

Les membres du conseil d'administration de la CPF ont un rôle d'animation pour faire circuler l'information vers ces cadres de concertation et faire remonter les préoccupations de la base vers le niveau national. Un chargé de communication, au niveau central, a été recruté pour animer ces cadres de concertation.

Il faut bien préciser que ces plates-formes sont plutôt un lieu d'échanges, de débats, de concertation sur des questions de politique de développement. Elles ne sont pas une structure de services transversaux aux producteurs ou aux ruraux.

3.2.2. Au niveau national : une cellule d'analyse des politiques et des commissions techniques

Pour porter les questions transversales, les membres comptent sur la CPF car eux-mêmes sont absorbés par les questions et activités spécifiques de leurs filières.

Au niveau national, la CPF a mis en place en juin 2008 une **cellule d'analyse des politiques et d'études prospectives**, composée des présidents des fédérations membres. Les élus se réunissent également en commissions techniques ad hoc, en relation avec les dossiers d'actualité (Loi d'Orientation Agricole, loi sur la sécurisation foncière, APE...).

La CPF a ainsi mené quelques actions de plaidoyer auprès des autorités du pays sur divers thèmes : les APE, la sécurisation foncière, la souveraineté et la vie chère. Les canaux utilisés ont été les rencontres et les audiences, les marches (contre les APE), la Journée Nationale du Paysan etc.

La CPF recherche également une synergie d'action avec les autres faïtières, en particulier la FENOP en vue de mener un plaidoyer politique commun. Par exemple sur la loi de sécurisation foncière²¹ elles mènent une réflexion commune et informent les paysans à la base (reconnaissance du statut juridique de l'exploitation agricole).

3.2.3. L'intégration de fonctions diversifiées au sein d'une OP : l'exemple de la FEPPASI

La Fédération Provinciale des Professionnels Agricoles de la Sissili (FEPPASI) est un exemple intéressant d'une OP de dimension provinciale qui a une approche résolument économique, guidée par le marché, sans être pour autant spécialisée sur une seule filière et qui a également une action syndicale et sociale de défense de l'agriculture familiale.

« Au niveau des groupements, les activités sont très diversifiées. Mais la coopérative a une mission sociale aussi. Par exemple, on ce moment on sensibilise sur la loi sur le foncier. Sur le SIDA aussi ». (Union de Boura)

La FEPPASI est une organisation paysanne faïtière provinciale, créée en 1998, regroupement de producteurs agricoles de la Sissili, spécialisés dans la production végétale. Six unions communales de producteurs et huit coopératives de commercialisation sont affiliées à la fédération. Elle regroupe ainsi 837 groupements avec 12,555 producteurs membres. Elle a un statut loi 14 (reconnaissance juridique en 2003) et est membre de la FENOP.

Elle se définit comme une « **organisation professionnelle pour une agriculture de marché** » avec l'objectif de « transformation des exploitations familiales en de véritables entreprises productives agricoles ». Elle mène des missions syndicales, de représentation et aussi des missions d'appui à ses membres par des services, de la formation et de l'information.

Son travail syndical vise **la défense de l'agriculture familiale comme mode de vie**, avec notamment la recherche de la reconnaissance du statut des paysans, la sécurisation des petits exploitants, la préservation du capital foncier des populations, la préservation de l'environnement et l'accès des producteurs aux services

²¹ La loi est sortie en 2009, les textes d'application sont en attente.

sociaux de base (assurance maladie) et à la protection (assurance climatique). La fédération représente ainsi les producteurs dans les cadres de concertation au niveau local, national et international.

La FEPPASI a mis en place un **programme triennal afin d'améliorer l'accès des producteurs au marché**, dont les grandes orientations portent notamment sur : l'organisation des acteurs et l'appui aux groupements et coopératives; la gestion économique des exploitations familiales; la valorisation des compétences des producteurs et l'appui conseil plus global aux producteurs.

En particulier, la fédération a identifié sept « filières » (voire grands secteurs) sur lesquels elle veut mettre l'accent : céréales (maïs), oléagineux (sésame), tubercules (igname), riz, fibres et roselles, fruits et légumes, élevage.

Ses activités concrètes se concentrent autour du **conseil à l'exploitation familiale**, avec l'aide de six conseillers agricoles salariés assistés d'animateurs endogènes; de la **formation des producteurs** (fertilité des sols, itinéraires techniques, l'entrepreneuriat agricole, conservation des récoltes, prise en compte du genre, la question du foncier, l'équilibre alimentaire); **l'alphabétisation** à travers le fonctionnement de centres d'alphabétisation; et enfin l'utilisation de **nouvelles Technologies de l'Information et la Communication (TIC)**. Depuis 2003 et l'organisation d'une table ronde sur les TIC dans l'agriculture, la fédération s'est résolument engagée dans l'appropriation des TIC afin d'accéder à l'information pour faciliter la vulgarisation. Des outils comme l'appareil photo, les ordinateurs et Internet sont mis à profit pour faciliter la compréhension des producteurs en vulgarisation

3.2.4. Les défis actuels pour la CPF

a. Le renforcement des capacités de la CPF pour le plaidoyer

La CPF au niveau central dispose d'une petite équipe de techniciens et sa cellule d'analyse des politiques est portée par les présidents des faïtières membres. Mais les difficultés rencontrées sont importantes.

D'abord, il n'y a pas véritablement de cadre de dialogue Etat/OP. Les OP sont invitées à de nombreux ateliers, mais parmi beaucoup d'autres acteurs, ce qui dilue fortement leurs interventions et affaiblit leur parole. Les cadres de dialogue et de négociation ne sont ainsi pas suffisants et/ou favorables à une prise en compte de la vision des paysans.

« Il y a eu une série d'ateliers nationaux sur le financement de l'agriculture : au premier, l'Etat était absent. Au deuxième, l'Etat, les IMF et les ONG étaient invités mais pas les OP. Au troisième, seuls les bailleurs et les IMF étaient présents... » (un partenaire technique et financier)

« Il faudrait aussi un cadre d'échange OP-Etat. Il y a la Journée Nationale des Paysans, mais ce n'est pas suffisant » (un responsable de la CP)

De plus, la CPF ne dispose pas toujours de la force nécessaire en terme d'analyse et de propositions. Les techniciens sont trop peu nombreux pour apporter un appui technique approprié et les élus sont très souvent sollicités pour des ateliers, mais souvent au dernier moment, ce qui laisse peu de temps pour une préparation suffisante et concertée des dossiers.

« On propose, mais quelle prise en compte de nos propositions ? Avec un appui technique, on pourrait bâtir des argumentaires plus convaincants » (un élu de la CPF)

Cependant la CPF a les atouts pour se faire mieux entendre, en tant que cadre unique de représentation reconnue par l'Etat. Elle doit prendre l'initiative de négocier un espace de dialogue spécifique.

Parmi les défis que la CPF a identifiés, figure la « maîtrise des enjeux nationaux et internationaux par les leaders d'OP et le renforcement de leur capacité d'analyse et de proposition » (CPF, 2009). La formation aux leaders et l'appui technique sont donc des axes de travail essentiels, à la fois sur les argumentaires et sur les méthodes de plaidoyer. Il s'agit de faire en sorte que les leaders de la CPF et des fédérations membres aient de fortes capacités d'analyse et de suivi des politiques agricoles pour mieux défendre les intérêts des exploitations paysannes.

Parmi les dossiers cruciaux, le processus d'élaboration de la LOA, prochain enjeu essentiel, pour « éviter les changements brutaux des politiques à l'occasion des changements dans les ministères » (un responsable de la CPF). Et la sécurisation de foncier, la reconnaissance du statut des paysans, le financement agricole etc.

b. Renforcer les plates-formes régionales actuelles et en créer de nouvelles

La CPF n'a pas actuellement les moyens financiers pour la mise en place de cadres dans les autres régions du pays (6 supplémentaires). En outre, les cadres existants connaissent des difficultés de fonctionnement et la CPF manque également de ressources pour renforcer l'animation, la formation des participants, la circulation de l'information etc. Les différentes faïtières ne génèrent pas suffisamment de ressources pour faire fonctionner ces cadres de concertation, qui vont donc dépendre en grande partie de sources de financement externes.

c. La question des services transversaux

La question de la fourniture de services transversaux, économiques (formation, financement des exploitations, équipement...) ou sociaux par les OP membres de la CPF reste entière. Chaque faïtière membre est concentrée sur des services spécialisés (approvisionnement en intrants pour le maraîchage, crédit de commercialisation sur telle filière etc.). La mise en place des services transversaux est laissée à la CPF, qui de fait, cherche à mieux se positionner comme « coopérative de services ». Jusqu'à présent la CPF s'est plutôt concentrée sur le plaidoyer politique, donc ces services restent entièrement à développer, avec les contraintes déjà évoquées sur ses missions de plaidoyer et sans grands moyens financiers pour le moment.

4. Les enseignements de ces évolutions

Dans cette dernière partie, on discutera des enseignements que l'on peut tirer de ces évolutions institutionnelles et notamment les intérêts et les risques de la structuration par filière pour les OP. On discutera des intérêts/limites de l'approche filière, par rapport à l'offre de services aux

producteurs. Enfin, on apportera des éléments de discussion sur les liens entre approche filière et agriculture familiale, quelles sont les menaces et quelles pistes d'action pour les OP ?

4.1. Des enjeux de « l'approche filière »

On se rend bien compte en discutant avec les différents acteurs, que la notion de filière renvoie à des enjeux multiples et de registres distincts. En effet, au départ et peut-être pour certains bailleurs et projets, promouvoir une approche filière, c'est surtout s'intéresser aux questions de mise en marché des produits et pas uniquement de production (comme c'était souvent le cas auparavant dans les projets de développement), ce qui a un intérêt économique évident. Mais dans la pratique, les utilisations de cette notion par les différents acteurs et leurs implications ont des dimensions politiques essentielles :

- La promotion d'une agriculture commerciale portée par des agro-entrepreneurs : notamment au Burkina, les interlocuteurs étatiques des OP affichent volontiers la vision d'une agriculture essentiellement guidée par le marché et la volonté de promouvoir « l'agro-business » (l'entreprenariat agricole, largement porté par des non ruraux) fait réellement peser une menace sur les exploitations paysannes (sécurisation du foncier, reconnaissance d'un statut, financements). Derrière la notion de filière, pour ces acteurs, il y a donc bien l'idée d'agriculture commerciale portée par des entrepreneurs, en opposition à l'agriculture familiale.
- Un corollaire, la spécialisation des exploitations agricoles : la notion de filière, pour certains est synonyme de spécialisation au niveau des OP et/ou au niveau des exploitations, moyen nécessaire pour « professionnaliser » et « améliorer les performances » des exploitations, qui présente donc un risque bien évident, tant elle est peu appropriée à la majorité des exploitations familiales, qui présentent des activités diversifiées adaptées à un environnement climatique, économique etc. incertain.
- Limiter le pouvoir politique des OP : en partant d'un registre essentiellement juridique (le statut des OP et leur définition), on voit bien par exemple au Burkina Faso, que les débats et les craintes suscitées par la loi coopérative, renvoient non seulement à la délimitation du champ d'activité pour les OP de base (économique versus social), mais aussi plus largement à la possibilité pour les OP, et notamment à la faîtière nationale, de mener un plaidoyer social, voire sociétal... A la base, l'Etat n'est pas hostile à ce que les OP continuent « comme avant » actions économiques et sociales de portée limitée, car c'est la réalisation « gratuite » d'investissements sociaux qu'il aurait du assumer. Mais la situation est différente pour des OP de niveau plus élevé ou qui s'attaquent à des enjeux clé. Par exemple, la CPF pour avoir une légitimité politique, cherche à se présenter comme une « coopérative de service » où la dimension politique est moins affichée, même si elle est en fait importante pour la CPF.

- Le modèle de la filière intégrée : pour beaucoup, la notion de filière renvoie essentiellement au modèle qu'ils connaissent, c'est-à-dire la filière intégrée et administrée comme celle du coton, avec le rôle important, aussi bien économique et politique, que les OP ont/avaient dans ces filières, mais aussi avec la capacité que l'Etat avait de contrôler la filière et d'y prélever des revenus.

Ainsi, on voit bien que cette notion est multiforme et complexe, mise en avant différemment en fonction des contextes et des acteurs. Il est donc besoin à chaque fois de bien **clarifier les termes des débats entre les acteurs**, peut-être éviter ce terme de « filière » qui masque beaucoup de représentations et de bien poser les enjeux réels sur lequel porte le débat. Pour les OP faitières et les partenaires techniques et financiers, il y a aussi certainement lieu d'informer et de former les organisations de la base sur la notion première de filière (au-delà des représentations liées au contexte mais en les prenant bien sûr en compte).

4.2. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles rendre les services qu'attendent les producteurs ?

4.2.1. Les intérêts : des services économiques mieux ciblés et plus efficaces

Les intérêts des OP spécialisées sont surtout perçus par les OP proches de la base et par les producteurs. En effet, les membres de ces OP attendent des services concrets et pertinents répondant à leurs difficultés quotidiennes. La recherche d'efficacité pousse inéluctablement à une certaine spécialisation des missions des OP.

- Les services économiques répondent aux besoins d'améliorer les revenus des producteurs

Les responsables de l'Union de Boura faisaient la réflexion suivante : « avant la création de l'Union, il y avait différents groupements, mais peu de motivation au niveau des membres. On s'est dit que se transformer en coopérative, c'est faire des affaires, avoir des intérêts (économiques), améliorer ses conditions de vie. On a libéré des parts sociales pour avoir du capital. Ce capital nous a servi de fonds de garantie pour avoir des prêts à la banque ». Avec ces fonds, l'OP a pu organiser de la vente groupée, faire du crédit warrantage etc.

« Le social ne recrute pas, mais l'intérêt économique, c'est un espace d'affaire » (un membre du groupement de Behia)

- Les questions de mise en marché correspondent à des problématiques que rencontrent effectivement les producteurs

Le retrait de l'Etat, l'émergence d'acteurs privés contrôlant des secteurs parfois stratégiques des filières et la segmentation des marchés, ont marqué un tournant quant au rôle des organisations paysannes au sein des filières. Les OP sont confrontées à de nouveaux défis pour l'organisation de la commercialisation et la recherche de débouchés, ainsi que la négociation avec les acteurs de

l'aval. Beaucoup d'OP se sont ainsi engagées dans des actions collectives de mise en marché (collecte primaire, vente groupée, négociation de contrats...).

« Accroître les rendements, d'accord, mais après il faut vendre, d'où des problèmes d'accès au marché : il faut mettre en place des coopératives pour faire de la vente groupée » (un responsable de l'Union de Boura).

- Des services mieux ciblés, par rapport à une analyse plus fine des besoins

Avec l'identification et l'analyse des principales difficultés rencontrées pour une culture ou un type d'activité spécifique, « les paysans savent mieux leurs objectifs et leurs besoins » (un responsable de la CPF). Ainsi, de l'avis des responsables des OP filière, l'adoption de l'approche par produit a réellement constitué une « aide à la décision » (UNPFL).

A priori, cette approche marche bien sûr mieux « pour les filières axées sur le marché (maraîchage, riz) ». Mais cependant, ils estiment que « dans une exploitation familiale, il y a toujours une culture qui domine où le producteur cherche à être professionnel (améliorer les rendements, augmenter les surfaces, mécaniser) (PNOPPA).

Par exemple, les producteurs d'anacarde bénéficient d'appui de leur UCP anacarde. Mais « les producteurs sont diversifiés. Ceux (parmi les producteurs d'anacarde) qui font du riz bénéficient aussi des appuis de l'Union riz, à travers un programme qui a fourni semences et engrais » (UCP Anacarde Kouandé).

Ainsi, cela justifie pour les producteurs que leurs OP cherchent à mieux sérier leurs appuis et à organiser leur travail par type de produit. Cependant, on peut supposer que cela ne demande pas forcément une *structuration par OP* distinctes, mais au moins une organisation spécifique en interne.

- Un facteur de professionnalisation pour l'OP

Les OP sont souvent confrontées au manque de moyens et de compétences pour mettre en œuvre toutes les missions ou activités qu'elles souhaiteraient assumer pour leurs membres. Aussi, de l'avis de certaines OP et de leurs partenaires, se concentrer sur quelques activités ou un petit nombre de filières, leur permet de concentrer leurs ressources rares et d'être ainsi plus à même de bien les maîtriser et d'obtenir des résultats concrets pour leurs membres :

« Un seul responsable ne peut pas maîtriser toutes les difficultés liées à toutes les cultures. On veut des interlocuteurs qui maîtrisent leur domaine d'action. » (CeRPA)

Par ailleurs, dans le contexte spécifique de la filière coton au Bénin et suite aux problèmes de gestion qui ont pu exister au sein de certaines OP, les producteurs en sont venus à penser qu'en séparant plus nettement les « filières », la gestion pourrait être assainie :

« Avant dans les groupements villageois tous les producteurs se retrouvaient, mais les appuis étaient liés au coton. Tous les producteurs prenaient de l'intrant coton (riziculteur, maraîcher) mais il n'y a que le producteur de coton qui remboursait » (un responsable de l'URP Mono-Couffo).

4.2.2. Les limites : des services transversaux délaissés et une dispersion des OP

Comme le dit bien un responsable du ROPPA, « le problème, c'est quand la logique est poussée à l'extrême, quand cela devient une condition pour avoir une existence légale », c'est-à-dire quand les OP sont obligées d'avoir une structuration formelle par filière pour être reconnue.

a. Les OP ne sont pas dans un contexte favorable pour rendre des services transversaux

La dynamique de structuration ou restructuration des OP en filières s'est accompagnée d'une marginalisation des OP dites généralistes. Dans le réseau CPF, toutes les faitières sont déjà plus ou moins spécialisées. Dans le réseau FUPRO, les OP régionales « généralistes » ont très peu de moyens d'action et se cherchent une mission. La FUPRO qui tirait ses ressources du coton, contribuait de manière importante au développement local, à travers la réalisation d'infrastructures (écoles, routes, dispensaires...) mais n'en a plus les moyens aujourd'hui.

Dans les deux cas, les services transversaux ne peuvent pas être assurés de manière satisfaisante. L'attention se porte alors sur les OP filières qui sont aujourd'hui les plus actives. Peuvent-elles assumer tous les types de services qu'attendent légitimement les producteurs ?

Les OP filière gèrent elles aussi des ressources rares (moyens financiers et ressources humaines), tout en rencontrant des défis plus importants qu'avant. Les problématiques filière se sont complexifiées pour les OP : les marchés sont de plus en plus segmentés aussi bien au niveau international que national ou sous-régional, avec différentes normes de qualité (portées éventuellement par des cahiers des charges, des labels etc.) ; dans un environnement libéralisé, elles sont en concurrence et en face d'acteurs bien plus puissants et organisés qu'elles. Ces nouveaux défis absorbent toute l'énergie des OP filière, car cela demande une capacité encore plus grande d'organisation, d'analyse stratégique de leur environnement et de réactivité face à l'évolution des marchés etc.

Sur les filières qu'elles maîtrisent bien, on peut penser que les OP peuvent générer des ressources pour proposer des services transversaux à leurs membres, mais les défis restent important pour arriver à cette maîtrise.

Ainsi, si elles doivent au final se concentrer sur leurs activités spécifiques à une filière, on en connaît bien les limites pour soutenir le développement des exploitations familiales :

- Plus difficile de prendre en compte la complexité de l'agriculture familiale: l'appui aux producteurs par produit a tendance à cloisonner les activités des exploitations paysannes, alors qu'au contraire les activités de culture, d'élevage et extra agricoles sont très intégrées au sein de l'exploitation. Un producteur ne prend pas ses décisions en considérant seulement une culture, même si parfois il est vrai qu'une culture domine. L'approche filière vise une problématique particulière (la production et la commercialisation d'un produit) qui

n'est pas facile à combiner avec une entrée « gestion de la fertilité » par exemple, qui doit s'appuyer sur l'ensemble de l'exploitation.

- L'appui par filière porte le risque de spécialisation des exploitations : dans la mesure où les producteurs ne reçoivent d'appui que sur une filière, le danger est de les encourager à investir moyens et efforts sur une seule activité, avec tous les risques que la spécialisation comporte dans un environnement productif et de marché incertain.

« Vouloir une spécialisation c'est conduire à l'exclusion de certaines exploitations à la base qui se trouve dans un système diversifié. Toutes les exploitations ne sont pas à mesure d'intégrer la logique ». (un partenaire technique et financier)

b. Des orientations et un rythme imposés, qui ne sont pas toujours pertinents

- Un émiettement des ressources et la mise en concurrence des OP qui nuisent à leur efficacité

Dans un contexte où les OP doivent gérer des ressources financières et humaines rares, diviser les OP en plusieurs filières disperse les moyens et les énergies et conduit à une concurrence entre les OP pour capter les ressources, comme les entretiens dans l'Atacora et le Mono l'ont montré.

Dans cette situation, certaines seront capables, parce qu'elles se trouvent dans les cercles appropriés, de trouver des fonds pour leur structure sans qu'elles aient forcément la légitimité des paysans et au détriment des OP plus représentatives des intérêts des paysans mais moins compétentes pour se faire connaître/reconnaître.

- Les critères de choix des filières prioritaires à appuyer

De la même manière, un des problèmes est le choix « unilatéral » que font certains projets d'appuyer telle ou telle filière, sans se concerter avec les représentants des producteurs, ou en ignorant les divergences de vue avec les OP. Dans un contexte où ces ressources projet sont comptées, ces choix vont avoir un impact fort et mener à des déséquilibres importants entre OP, entre régions, entre producteurs.

Par exemple, pour le PAFASP au Burkina, le choix des filières prioritaires est guidé en particulier par le marché export (mangue, oignon). Les filières prioritaires sont celles où il existe un potentiel de développement car il y a une demande de marché importante. Pour les OP, ce seraient celles en relation avec la sécurité alimentaire ou qui ont une importance déjà visible au niveau des exploitations agricoles, pour accompagner les dynamiques en cours.

- Les démarches adoptées par les acteurs d'appui aux OP

De même, la démarche adoptée par ces projets ne prend pas toujours suffisamment en compte les dynamiques existantes ou alors veulent aller très vite, sans laisser le temps aux producteurs de s'approprier les démarches ou de renforcer leurs capacités. Cela donne des démarches très descendantes qui s'essouffent une fois que le projet s'est retiré, ou pire qui créent des perturbations dans la dynamique sociale des OP.

« Les « filières » sont une bonne chose mais il y a des difficultés dues aux bailleurs et à certains leaders qui veulent commencer par le haut » (un responsable de l'UCP Comé)

« On ne construit pas une filière avec des projets, c'est-à-dire, sans mécanisme pérenne de financement. » (ROPPA)

Ainsi, le contexte n'est pas favorable, avec des projets qui peuvent exacerber les tensions entre les OPF et les OPT autour d'une concurrence pour l'obtention de financements (Bénin), qui imposant leurs priorités, font que les OP peuvent avoir du mal à garder leur vision propre et les entraînent dans de multiples activités parfois sans lien entre elles. Si cela peut encourager un certain opportunisme comme réponse à un environnement changeant, à terme cela est particulièrement déstructurant pour le projet des OP. Si certaines arrivent à créer de nouveaux rapports de coopération, beaucoup au contraire se trouvent débordées par la multiplication des partenaires et des projets sans cohérence entre eux.

4.3. Avec la structuration par filière, les OP peuvent-elles encore défendre l'agriculture familiale ?

La structuration ou restructuration des OP en filières se traduit par une division des OP et l'accent mis sur les fonctions économiques des OP. Ce constat suscite craintes et débats sur leurs capacités à continuer à défendre les agricultures paysannes dans toutes leurs dimensions.

4.3.1. Une marginalisation des agricultures familiales dans les politiques agricoles

La tendance actuelle des politiques agricoles, on l'a vu clairement au Burkina Faso, est de promouvoir l'agriculture de marché et la professionnalisation des acteurs. Cela se traduit par une promotion des cultures de rente (d'exportation principalement) au détriment des secteurs qui ont une importance en terme de sécurité alimentaire ; voire par la promotion de l'agro-business au détriment de l'agriculture familiale. En conséquence, les producteurs se trouvant soit dans une agriculture « d'autosubsistance » soit dont la production n'est pas orientée vers le marché, soit dans des zones de faible potentiel agricole, ne seront pas concernés par les appuis à l'agriculture.

Au Burkina, les décideurs expriment la volonté de créer une fédération nationale des entrepreneurs agricoles, avec le risque de marginalisation accrue des producteurs familiaux dans le dialogue politique.

Or la préoccupation des mouvements paysans devrait être a priori de faire en sorte que tous les agriculteurs puissent être soutenus. D'où l'intérêt d'une organisation par territoire, qui permet en principe de représenter toutes les régions, même marginales et tous les types d'agriculteurs.

Dès lors, les OP doivent avoir un poids politique suffisant pour infléchir ces visions mais elles sont actuellement dans une position peu favorable pour peser dans les négociations.

4.3.2. Les nouvelles configurations des filières fragilisent la position des producteurs

a. La libéralisation des « grandes filières » modifie les rapports de force

Dans les grandes filières d'exportation administrées, les fonctions économiques et politiques des OP étaient étroitement liées. Dans la filière coton notamment, où les enjeux pour l'Etat étaient très forts, les OP avaient l'opportunité, étant l'interlocuteur économique privilégié, de peser dans le dialogue politique et de défendre leurs positions. Se trouvant dans une filière à fort enjeu pour l'Etat, elles étaient également en mesure de contribuer au développement local.

Avec la libéralisation de la filière, les producteurs n'ont plus d'interlocuteur étatique et se retrouvent face aux acteurs privés de la filière. Cela fragilise leur plaidoyer car l'Etat n'a plus d'intérêt direct à la filière.

Aujourd'hui, pour ces OP, de fait les fonctions économiques et sociales, de service et syndicales sont largement séparées. Les OP filière prennent en charge les services économiques (et qui plus est de manière spécialisée), tandis que le dialogue politique et les questions sociales sont renvoyées vers des OP « généralistes », qui trouvent peu d'appui chez les bailleurs. Vu le contexte largement libéralisé qui prévaut, il n'y aura probablement pas de filière équivalente au coton qui portera les fonctions diversifiées des OP.

b. Les OP des autres filières n'ont pas le poids économique leur permettant de peser politiquement

Dans les autres filières, d'une part les OP n'ont pas actuellement le poids économique suffisant et d'autre part l'Etat n'est pas un acteur dominant et s'est largement retiré des actions de développement agricole. En conséquence, les OP ont peu de levier pour peser dans le dialogue de politique agricole.

Les interprofessions constituent un cadre filière de concertation et de défense des intérêts des producteurs. Mais beaucoup d'interprofessions sont plutôt cantonnées à la gestion de projets ponctuels, ou alors fonctionnent plus comme voies de transmission de messages de « modernisation ».

Les OP ont pu faire entendre leur voix sur certains points, comme au Burkina Faso, éviter que les interprofessions aient une acception très étroite (par produit). Mais sur le fond le mode de dialogue politique dominant reposant sur une organisation autour de problématiques filières, s'est quand même imposé à eux, en grande partie à l'exclusion d'un dialogue plus large, qui porterait sur le modèle d'agriculture à promouvoir et la place de l'agriculture familiale dans les politiques agricoles et rurales.

4.3.3. La segmentation en filières contribue à la marginalisation politique des OP

a. La perte de cohérence dans les actions et la dispersion des énergies

Le développement agricole n'est pas seulement la somme de différentes approches filières mais une action coordonnée qui inclut des investissements globaux dans les infrastructures, la formation, la sécurisation du foncier, l'accès et la gestion des ressources naturelles, la régulation des marchés etc.

Lorsque les OP faïtières cloisonnent leurs actions et se concentrent chacune sur ses questions filière spécifiques, il devient plus complexe pour elles de mener une réflexion et des actions communes plus globales, qui demande d'une part des espaces de concertation entre OP, et d'autre part des forums appropriés de concertation avec l'Etat et les autres acteurs du développement (bailleurs, collectivités locales...).

Multiplier les structures filières multiplie le besoin de former des leaders compétents et de faire fonctionner avec des ressources additionnelles, des structures qui ont un coût.

« Au Burkina on a un émiettement des ressources, donc pas les ressources pour accompagner tout ça, car la promotion de l'agriculture familiale demande un appui en terme régulation de marché, sécurisation, protection, garanties, labels » (un responsable du ROPPA)

b. Le risque de division/dilution politique des mouvements paysans

Cette dispersion affaiblit la portée du discours et des actions. Les OP perçoivent bien que cette approche par filière est un facteur (voire une stratégie) de division des OP, affaiblissant leur capacité de concertation politique sur des enjeux majeurs. Si les OP ne sont pas unies, elles ne peuvent pas créer de rapport de force.

Depuis une quinzaine d'année, le mouvement paysan s'est progressivement construit selon des axes de renforcement des capacités des leaders, de construction d'une vision commune et indépendante etc. La restructuration par filière mine ces efforts et contribue à marginaliser les OP dans la défense d'une agriculture familiale diversifiée.

Au sein du ROPPA ces risques ont fait l'objet de débats autour de l'intégration ou non des filières au sein de la représentation sous régionale des OP. Après plusieurs années de débat (voir encadré) le ROPPA a opté pour une solution institutionnelle permettant une meilleure prise en compte des problématiques filière dans ses travaux.

Le ROPPA et l'approche filière

La 3^{ème} Convention du ROPPA, tenue à Lomé en février 2004 avait lancé un processus de réflexion et de concertation sur les filières agricoles qui jouent un rôle majeur en terme de sécurité et de souveraineté alimentaire de la sous-région et faisant l'objet de concurrence (parfois déloyale) sur le marché régional. Parmi les filières retenues, le riz était particulièrement ciblé.

En 2005, le ROPPA a mené avec la FUPRO une réflexion sur le coton, car il y avait besoin d'un espace de réflexion spécifique et de décision sur le coton au sein de l'exploitation familiale.

En 2006 le ROPPA mène des réflexions autour de l'accès au marché, la compétitivité autour d'un certain nombre de produits. La Convention de 2006 avait pu observer les évolutions dans la structuration des plateformes nationales et les approches et les réglementations des pouvoirs publics et de leurs partenaires qui segmentent les activités. Il est apparu nécessaire de mieux réfléchir sur la structuration du ROPPA. Le risque avec ces approches par filière était celui d'une atomisation, de division de leur mode d'organisation et d'action et donc un risque de diminuer leur capacité d'influence et d'action. La Convention avait donc demandé au Comité Exécutif d'entreprendre une réflexion large et approfondie pour définir « les voies et moyens les plus adaptés qui garantissent la prise en compte et la défense des intérêts des filières mais dans le cadre global et cohérent de notre vision d'une agriculture paysanne multifonctionnelle » .

La Convention de 2010 a reconnu et accepté l'importance des filières et leur prise en compte par le ROPPA, au regard de son ambition d'atteindre la souveraineté et la sécurité alimentaire. La Convention a demandé au Conseil d'Administration du ROPPA de créer un espace au sein de son dispositif organisationnel dédié aux filières. Cet espace permettra d'organiser les concertations entre les OPPA des filières retenues comme prioritaires. La concertation pour chaque filière aura un statut consultatif. Les membres de la concertation représentant chaque pays seront désignés par la Plateforme Nationale. Source : <http://www.roppa.info/> et entretien.

4.4. Pistes de réflexion pour les OP et leurs partenaires

Des entretiens avec les OP, il ressort bien la nécessité de réaffirmer le besoin pour elles de développer (ou redévelopper) des fonctions diversifiées au sein de leur réseau, et notamment de ne pas abandonner les fonctions transversales. Celles-ci sont essentielles pour contribuer à répondre aux problématiques que rencontrent les exploitations (financement de l'exploitation, formation professionnelle, gestion du foncier etc.). Les évolutions du contexte font que les différentes fonctions sont maintenant clairement séparées, avec une focalisation sur les fonctions par produit, au détriment d'une approche intégrée de l'exploitation agricole.

Le tableau suivant propose une synthèse des fonctions possibles des OP, avec quelques exemples, qui seraient également à croiser avec chaque niveau de structuration. Dans beaucoup d'OP une réflexion serait utile à mener pour revisiter les besoins des membres et la façon dont les OP peuvent y répondre dans le nouveau contexte.

Fonctions théoriques des OP et exemples d'actions

	Services économiques	Services sociaux	Syndicalisme/représentation	Développement local
Spécialisé par produit	Approvisionnement en intrants spécifiques Commercialisation	-	Défense des intérêts dans les interprofessions et les politiques de filière	Fiscalité (contribution de la filière aux investissements locaux) Création d'emplois (transformation, commercialisation)
Transversal	Crédit Formation Approvisionnement en intrants et équipement	Alphabétisation Santé Assurance	Défense des intérêts dans les politiques agricoles (LOA, foncier, statut des exploitants...)	Participation au développement économique des territoires (place des OP dans les collectivités locales)

A partir de ce tableau (ou adapté aux réalités des différentes OP), les pistes de réflexion pour effectivement assumer ces fonctions pourraient porter sur :

- ☞ Le renforcement des capacités des OP et de leurs ressources humaines ;
- ☞ La coordination nécessaire entre des OP aux fonctions différentes ;
- ☞ La question du financement de ces fonctions ;
- ☞ La question du rôle de l'Etat ;
- ☞ Le plaidoyer pour la promotion des agricultures familiales à renforcer ;
- ☞ Malgré tout, des innovations intéressantes à réaliser sur l'organisation des filières.

Les partenaires doivent également s'engager dans cette remise à plat s'ils veulent continuer à accompagner les OP de manière pertinente et efficace.

4.4.1. Renforcer les capacités des OP et de leurs ressources humaines

Les OP, et en particulier les OP soutenant le développement des exploitations familiales dans leur diversité (les OP généralistes), ont besoin de l'accompagnement des partenaires techniques et financiers et des Etats, pour renforcer leur viabilité et leur efficacité. C'est une condition nécessaire pour qu'elles puissent assumer le rôle dans le développement agricole et rural, qui leur est dévolu par ces partenaires et les Etats.

Parmi ces appuis, un enjeu majeur et qui reste plus que jamais d'actualité, est la formation des ressources humaines au sein des OP (compétences techniques, analyse stratégique, gouvernance interne...). C'est un processus long qui demande de la stabilité dans les appuis et dans les structures.

Or avec les structurations ou restructurations par filière, l'instabilité est généralisée : division des structures, dispersion des leaders dans différentes structures, promotion de nouveaux responsables, les changements dans les priorités des bailleurs et le saupoudrage des ressources.

Des programmes de renforcement des capacités des ressources humaines (aussi bien personnel technique que responsables élus) seraient ainsi à (re)mettre en place dans la durée.

4.4.2. Faciliter l'articulation entre OP filières et OP transversales

Puisque la focalisation globale des services sur les produits est une réalité, il est certain qu'une OP ne peut pas répondre à tous les besoins. Le défi pour les OPF est de redévelopper ces services alors qu'elles ont aussi moins de moyens. Elles auraient intérêt à combiner cette approche de service par filière à d'autres approches prenant en compte l'exploitation et son environnement, éventuellement en interne, mais plus certainement en coordination avec d'autres OP ou d'autres acteurs du développement.

Les OP béninoises et burkinabé rencontrées donnent des exemples de solutions institutionnelles, qu'elles testent pour traiter des fonctions transversales, dans des contextes où la tendance est bien au cloisonnement et à la spécialisation.

a. Reconstruire un projet mobilisateur

Pour la FUPRO par exemple, l'idée est de regrouper et mettre en commun les ressources d'OP filières sous une OP territoriale, à chaque niveau de structuration. Mais pour que la coordination fonctionne, cela suppose d'avoir un « projet commun », qui fait la spécificité des mouvements paysans (encadré ci-dessous).

Un mouvement paysan, c'est une organisation...

Voulue et créée par les paysans eux-mêmes et ayant un rayonnement régional ou national et qui :

- Se donne des objectifs conscients, explicités avec un projet pour la paysannerie dans une société en construction,
- Est capable de formuler des revendications exprimant les aspirations du monde paysan,
- Est en mesure de mobiliser les masses paysannes dans des actions concrètes pour faire aboutir les revendications,
- Est reconnue par les pouvoirs publics comme interlocuteur pour négocier les dossiers de la paysannerie d'un projet de société,
- Trouve sa légitimité dans les structures locales avec une position dominante ou majoritaire,
- A un fonctionnement démocratique où les élus sont porteurs de mandats, rendent des comptes et acceptent le renouvellement par vote à bulletin secret des membres.

Source : les organisations paysannes et rurales. Réseau GAO, 1995

Malgré le contexte défavorable (4.2.2.b), il est de la responsabilité d'un réseau d'OP de construire (ou reconstruire) cette vision commune et de la traduire en plans d'action concrets. Mais c'est aussi de la responsabilité des partenaires de ne pas nuire aux dynamiques en construction et d'appuyer les OP dans leurs propres réflexions, sans imposer les leurs.

Il s'agit pour les partenaires techniques et financiers d'avoir une analyse fine des dynamiques d'OP existantes et du contexte politique, économique et social. Ils doivent également bien comprendre les liens de complémentarité et de concurrence entre les OP, et favoriser la concertation et les synergies entre les OP quand cela est possible et entre les différents acteurs du développement. D'une approche d'appui à une OP, il s'agit de passer à des programmes plus globaux d'appui au développement des exploitations agricoles et rurales, incluant OP et les autres acteurs du développement.

b. Appuyer la réflexion sur l'organisation et l'articulation des services

Il est important que les OP ne se laissent pas enfermer dans des types de structuration imposés, qui ne correspondent pas aux missions et aux projets qu'elles se sont donnés. Il n'y a pas de réponse toute faite sur le besoin ou non de se *structurer* de manière formelle, la réflexion est à mener au cas par cas en fonction du contexte et des besoins.

Il y a de multiples formes d'organisation possibles, pour travailler de manière ciblée ou transversale, et selon les fonctions envisagées. Dans le réseau FUPRO, les OP territoriales accueillent en leur sein des organisations de producteurs spécialisées. La CPF a créé des espaces informels de concertation entre OP.

D'autres organisent en leur sein des groupes de travail ou commissions thématiques afin d'avoir une organisation répondant au besoin de se concentrer sur un ou plusieurs thèmes d'importance. D'autres, comme la FEPPASI, restent diversifiés tout en choisissant un angle de travail principalement économique.

D'autres ont émis l'idée d'une « mutualisation des ressources » avec des structures de type « maison des paysans » offrant des services diversifiés mais regroupés en un seul endroit, pour « arrêter avec la multiplication des structures ».

Il y a alors un enjeu pour les OP, à différents niveaux de structuration, à bien comprendre les lois concernant leurs statuts et les politiques agricoles et rurales ; informer ses membres de manière complète ; puis faire valoir leur vision.

c. Revisiter les besoins en services spécialisés et transversaux

Il s'agit de partir de questions telles que : quels sont les services qui peuvent être mis en œuvre de manière transversale (par exemple, l'approvisionnement en intrants à travers des boutiques agricoles) et ceux qui requièrent une approche par filière (notamment la commercialisation des produits). Ce type de questionnement peut ouvrir la porte à des types de coopératives de service pluri-filières, concentrées éventuellement sur une ou deux activités phares, mais maîtrisables par elles (par exemple, approvisionnement en intrants ou commercialisation des produits)

Des OP peuvent aussi être économiques / de service sans être forcément par filière mais au contraire diversifiées et centrées sur le fonctionnement de l'exploitation familiale. Les services de « conseil à l'exploitation familiale » mis en place par certaines OP (par exemple la FEPPASI) tentent de combiner ces différentes approches. En s'appuyant sur les résultats de ce type d'expérience, les OP ont un rôle à jouer pour montrer à l'Etat et aux partenaires comment on arrive à articuler concrètement professionnalisation et agriculture familiale.

4.4.3. Replacer les questions transversales au cœur du débat sur le rôle de l'Etat dans le développement rural

Qu'elles soient spécialisées ou transversales, les OP ne peuvent pas prendre en charge tous les aspects du développement agricole, voire rural. Elles ont pu y contribuer dans le cadre des « grandes filières » car celles-ci étaient porteuses pour l'Etat d'enjeux nationaux forts. Certaines ont également essayé de pallier le manque d'investissement de l'Etat dans les zones « délaissées » ou « marginales » mais elles ne peuvent pas le faire de manière significative. Il s'agit donc bien de re-questionner le rôle de l'Etat et des collectivités locales, auxquels les OP ne pourront jamais se substituer complètement.

Le portage politique des questions transversales ne peut plus vraiment passer par le modèle de la « grande filière », mais on peut supposer par la construction d'un mouvement paysan de masse, où toutes les formes d'OP pourraient être entendues : par filière, mais aussi par territoire, y compris des territoires « marginalisés » à plus faible potentiel agricole, pour qui des réponses économiques sont tout aussi nécessaires que des réponses sociales (dans lesquelles elles sont jusque-là cantonnées).

Pour les partenaires des OP, il s'agit alors d'acter cette séparation des fonctions, de reconnaître que les OP ne peuvent pas tout et d'appuyer la mission syndicale des OP sur cette question. Il leur faut aussi ouvrir la réflexion aux autres acteurs du développement (collectivités locales, services de l'Etat, opérateurs privés...) qui ont un rôle important à jouer. Le ROPPA a évidemment un rôle majeur à jouer pour accompagner ces réflexions.

4.4.4. Des stratégies de financement clairement différenciées selon les fonctions

Les pistes évoquées renvoient bien sûr à une réflexion poussée sur les modes de financement des diverses fonctions de l'OP. Des stratégies de financement pourraient être plus clairement différenciées et raisonnées par type de fonction et d'activité :

- Budget public (Etat, collectivités locales)
- Ressources externes (projets, partenariats) notamment de type « basket fund »
- Cotisations des membres
- Prélèvement sur les activités économiques des membres
- Réinvestissement (d'une partie) des bénéfices de l'activité de l'OP (commerciale, de prestation de services...)

Les partenaires ont un rôle à jouer pour accompagner les OP dans cette réflexion, afin de trouver des modes de financement réalistes et durables : Quels sont les services relevant de la responsabilité entière des OP ? Quels sont ceux qui devraient relever d'une responsabilité partagée avec l'Etat ? Combien est-il réaliste de demander aux membres ? Quelle part de la marge des producteurs est-il acceptable de prélever, etc.

4.4.5. Axes de plaidoyer : démontrer l'efficacité de l'agriculture familiale à développer l'agriculture d'un pays

La FUPRO et la CPF se donnent pour mission de défendre l'agriculture familiale et pour cela elles ont conscience qu'elles doivent contribuer à changer la vision que les décideurs ont de l'agriculture familiale.

« Il y a un débat chaud : les petits producteurs sont-ils capables de développer notre agriculture ? Nous devons montrer qu'ils peuvent être professionnels et dans le marché.

Agriculture familiale n'est pas antinomique de chaîne de valeur. L'agriculture familiale était vue comme une contrainte au développement agricole car considérée comme d'autosubsistance. Mais en fait l'agriculture familiale procure un revenu » (un responsable de la PNOPPA au Bénin).

Ainsi, il leur faut démontrer à chaque fois son dynamisme, ses performances et sa grande capacité d'adaptation... à travers des argumentaires rigoureux et étayés. Les agriculteurs familiaux peuvent relever ce défi si les conditions de production et de commercialisation sont plus favorables qu'actuellement. Ils sont en capacité d'améliorer sensiblement leur productivité par des innovations techniques, s'ils sont soutenus pour cela. Il existe de nombreux travaux et des études de capitalisation qui peuvent être utiles aux OP pour construire leur argumentaire.

Ici aussi le ROPPA a un rôle important à jouer dans ce travail. Les OP nationales doivent aussi construire des alliances avec d'autres acteurs de la société civile.

Les atouts de l'agriculture familiale

Les exploitations familiales, malgré les différents obstacles (conditions agro-écologiques, le commerce international, l'évolution socioculturelle, les ajustements structurels, etc.) auxquels elles font face, demeurent caractérisées par un grand dynamisme qui intègre plusieurs facteurs:

La source de nombreux emplois : parce qu'elles fournissent de la nourriture et une activité économique à des millions de personnes, les agricultures familiales sont la seule alternative à l'exode rural synonyme souvent d'exclusion et d'accroissement de la pauvreté.

Un portefeuille d'activités diversifiées : les stratégies développées par les exploitations familiales reposent sur la diversification qui associe des activités agricoles et non agricoles. Une telle stratégie permet d'anticiper les conséquences d'une fluctuation des facteurs climatiques, de faire face à la saisonnalité des revenus agricoles, et de limiter les risques de marché en privilégiant une association équilibrée entre cultures commerciales et cultures de subsistance.

Une grande flexibilité et une solide capacité d'adaptation : les exploitations familiales font preuve d'une capacité d'adaptation aux chocs particulièrement élevée. Contrairement aux exploitations agro-industrielles d'options technologiques et des systèmes de financement agricole, les exploitations familiales ont su mettre en place des modes d'organisation qui leur permettent d'ajuster la combinaison de leurs différents facteurs de production pour répondre à des situations inattendues, voire saisir des opportunités qu'offre le marché.

Une productivité élevée : les agricultures familiales maximisent le travail familial sur la petite surface dont elles disposent souvent. Les revenus dégagés par actif sont souvent faibles, mais la productivité par hectare est élevée grâce à des techniques intensives et des choix de cultures mieux adaptés. De plus, les économistes ruraux ont montré les déséconomies d'échelle engendrées par les structures trop grandes. Sur une superficie donnée (une parcelle, une région), les agricultures familiales produisent donc davantage de richesse que l'agriculture capitaliste.

Connexion au marché : les agricultures familiales sont souvent présentées comme peu compétitives et peu connectées au marché, tendant ainsi à être réduites à l'agriculture de subsistance. Cependant, de nombreux exemples montrent que les agriculteurs familiaux sont connectés au marché, qu'il soit local, régional ou international.

Une forte contribution à la sécurité alimentaire d'un pays : les agriculteurs familiaux ont le potentiel (production, qualité, compétitivité, etc.) de répondre non seulement à leurs propres besoins alimentaires, mais aussi à ceux de l'ensemble de la population. En Afrique de l'Ouest, les progrès de la production agricole, basée essentiellement sur les exploitations familiales, ont été remarquables et ont pu suivre une croissance démographique extrêmement forte. Les problèmes d'insécurité alimentaire qui persistent ne sont pas liés à l'insuffisance de la production mais avant tout à des problèmes de revenus et d'accès à l'alimentation. Les prévisions de croissance démographique dans la région restent élevées.

La gestion durable des ressources : Les agricultures familiales, lorsqu'elles correspondent à un mode de vie paysan, ou qu'elles s'inscrivent dans le cadre de règles communautaires de gestion des ressources et des espaces, apparaissent favorables à la préservation des ressources et de l'environnement.

Un ancrage communautaire fort : les exploitations familiales s'appuient sur un système complexe de transactions sociales qui renvoient à des droits et obligations mutuels entre chaque membre de la famille et le reste du groupe.

Source : *Coordination SUD, Défendre les agricultures familiales, 2008*

4.4.6. Innover sur les problématiques filière qui intéressent réellement les producteurs

L'intérêt de l'approche filière (dans son acception première) repose sur une meilleure prise en compte des problématiques de mise en marché des produits. Dans ce cadre, la finalité de l'approche filière pour les OP vise à assurer des débouchés, améliorer leur pouvoir de négociation, mieux se positionner sur un marché donné, avoir une visibilité accrue par les acheteurs, assurer une juste rémunération des producteurs, etc. Mais aujourd'hui, de nombreuses OP ne savent pas comment se positionner dans une filière et sur un marché (il y a souvent des idées préconçues sur le rôle des OP dans la commercialisation des produits). Elles connaissent mal l'environnement de la filière, ses acteurs, les marchés visés, la spécificité du produit, qui pourraient les aider à mieux déterminer leurs stratégies.

Opérations de commercialisation collective ou actions de régulation d'un marché local sont autant d'expériences à creuser et à capitaliser. Les OP auraient intérêt à avoir un rôle d'initiative, d'innovation et de diffusion sur ces nouvelles problématiques notamment parce que « les agents continuent à appuyer les OP comme cela se faisait avant. Ils ne savent rien dire sur les questions de commercialisation par exemple, ne connaissent pas les chaînes de valeur » (un responsable de la PNOPPA).

Annexes

Annexe 1 : Note de proposition

Description du projet

1.1. Titre et sigle éventuel

Afdi	Agriculteurs Français et Développement International (fait référence à l'Afdi dans ses différentes dimensions: Afdi national en France, cellules nationales au Bénin, Burkina Faso et Mali)
CNOP-G	Confédération Nationale des Organisations Paysannes de Guinée (Guinée)
CPF	Confédération Paysanne du Faso (Burkina Faso)
FUPRO	Fédération des unions de producteurs agricoles (Bénin)
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (fait référence à l'Association Iram, loi 1901)
LOA	Loi d'Orientation Agricole
OP	Organisation Paysanne
SAN	Stratégie Agricole Nationale

1.2. Résumé

Les OP ouest africaines jouent des rôles fondamentaux, tant sociaux, qu'économiques, politiques et environnementaux. Elles font face à des changements de contexte institutionnels, économiques et politiques qui remettent en cause leur structuration actuelle, par exemple en les poussant vers une structuration par filière. La CPF, la FUPRO, l'Afdi et l'IRAM proposent d'analyser et évaluer ces changements, les stratégies d'adaptation des OP et les effets de ces changements sur les OP. Qu'est-ce que les OP ont à gagner ou à perdre dans ces processus ? Comment peuvent-elles encore défendre les agricultures paysannes ? On évaluera / capitalisera ces processus au Bénin et au Burkina Faso pour en tirer des enseignements qui intéresseront des OP plus largement.

1.3. Contexte de l'opération

Les organisations paysannes ouest africaines ont souvent une caractéristique propre : un fort ancrage dans la société induisant une volonté d'assumer certaines responsabilités sociales, notamment en matière d'équité. Elles font aussi face aux enjeux de production et de commercialisation des produits agricoles en remplissant des missions techniques et économiques. Certaines d'entre-elles ont également su investir le champ politique en remplissant des missions de plaidoyer et de représentation. Enfin de plus en plus, elles s'investissent sur des questions environnementales. Il s'agit donc d'organisations complexes qui tentent d'articuler avec plus ou moins de succès les différents piliers du développement durable : social, économique, environnemental et même politique. Au-delà de cette présentation globalisante, le panorama des organisations paysannes ouest africaines est aussi (et surtout) marqué par sa diversité.

Finalement ces organisations sont à l'image des exploitations paysannes familiales qui y adhèrent : complexes et diversifiées, mais aussi fragiles.

Les OP font face à des changements de contextes (institutionnels, politiques, économiques) insufflés par les Etats, par les bailleurs ou par le marché et qui se répercutent sur leurs modes de structuration : Dans certains cas elles doivent se concentrer sur des filières dites porteuses selon un schéma « 1 filière = 1 OP », ailleurs elles doivent changer de statut (application d'une nouvelle loi coopérative), ou encore elles se retrouvent fragilisées par l'émergence (exogène) d'interprofessions. Si ces nouveaux modes de structuration peuvent renforcer l'efficacité des OP pour accéder au marché (cas des OP filières), il ne permet pas toujours de bien prendre en compte la complexité des systèmes de production et d'activités des exploitants agricoles familiaux ni les contextes sociaux. Comme l'a souligné un caféiculteur, « on appuie le café, pas l'exploitation familiale ! ». Avec ces nouveaux modes de structuration les OP ont également plus de difficultés à traiter des thèmes transversaux pourtant essentiels : foncier, financement, formation... Enfin ces changements imposés (de l'extérieur) peuvent casser les dynamiques endogènes. Notons également que dans certains

cas ces facteurs de changements externes se combinent avec des facteurs internes (tensions autour du leadership par exemples).

De tels processus sont en cours au Bénin et au Burkina Faso. Les OP ont dû s'adapter, ont développé des stratégies et le panorama institutionnel des OP est en cours de changement. Il est pour le moment moins engagé au Mali.

1.4. Finalité de l'opération

L'opération de capitalisation a trois finalités suivant le niveau :

- Au Bénin et au Burkina Faso (où ces processus sont bien engagés) il s'agit d'accompagner les faïtières (CPF et FUPRO) à analyser et évaluer ces changements. A partir d'une analyse critique et historique de leur propre expérience, les faïtières seront plus à même de peser dans les débats nationaux (relation avec l'Etat) mais aussi de mieux appréhender leurs propres débats internes. Qu'est-ce que les faïtières ont à dire sur ces processus engagés ?
- Pour la Mali (où le processus est moins engagé) il s'agit de tirer des leçons des expériences du Bénin et du Burkina.
- Plus généralement pour le ROPPA, Afdi et l'IRAM il s'agit de tirer des enseignements de ces analyses comparées.

Cette capitalisation sera conduite dans deux pays où les processus sont en cours- Bénin et Burkina Faso – par leurs faïtières respectives. Chaque faïtière travaillera sur la base de deux études de cas. L'IRAM et Afdi appuieront les faïtières par un accompagnement méthodologique, un regard extérieur et en jouant également un rôle de facilitateur.

Acteurs clés	Rôles
FUPRO	Un élu et un technicien participeront à l'ensemble de l'exercice au Bénin (1 semaine environ) : <ul style="list-style-type: none"> • « Auto-évaluation » et capitalisation interne à partir des deux études de cas • Contribution aux analyses comparées Les autres membres (CA) seront mobilisés pour la réunion de démarrage et la restitution
CPF	Un élu et un technicien participeront à l'ensemble de l'exercice au Burkina Faso (1 semaine environ) : <ul style="list-style-type: none"> • « Auto-évaluation » et capitalisation interne à partir des deux études de cas • Contribution aux analyses comparées Les autres membres (CA) seront mobilisés pour la réunion de démarrage et la restitution
2 études de cas / 2 OP par faïtière	<ul style="list-style-type: none"> • Réflexion autonome conduite par chaque OP pour capitaliser son expérience (type « auto-évaluation » sans interférence extérieure) • Rencontre de 1 à 2 jours par OP avec les consultants
1 consultant international : agroéconomiste senior IRAM	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination de l'ensemble du processus • Cadrage méthodologique • Analyses externes • Rédaction du rapport final
1 Chargé de mission cellule Afdi Mali	<ul style="list-style-type: none"> • Appui à l'expert international : sur la méthodologie, les analyses, la rédaction • Logistique d'ensemble

Un groupe de suivi Afdi	<ul style="list-style-type: none"> • Cadrage méthodologique • Facilitation de la rédaction d'un argumentaire avec les 2 faitières
Cellules Afdi pays	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement des « auto-évaluation » des OP • Appui logistique

1.5. Thème du travail de capitalisation

Il s'agit d'analyser les changements institutionnels, politiques et économiques auxquels les OP doivent faire face, de capitaliser les stratégies d'adaptation des OP à ces changements, et d'en évaluer les effets sur les OP.

Parmi ces changements institutionnels on peut déjà mentionner la « préférence » pour l'approche filière : Elle démontre dans certains cas sa pertinence et efficacité. Elle répond aux soucis de certains de faciliter l'intégration aux marchés, ou la modernisation des agricultures. Pourtant son application systématique montre aussi ses limites lors de l'effondrement de filières stratégiques (coton par exemple) ou bien lorsqu'il s'agit de prendre en compte l'exploitation familiale dans son ensemble (prise en compte des aspects fonciers, prise en compte de la complexité des systèmes de production...).

La capitalisation portera sur la place et la contribution des approches (dites) filières dans le renforcement des organisations paysannes ouest africaines et donc dans le développement des agricultures paysannes familiales.

On cherchera notamment à dépasser cette apparente contradiction entre efficacité économique (supposée portée par des OP filières) et pérennité / développement durable des exploitations paysannes familiales (supposée portée par des OP plutôt à vocation territoriales).

Parmi d'autres changements qui feront l'objet d'attention de la capitalisation on peut aussi mentionner l'exigence d'adopter des nouveaux statuts (nouvelle loi coopérative) qui oblige une restructuration des OP en changeant le cœur, ou bien l'émergence (exogène ?) d'interprofessions.

Sur ces thèmes on cherchera à répondre aux questions suivantes :

- Les OP se retrouvent-elles dans ces changements institutionnels ? Les exploitations familiales se retrouvent-elles dans ces approches ? Qu'ont-elles (les OP et les exploitations familiales) à gagner, ou à perdre, par ces changements ? Qu'auraient-elles à gagner ou à perdre par des approches alternatives ? Quelles limites de ces approches ?
- Quelles stratégies ont été mises en place par les OP pour s'adapter à ces changements institutionnels ? Pour contourner ces contraintes ? Quels résultats ont-elles obtenus ?
- Quels effets éventuels sur d'autres acteurs ruraux (collectivités, prestataires de services) et sur les relations avec ces acteurs ?

Finalement, quelles conclusions peut-on en tirer en termes d'approches pour répondre au mieux aux visions des exploitations paysannes familiales et de leurs OP : visions à la fois sociale, économique, politique et environnementale ? Les OP filières peuvent-elles prendre en compte des aspects transversaux ? Si oui comment ? Et si non comment s'articulent-elles avec les OP plus généralistes ?

Annexe 2 : Calendrier de la mission et personnes rencontrées

Dates	Activités	Personnes rencontrées
23/05/10	Arrivée de Seydou KEITA	
24/05/10	Arrivée de Célia CORONEL	
25/05/10	Séance de travail avec la CPF	Eric Ouedraogo, membre du CA Omar Ouedraogo, chargé de communication
26/05/10	Rencontre avec le PAFASP Rencontre avec le CISV Rencontre avec OXFAM	Sylvain Dardel, assistant technique Andrea Ghione, Coordinateur national Dominique Bassolé, charge de programme souveraineté alimentaire ; Issaka Ouandaogo, responsable programme plaidoyer
27/05/10	Rencontre avec la Chambre Régionale d'Agriculture du Centre Rencontre avec la Coopération Suisse Rencontre avec l'UNPFL et la FEPA-B Rencontre avec AGRITERRA	Alfred Dien diéré, secrétaire général ; Amadou Ouedraogo, président Pascal Rouamba, chargé de programme Windimpoui Ouedraogo, Sanou Traoré, Mariam Savadogo, Marc Gansoré, Moumini Zongo, Siané Anne Marie Geke APPELDOORN
28/05/10	Rencontre avec la FENOP Rencontre avec la DOPAIR	Sanou Issouf, coordonnateur des programmes Etienne Kaboré, Directeur
29/05/10	Rencontre avec le groupement de Zitinga, membre de l'UNPFL	Joseph Sawadogo, animateur
30/05/10	Trajet Ouagadougou - Léo	
	Rencontre avec l'Union de Bieha (membre de la Feppasi) et les groupements de Bwala, Pareogaon et Bieha	Issouf Nacro, conseiller (liste de présence)
31/05/10	Rencontre avec l'Union de Boura et la coopérative céréalière de Boura	Ousame Nave, conseiller Nadié Razak, Kalaoulé Abel, Kazia Abiba, Nadié Afissatou, Bassindia Sayouba, Ouedraogo Boukary, Molarié Seïbou
	Séance de travail avec la FEPPASI	Joseph Daganou, président, Minata Coulibaly responsable des la communication Diasso Hamidou Coordinateur
1 ^{er} /06/10	Trajet Léo - Ouagadougou	
	Synthèse avec la CPF	Seydou Ouedraogo, membre du CA, Jules Zongo, membre du CA, Eric Ouedraogo, membre du CA, Omar Ouedraogo, chargé de communication

02/06/10	Rencontre avec le ROPPA	Ousseini Ouedraogo, coordonnateur Saliou N'Diaye, chargé du suivi évaluation
	Trajet Ouagadougou-Cotonou	
03/06/10	Trajet Cotonou-Bohicon Rencontre avec la FUPRO	Lionel Guezodje, secrétaire général, Jacques Bonou, membre du CA, Tiburce Kouton, secrétaire permanent
04/06/10	Trajet Bohicon- Natitingou	
05/06/10	Rencontre avec l'URPA-Atacora Donga	GARBA Zachiri, SALIFOU Moumouni, BECOUROU Brisso, ALI Y. Yaya, BATHIEMA Gaudens, BARANON Mohamed, YOMBO B. Joseph
	Rencontre avec l'UCP de Kouandé	Gibril Yaya, Yacoubou Toinon, Imorou Amina
	Rencontre avec l'UCPA de Kouandé	Ali B. Abou, Tossoumou Zina, Issa Salifou
06/06/10	Rencontre avec le CeRPA	Karim Issaou, directeur de la promotion des filières et sécurité alimentaire
	Rencontre avec l'URP-AD	WALI Imorou, BOUEGUI Bouko
07/06/10	Trajet Natitingou- Lokossa	
	Rencontre avec le CRR- Mono Couffo	SOLAGNI Martin, AZONSI Toussaint, ANAGO CODJO Emmanuel, FIODENDJI Komi
08/06/10	Rencontre avec l'URP-Mono Couffo	KOMAGBE Maurice, TOGBE Thomas, GBESSI Wilfried
	Rencontre avec l'UCP de Comé	Athanase Aguya, Charles Agbo
	Rencontre avec le CRR	Assise Fiodendji, président
09/06/10	Synthèse avec la FUPRO	Lionel Guezodje, Tiburce Kouton, ANAGO CODJO Emmanuel, AHOUCANDJINO Séraphine, SAKA KOTO Orou Ganni, LOKOSSOU Léopold
	Trajet Bohicon- Cotonou	
10/06/10	Rencontre avec la DPLR, direction de la promotion et la législation rural	Florent Aguessi, foncier rural et législation rurale
	Rencontre avec la PNOPPA	Léopold Lokossou, président, Bernard Toto, secrétaire permanent, Augustin Ahouanvoedo, secrétaire général adjoint, Athanase Akpoe, secrétaire général
	Départ Célia Coronel et Seydou Keita	

Annexe 3 : Documents consultés

Bénin

Afdi, 2010. Note de la cellule de coordination du Bénin sur le CRR-MC.

Agoua F., 2007. La nouvelle configuration des OP béninoises et le régime du « Changement » in Evaluation finale du PAIMAF (IRAM)

Beauval V. (IRAM), 2007. Evaluation finale du PAIMAF. Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche, PAIMAF.

Berthomé J., Pesche D., 2003. Analyse et Capitalisation des Démarches d'Appui aux Organisations de Producteurs de la coopération française (MAE et AFD). Ministère des Affaires Etrangères, DGCID / DCT-EPS.

FUPRO. Plan stratégique de la FUPRO 2008-2012

Oloulotan S., 2001. Les OP des zones cotonnières du Bénin. Grain de sel 17, Inter-Réseaux PNOPPA. Documents de base de la PNOPPA

PSRSA Bénin, Note de présentation du Programme I : développement de l'agriculture

Saizonou J., 2008. L'Association interprofessionnelle du coton au Bénin Inter-réseaux CTA

Sotondji C., 2006. Le point sur la filière anacarde au Bénin. Projet d'appui institutionnel à la modernisation de l'agriculture familiale (PAIMAF) et Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin (PPAB).

Union Régionale des Producteurs de l'Atacora et du Donga. Plan Triennal de développement stratégique 2007-2009.

Union Régionale des Producteurs du Mono et du Couffo. Plan stratégique 2008 – 2010.

Burkina Faso

Afdi, octobre 2007. Les organisations paysannes au Burkina Faso, Leur positionnement dans un contexte institutionnel et juridique en évolution.

Avant-projet de décret 2009- PRES/PM/MAHRH/MEF portant modalités, conditions de reconnaissance organisation et fonctionnement des interprofessions agro-sylvo-pastorale, halieutiques et faunique au Burkina Faso

Confédération Paysanne du Faso 2009. Plan d'action stratégique 2010-2014.

Décret n°2004-039/PRES/PM/MAHRH/MATD/MRA fixant les modalités d'application de la loi n°014/99/AN du 15 avril 1999 portant réglementation es sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso.

Décret n°2004-040/PRES/PM/MAHRH/MATD/MRA fixant les modalités de constitution, reconnaissance, organisation et fonctionnement des Unions, des Fédérations et des la Confédération.

Fédération des Professionnels Agricoles du Burkina (FEPA/B), Plan d'Actions 2008-2011

FEPA-B, 2009. rapport d'activités techniques et financier. Mise en œuvre du protocole Afdi-FEPA-B. Janvier-décembre 2009.

FEPPASI, 2007. Programme d'appui au renforcement des capacités techniques, organisationnelles et économiques des membres de la FEPPASI pour une agriculture de marché.

FEPPASI, PowerPoint de présentation

FEPPASI. Rapport d'activités 2009

Loi n°014/99/AN du 15 avril 1999 portant réglementation es sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso

Ouedraogo B., 2008. Elaboration d'un Cadre Juridique pour les Interprofessions au Burkina Faso. Etat des lieux sur les interprofessions existantes. Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques.

Thieba D., 2009. Evaluation rétrospective du plan d'action pour l'émergence des OPA (PA/OA). GREFCO.

ZOMA J-B., 2006. Communication sur les interprofessions au Burkina Faso. Projet d'Appui aux Filières Bio-Alimentaires.

Autres

Coordination SUD, 2007. Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ? Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, le 11 décembre 2007.

Gentil, D., 1986. Les mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest. Interventions de l'Etat ou organisations paysannes ? Editions L'Harmattan, Paris.

Réseau GAO, 1995. Les organisations paysannes et rurales. Groupe de travail Etat et organisations rurales.

ROPPA, 2010. 5ème Convention Ordinaire du ROPPA Grand Bassam, 5 au 7 mai 2010. La prise en compte des filières dans la structuration du ROPPA.

ROPPA, 2010. 5ème Convention Ordinaire du ROPPA Grand Bassam, 5 au 7 mai 2010. Résolution finale.

Annexe 4 : Compte-rendu de l'atelier interne de la CPF

Facteurs de changements	Effets sur les OP	Capacités d'anticipation et d'adaptation
Etat et actions gouvernementales	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicité des réformes politiques et institutionnelles • Aménagements des barrages • Absence d'une politique fédératrice • Multiplicité des projets et programmes • Faible suivi des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpeller l'Etat et les décideurs sur les effets négatifs des projets intégrés de développement rural <p>Dialogue permanent avec l'Etat et les PTF</p>
Désengagement de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des producteurs (coopératives et groupements de producteurs, de transformateurs) • Emergence d'OPF (CPF, FEPPASI, UNPFL etc.) • Absence de mesures d'accompagnement • Vide à combler (appui/conseil, approvisionnement en intrants) 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuration autour des filières porteuses • Se doter d'une vision sur l'agriculture (Loi d'Orientation Agricole) • Mutation de certaines OP en associations
Responsabilisation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Emergence de leaders paysans • Mise en place de dispositifs d'approvisionnement en intrants, d'appui/conseil, de renforcement des capacités, de commercialisation des produits, de transformation 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des capacités de négociation • Actions de plaidoyer et de lobbying
Ouverture démocratique	<ul style="list-style-type: none"> • Implication des acteurs dans l'élaboration des lois et politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de cellules d'analyse des politiques par les OP • Institution de rencontres préparatoires
Adoption des politiques et stratégies (CSLP, SDR, LPDRD...)	<ul style="list-style-type: none"> • Priorisation, clarification des secteurs du développement • Accroissement de la production agro-sylvo-pastoral • Faible implication des producteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques • Le contenu des politiques n'est pas en phase avec la réalité et les politiques ne s'accompagnent pas d'instruments efficaces de mise en œuvre (ex SDR dit lier l'agriculture au marché mais ne définit pas le mécanisme pour y arriver) • Manque de cohérence entre les politiques et les lois • Multiplicité des politiques sectorielles • 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de relecture des lois pour plus de cohérence • Actions d'information et de sensibilisation des producteurs
PTF (Banque Mondiale, FMI, UE, MCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Regain d'intérêt pour l'agriculture par les bailleurs de fond 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir une vision et des orientations stratégiques

	<ul style="list-style-type: none"> • Désorientation et imposition des visions du développement agricole au pays • Dépendance économique des OP • Influence sur le choix des OP • Inefficacité de l'aide (l'aide n'arrive pas directement aux acteurs) • Appui technique et financier aux OP • Aide à la restructuration des OP 	<p>claires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir et défendre les intérêts communs à l'agriculture • Concertation directe entre OP et PTF (exemple concertation CPF et coopérations danoise en 2008-2009 et suédoise 2010)
Changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des rendements • Perte économique • Difficulté d'adaptation au niveau des OP • Conflit entre agriculteur et éleveurs sur la gestion des GRN • Dégradation des ressources naturelles • Conflit foncier entre autochtones et migrants dans les zones encore fertiles • Migration externe/interne des populations des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Production de variété adaptée de semence • Utilisation de semence améliorée • Rapprochement avec la recherche agricole • Production du compost • Loi sur la sécurisation foncière en milieu rural
Hausse des prix des denrées alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Opportunité d'écoulement des produits par les OP • Possibilité d'avoir des marges au niveau des OP • Dégradation du pouvoir d'achat des producteurs • Accroissement des revenus des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de référentiels technico-économiques (compte d'exploitation par spéculation et par région) • Gestion durable des revenus
Chute du prix des matières premières (coton,)	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des quantités de production • Désorganisation et découragement des producteurs et des organisations • Mobilisation difficile des membres • Tension au niveau des OP • Changement de spéculation par les membres • Baisse de la capacité de négociation des OP 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversification de la production • Intensification des productions agricoles
ECOWAP/PAU	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion du commerce intra régionale des produits agricoles • Prise en compte de l'agriculture familiale et de la souveraineté alimentaire • Distorsion au niveau du marché (PAU) • Discontinuité entre l'UEMOA et les Etats • Renforcement et accroissement des investissements au profit de l'agriculture • Incohérence entre PAU/ECOWAP • Le retard de mise en œuvre des politiques • 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre effective des recommandations de l'ECOWAP • Connaître et maîtriser les politiques agricoles régionales

TEC, et intégration	<ul style="list-style-type: none"> • Mévente des produits agricoles des OP • Inondation du marché par les produits agricoles importés • Obstacle à la libre circulation des produits agricoles dans l'espace UEMOA et CEDEAO 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'une 5ème bande tarifaire à 35 % au moins • Campagnes de promotion des produits locaux • Instituer une taxe sur les importations des produits agricoles • Promouvoir le commerce intra-régional • Sensibilisation contre les tracasseries routières
Libéralisation (APE, accords de l'OMC)	<ul style="list-style-type: none"> • Produits agricoles transformés non concurrentiels (prix, emballages, qualité des produits) • Concurrence déloyale (produits extérieurs subventionnés contre produits locaux non subventionnés) • Chute des prix d'achat aux producteurs • Protectionnisme des marchés américain et européens (critères difficiles à atteindre par les OP) • Démantèlement d'OP 	<ul style="list-style-type: none"> • Campagne de plaidoyer sur les APE (position et propositions de la CPF) • Participation à l'élaboration de la liste des produits sensibles
Mise en place de réseau en Afrique de l'ouest (ROPPA, APPROCA, RBM)	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure connaissances entre les OP • Plaidoyers plus actifs • Accroissement de la participation des OP à l'élaboration des politiques régionales • Interlocuteur fiable devant les PTF et les instances africaines et inter africaines • Renforcement du rôle et place des OP dans le sillage institutionnels • Faible communication entre les réseaux et les OP de Base 	<ul style="list-style-type: none"> • Etre présent dans ces réseaux • Offre de notre expertise paysanne aux réseaux
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre de concertation 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible prise en compte des points de vue des OP dans l'animation des différents cadres • Participation alibi des OP 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de cellules d'analyse des politiques par les OP • Institution de rencontres préparatoires
<ul style="list-style-type: none"> • Chambres régionales d'agriculture CRA, RECAO 	<ul style="list-style-type: none"> • Confusion des rôles et des responsabilités des CRA qui entraînent un conflit de compétences et de leadership avec les OPF • Absence de services rendus aux producteurs et aux OP 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification des rôles et responsabilités des institutions (CRA, OPF) • Rendre les CRA visibles et opérationnelles au niveau provincial
Décentralisation (CVD, Communes, Conseils Régionaux)	<ul style="list-style-type: none"> • La décentralisation a ignoré l'existence des OP • Elargissement de l'assiette fiscale en défaveur des OP (impôt forfaitaire par OP) • Fausse perception des OP par les collectivités (perçues comme 	<ul style="list-style-type: none"> • Travailler à se positionner au niveau des communes • Sensibiliser les autorités communales sur le statut des OP

	<p>des projets de développement)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création de services chargés du foncier rural dans les communes • Opportunités de contrôler les instances décisionnelles au niveau local 	
Choix et orientations politiques (Agrobusiness, OGM, approche filière)	<ul style="list-style-type: none"> • Ignorance de l'exploitation familiale • Dépendance des producteurs et de leurs organisations aux firmes semencières • Transformation de l'écosystème • Perte de la biodiversité • Déstabilisation des OP (ignorance de la réalité du terrain et des capacités des acteurs) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se méfier des technologies hasardeuses (OGM et agro-carburant) et des visions sans soubassement (agrobusiness et entrepreneuriat agricole)
Accès aux marchés (certification, normes, traçabilité, labellisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Compromet l'OP dans l'écoulement de ses produits • Affaiblissement des capacités des OP à pénétrer les marchés • Commerce équitable (opportunités d'accès à des niche 	<ul style="list-style-type: none"> • Former les producteurs sur la certification, les normes, la traçabilité et la labellisation