



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Roger Blein (Bureau Issala)
et Célia Coronel (Iram)

LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE : ATTENTES FORTES, DURES RÉALITÉS

Février 2013



Avertissement

Ce document synthétise les principaux résultats d'une étude réalisée pour la fondation FARM par Roger Blein (Bureau Issala) et Célia Coronel (Iram), avec les contributions de Peter Asibey-Bonsu, Guillaume Fongang et Salifou Konaté.

Contact : Fabrice Larue, FARM.

L'étude s'appuie sur trois rapports détaillés analysant la situation des organisations de producteurs au Burkina, au Cameroun et au Ghana. Ces rapports sont disponibles sur le site Internet de la fondation (www.fondation-farm.org).

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de FARM ou de ses partenaires.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement les responsables des organisations de producteurs (OP) qui ont accepté de leur consacrer beaucoup de leur précieux temps au Burkina Faso, au Cameroun et au Ghana, ainsi que les responsables des administrations publiques et les différents partenaires impliqués dans l'appui aux OP.

Leurs remerciements vont également aux responsables de la fondation FARM et aux membres du comité de pilotage pour leurs conseils et leurs commentaires des différents rapports des études pays et de la présente synthèse.

Le comité de pilotage était composé de :

- Soumabéré Dioma, secrétaire exécutif de l'Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles dans la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM)
- Thierry Guérin, directeur de la Fédération départementale des CUMA de Dordogne, président de l'association CUMA Bénin et administrateur de Coop de France
- Bertrand Magnien, président de la Société betteravière de Picardie et membre du conseil de surveillance de Tereos
- Denis Pesche, chercheur au Cirad et directeur adjoint de l'UMR ART-Dev, université Paul Valéry, Montpellier
- Joël Teyssier, chargé de mission à Inter-réseaux Développement rural.

Résumé

1. Cette étude présente les principaux résultats d'un travail réalisé en 2012 pour la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde. Elle s'appuie sur trois rapports détaillés analysant la situation des organisations de producteurs dans deux pays d'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso et le Ghana, et un pays d'Afrique du Centre, le Cameroun¹.
2. Dans la foulée de l'indépendance des Etats africains, les organisations de producteurs (OP) ont été constituées sur une base juridique et dans des termes assurant une forte emprise étatique, pour des raisons tenant à la fois à une volonté de contrôle politique du monde rural et à une vision très descendante (« top-down ») du développement agricole. Cette emprise de l'Etat était forte surtout dans les filières d'exportation sur le marché mondial, en raison des enjeux qu'elles représentaient pour le financement du budget et l'équilibre de la balance commerciale.
3. Les années 1980-1990 ont été marquées par l'ajustement structurel des économies ouest et centre-africaines. Dans le secteur agricole, cela s'est traduit par le désengagement de l'Etat de la recherche, de la vulgarisation, de la production et de la commercialisation, et par la libéralisation du commerce intérieur et extérieur. Ce désengagement s'est accompagné d'un transfert rapide et massif des prérogatives des pouvoirs publics vers des organisations socio-professionnelles, peu préparées à assumer ces nouvelles missions.
4. Cependant, la plupart des Etats ont conservé un œil vigilant sur la structuration des OP, soit au travers des cadres juridiques soit, de façon plus insidieuse, par des interventions politiques dans le fonctionnement des organisations, la désignation de leurs représentants et l'attribution des appuis techniques et financiers.
5. D'une façon générale, en canalisant les soutiens publics et les aides internationales au secteur agricole via les OP, les Etats et les bailleurs ont favorisé la création de très nombreuses organisations de producteurs sur des bases opportunistes et suivant des logiques de projets, au détriment de la formation d'organisations autonomes et indépendantes, réunies pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies collectives. Cette dynamique particulière pèse fortement sur le fonctionnement démocratique de la majorité des OP. Pour autant, il existe, dans tous les pays étudiés, de véritables organisations de producteurs structurées autour de fonctions économiques, en particulier l'approvisionnement en intrants, la collecte, le stockage, la commercialisation groupée voire la transformation des produits.
6. Dans la plupart des pays, la distinction est faible entre organisations à vocation économique et organisations à vocation syndicale. La plupart des fédérations nationales² d'organisations paysannes regroupent des structures relevant de différents statuts et

¹ Les rapports par pays sont disponibles sur le site www.fondation-farm.org

² Dans ce rapport, une fédération désigne un regroupement d'organisations de producteurs, qu'elle vise des objectifs économiques ou commerciaux ou un objectif de représentation ou de défense syndicale.

poursuivant de multiples objectifs. Il en va de même pour leurs prolongements régionaux, avec des réseaux d'OP déployés à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA, Réseau Bilital Maroobé) et de l'Afrique centrale (PROPAC), voire au niveau continental avec l'Organisation panafricaine des agriculteurs (PAFO).

7. Cette combinaison des fonctions économiques et syndicales constitue simultanément une force et une faiblesse pour les OP. Elle leur permet d'influer sur le contenu des politiques agricoles, au niveau national et à l'échelon régional. Mais, simultanément, elle alimente la crainte des gouvernements face à l'émergence de contre-pouvoirs forts et amplifie les tentatives d'instrumentalisation.
8. Ces risques sont accrus par la difficulté, pour une très large majorité d'organisations, de respecter scrupuleusement leurs engagements statutaires. Les législations nationales sur les coopératives et les organisations ont été modifiées à plusieurs reprises, et dans tous les pays observés (Ghana, Burkina Faso et Cameroun), une part très importante des organisations ne sont pas en conformité avec la loi : statuts non actualisés, tenue aléatoire des assemblées générales, absence de procès-verbal transmis aux autorités, non-renouvellement des instances élues, carences dans la présentation régulière de comptes certifiés, etc.
9. La situation actuelle des OP reflète le contexte particulier d'émergence d'une frange significative des organisations (créées pour capter des appuis et des ressources). Elle résulte également de facteurs endogènes (analphabétisme des membres voire des élus des organisations de base, faibles ressources, comportements douteux de certains élus, absence de transparence dans la gestion, méconnaissance des législations et des obligations) et de facteurs exogènes (complexité des législations, environnement politique et institutionnel peu porteur et ne favorisant pas l'épanouissement des organisations). L'absence, l'éloignement ou les fortes carences du suivi et du contrôle par les instances publiques en charge des coopératives et autres formes d'organisation, n'incitent pas les OP à améliorer leurs pratiques.
10. Le paysage des organisations de producteurs est extrêmement contrasté dans les trois pays étudiés. D'une façon générale, les OP les plus structurées sont impliquées dans les filières d'exportation stratégiques pour les Etats : coton, café, cacao. Dans ces filières, la structuration des OP, du village jusqu'à l'échelon national, a de tout temps fait partie de la stratégie de promotion des filières. Mais ces OP sont fortement dépendantes des politiques publiques, dont elles sont un instrument de mise en œuvre.
11. Dans les filières destinées aux marchés domestiques, couvrant essentiellement les céréales, les produits animaux et la plupart des fruits et légumes, le paysage est beaucoup plus émietté. Le faible intérêt porté par les Etats à la production alimentaire, jusqu'à la hausse des prix agricoles internationaux de 2007/08, n'a pas favorisé l'émergence d'organisations fortes, alors que ces productions concernent l'immense majorité des producteurs. Il existe cependant dans les différents pays des organisations qui sont parvenues à mettre en place des services économiques pérennes. En général, toutefois, ces OP dépendent lourdement d'appuis financiers extérieurs (Etat, ONG, bailleurs de fonds internationaux). Elles peinent à développer des instruments économiques durables et autonomes sur la base de leurs ressources internes. Leurs capacités techniques sont souvent limitées.

12. Globalement, à l'échelle des pays, et toujours à l'exception des filières d'exportation, les organisations de producteurs pèsent peu tant dans l'approvisionnement en intrants que dans la commercialisation des produits agricoles. Certes, certaines OP se distinguent et fournissent à leurs membres des services cruciaux : livraison d'intrants de qualité, en temps opportun et à des prix négociés ; collecte, stockage et valorisation des produits par la normalisation et la commercialisation différée ; etc. Mais elles font figure d'exception.
13. Ce constat, qui peut paraître sévère, doit interroger sur leurs stratégies l'ensemble des parties prenantes : les Etats, les organisations paysannes, leurs faîtières et leurs réseaux, ainsi que leurs partenaires techniques et financiers (ONG, bailleurs de fonds). La plupart des protagonistes placent de grands espoirs dans les OP. De ce fait, et grâce au charisme de leurs leaders, elles sont devenues des interlocuteurs crédibles dans la négociation des politiques publiques. Depuis le début des années 2000, elles ont joué un rôle important dans la réhabilitation des politiques agricoles, aux niveaux régional (ECOWAP, PAU en Afrique de l'Ouest, PAC/AC en Afrique centrale) et continental (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, lancé par le NEPAD), ainsi que dans la réforme des politiques commerciales affectant les produits agricoles (tarif extérieur commun, Accords de partenariat économique avec l'Union européenne). Les OP ont remporté des victoires importantes, qu'il reste pour l'essentiel à traduire dans la mise en œuvre effective des politiques (souveraineté alimentaire, reconnaissance de l'exploitation familiale, priorité à l'intégration régionale et à la préférence communautaire, etc.).
14. Dans la mise en œuvre des programmes, les OP sont également parvenues à s'imposer comme des acteurs centraux. Mais bien souvent, l'offre de partenariat est insuffisamment dimensionnée en fonction des capacités réelles des organisations et de leur dynamique effective. De ce fait, leurs capacités d'absorption restent faibles et les risques de dysfonctionnement élevés. La compétition fréquente entre les institutions et les organisations d'appui, la diversité des modalités de partenariat et l'insuffisante coordination des partenaires accentuent les difficultés de gestion des soutiens extérieurs par les OP.
15. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le rôle primordial des OP pour gérer les intérêts communs des producteurs et peser tant sur les politiques publiques que sur les modalités de structuration et de rémunération au sein des chaînes de valeur. Le propos est au contraire de considérer que pour que les OP puissent à terme jouer un rôle majeur dans la modernisation des agricultures et la régulation du marché, il est primordial de trouver les chemins qui permettent de les appuyer sans les étouffer, sans amplifier les dysfonctionnements, en respectant leur autonomie et leur responsabilité.
16. Le diagnostic établi sur la base des enquêtes menées dans les trois pays étudiés conduit à formuler des recommandations. L'appui aux OP devrait commencer par remettre en place les instruments fondamentaux de politique accessibles à une majorité de producteurs et d'organisations. C'est avant tout la question du financement de l'agriculture et des filières agroalimentaires qui est posée. Les OP permettent à leurs membres d'accéder au crédit, mais elles ne peuvent pallier les imperfections des marchés, qui se traduisent par des taux d'intérêt prohibitifs pour les petits producteurs. C'est ensuite dans le domaine des modalités d'organisation et de régulation des marchés que les politiques publiques doivent réinvestir fortement. L'accent mis sur le

renforcement de la sécurité alimentaire ouvre des opportunités pour une implication accrue des OP dans la constitution et la gestion des stocks agricoles. Sur tous ces points, la kyrielle de projets et de programmes ponctuels, isolés, localisés peuvent tout au plus créer des références mais ne permettent pas de changer d'échelle, d'autant plus qu'ils reposent sur autant de modalités différentes. Les Etats, comme les institutions régionales, les acteurs du développement et les OP, devraient s'y atteler en priorité.

17. Un autre champ crucial est celui de la gestion des risques. Le G20 agricole, en 2011, a mis en évidence la nécessité pour les agriculteurs, en particulier les petits exploitants, de pouvoir se prémunir contre les aléas climatiques et économiques afin d'améliorer leurs revenus, d'augmenter leurs investissements et d'obtenir plus facilement des prêts. L'idée d'intégrer systématiquement la question des risques dans les politiques agricoles et de mettre à la disposition des producteurs une palette d'outils pour les traiter, fait son chemin. Les OP peuvent jouer un rôle précieux pour la conception, la diffusion et la gestion d'assurances indicielles, permettant d'indemniser les pertes de récolte et de bétail dues aux intempéries. Elles sont également des interlocuteurs indispensables pour développer la contractualisation avec des opérateurs d'amont ou d'aval, afin de sécuriser l'approvisionnement en intrants, garantir les débouchés et lisser les fluctuations des prix agricoles. Mais les actions des OP ne porteront pleinement leurs fruits que si l'Etat instaure un cadre global de gestion des risques, en mettant en place des filets de sécurité économiques et sociaux, en créant un environnement économique, fiscal et juridique approprié (ce qui passe par le développement d'organisations interprofessionnelles structurées, conférant aux OP un réel pouvoir de représentation des producteurs dans les filières) et en soutenant des partenariats public-privé.
18. Enfin, les organisations coopératives vont être, à très court terme, confrontées à la mise en conformité de leurs statuts et de leur fonctionnement avec les nouvelles dispositions de l'Acte uniforme de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) sur les sociétés coopératives. La plupart d'entre elles n'en sont pas informées et n'ont pas conscience des enjeux. Les Etats concernés n'ont pas encore modifié leur législation, alors que toutes les coopératives doivent avoir adapté leurs statuts avant le 15 mai 2013, ce qui pour la grande majorité d'entre elles semble irréalisable.
19. Compte tenu des spécificités du secteur agricole, le débat devrait être ouvert sur la pertinence de certaines dispositions contenues dans l'Acte uniforme, ainsi que sur l'opportunité de mieux différencier les cadres réglementaires selon le niveau de structuration des OP (coopératives de base, unions, fédérations, etc.) et selon leur champ d'intervention. La discussion devrait également porter sur la meilleure façon d'accompagner l'organisation coopérative du monde agricole, avec des dispositions réglementaires qui soient en adéquation avec les capacités des acteurs et qui permettent d'accompagner les évolutions requises dans le fonctionnement des OP. Celles-ci doivent en effet devenir plus autonomes (sur le plan financier et vis-à-vis des gouvernements), améliorer leur vie démocratique interne, renforcer leurs capacités managériales et sécuriser leurs activités dans un marché de plus en plus concurrentiel et soumis à des normes qualitatives de plus en plus strictes. La question se pose d'adapter le contenu de l'Acte uniforme de l'OHADA ou d'en assouplir les conditions d'application pour ne pas laisser les OP au bord de la route et accroître leur vulnérabilité, à cause de cadres juridiques inappropriés.

20. Confrontés au défi d'augmenter fortement la production agricole pour nourrir une population croissante et en voie d'urbanisation rapide, certains gouvernements africains pourraient être tentés de privilégier des modèles de type agro-industriel, fondés sur de grandes exploitations et un large recours à de la main d'œuvre salariée. L'efficacité économique de ces modèles est discutable et les risques qu'ils soulèvent, en termes politiques et sociaux, sont énormes. Dans ce contexte, réunir les conditions propices au développement des organisations de producteurs pour en faire des acteurs économiques incontournables, favorisant l'accès au marché des petites et moyennes exploitations et facilitant leur intégration dans des filières performantes, constitue un enjeu considérable, qui dépasse largement le secteur agricole.

SOMMAIRE

Avertissement	3
Remerciements	3
Résumé	4
Problématique et questions clés de l'étude	11
Méthode et limites	12
Le contexte	13
Trente ans de libéralisation économique et commerciale	13
Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre	16
Vers des approches interprofessionnelles	20
L'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives	21
Aperçu de la construction des organisations de producteurs à vocation économique	23
Des processus de construction très liés aux politiques de l'Etat	23
La période post-coloniale 1960-1980	23
Fin des années 1980-2000 : libéralisation et transferts de compétences.....	24
Fin des années 1990-2000 à nos jours : entre dynamiques paysannes et instrumentalisation	25
Similitudes et spécificités des processus dans les trois pays	27
Une tentative d'état des lieux	28
Typologie juridique des organisations à vocation économique	28
Situation du Ghana	28
Situation du Burkina Faso	29
Situation du Cameroun	29
Principales filières concernées par l'organisation collective des producteurs	31
Part des OP dans la production et la commercialisation.....	31
Burkina Faso.....	31
Cameroun	32
Ghana	32
Principales caractéristiques des organisations	33
Le rôle attendu des OP dans l'appui aux producteurs.....	33
Nature des services fournis par les organisations	36
Forces et faiblesses des OP à vocation économique	38
Un investissement dans les services économiques fortement dépendant de l'environnement extérieur	38
Un poids économique limité dans les filières alimentaires domestiques	40
Un rôle plus structurant dans les filières d'exportation	41
Des OP faibles dans des interprofessions mal définies	42
Facteurs explicatifs	43
Stabilité et prévisibilité des politiques publiques	43
Tension entre fonctionnement démocratique et efficacité économique	44

Des capacités techniques et humaines réduites pour fournir des services sophistiqués	45
Les défaillances des instruments de politique structurants : lignes de crédit, régulation du marché, politiques de stockage, etc.	46
Les conditions d'émergence des organisations déterminent leur pérennité et leur ancrage	46
Un décalage persistant entre le rôle attendu des OP et leurs capacités réelles.....	47
La difficulté des faïtières et réseaux d'OP à capitaliser et exploiter les acquis dans le dialogue et la négociation des politiques.....	47
Perspectives et recommandations	48
Adapter l'Acte uniforme de l'OHADA aux besoins des OP à vocation économique	48
Raisonner les conditions d'un changement d'échelle à partir des initiatives et pratiques localisées	51
Créer un cadre de politiques publiques favorable aux OP	52
Inscrire les OP dans les dynamiques politiques régionales	53
Améliorer l'efficacité de la coopération internationale	54
En guise de conclusion.....	56
Sigles et acronymes	59
Principales sources bibliographiques.....	61
Annexe : Fiches synthétiques des organisations enquêtées.....	65
Burkina Faso.....	65
Cameroun.....	68
Ghana	70

Problématique et questions clés de l'étude

L'étude s'inscrit dans les orientations générales de travail de la fondation FARM. Elle participe à l'élaboration d'un diagnostic sur le rôle des organisations de producteurs (OP) dans l'économie agricole des pays en développement et doit déboucher sur des propositions opérationnelles, tant dans le champ des politiques publiques que dans le domaine du renforcement des compétences des OP.

L'étude vise plus précisément les objectifs suivants :

- appréhender l'importance économique des organisations de producteurs à travers l'analyse de trois pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- identifier les contraintes internes et les obstacles liés à leur environnement (institutionnel, économique, juridique, politique, etc.), en analysant notamment les implications de l'adoption de l'Acte uniforme de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) relatif au droit des sociétés coopératives ;
- évaluer le potentiel économique des OP et préciser les conditions à réunir et les appuis dont elles devraient bénéficier pour qu'elles puissent exprimer ce potentiel et contribuer de façon plus décisive à la structuration du secteur agricole et agroalimentaire dans son ensemble.

L'étude a une double finalité : (i) analyser la situation actuelle des OP dans ces pays, et (ii) formuler des pistes de réflexion et des propositions susceptibles d'alimenter la réforme des politiques publiques allant dans le sens d'un renforcement des capacités économiques des OP, du renforcement de leur pouvoir de marché et de leurs capacités de contractualisation.

Ce travail se concentre sur les organisations de producteurs ayant une finalité économique et couvrant des productions destinées à l'exportation ou au marché intérieur (encadré 1). Trois pays ont été retenus pour disposer d'une base d'information et d'analyse : le Burkina Faso et le Ghana en Afrique de l'Ouest, le Cameroun en Afrique centrale. Sans prétendre à la représentativité, tant les situations diffèrent dans les différents pays ouest et centre-africains, les pays et les OP ont été choisis pour illustrer des trajectoires historiques, des contextes et des problématiques suffisamment contrastés.

Encadré 1 : Les organisations de producteurs à vocation économique

L'organisation des producteurs recouvre des domaines d'action collective très vastes et variés en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'étude se concentre sur les organisations qui déploient des services ciblés sur l'économie de l'exploitation agricole : principalement l'approvisionnement en intrants, la production ou l'approvisionnement en semences améliorées et certifiées, la collecte, le stockage, la transformation et la commercialisation groupée des produits agricoles. Fréquemment, les OP proposent un ensemble de services économiques et non économiques (appui-conseil, formation, actions sociales, défense des intérêts des producteurs/action syndicale, etc.). L'étude s'intéresse plus spécifiquement aux performances économiques des OP, sous plusieurs aspects : (i) l'efficacité des services, analysée en termes de capacités à organiser et dispenser un service d'intérêt collectif dans la durée, permettant d'améliorer le fonctionnement des exploitations (par exemple la disponibilité d'intrants de qualité) et d'en renforcer les performances économiques ; (ii) la capacité à structurer des services et des outils pérennes, au delà des logiques ponctuelles de projets ; (iii) la capacité de négociation et le renforcement du pouvoir de marché des producteurs, que ce soit dans la négociation des prix des consommations intermédiaires ou dans le positionnement sur le marché des produits issus de l'exploitation.

Méthode et limites

L'étude comprend et s'appuie sur des études de cas conduites dans trois pays choisis pour représenter une diversité de situations : le Burkina Faso et le Ghana en Afrique de l'Ouest, le Cameroun en Afrique centrale. Les études pays³ ont permis d'établir un diagnostic global et de réaliser des analyses détaillées auprès d'un panel d'organisations sélectionnées au regard d'un ensemble de critères (encadré 2).

Les travaux dans les pays concernés ont reposé sur une revue bibliographique et des entretiens avec des personnes ressources de l'administration et des projets d'appui aux OP, ainsi que des rencontres avec des responsables des OP sélectionnées et de leurs organisations faitières. Les OP enquêtées sont listées et présentées dans la section sur la nature et les services fournis par les organisations.

L'absence de répertoire national actualisé des organisations de producteurs, récapitulant un ensemble d'informations de base (statut, nombre de membres, nature des activités, chiffre d'affaires, poids économique, etc.) n'a pas facilité l'établissement d'une photographie globale du paysage des OP dans chaque pays. Au niveau des OP directement enquêtées, la faible disponibilité des leaders, les carences importantes dans l'enregistrement des activités et l'archivage de l'information d'une proportion significative des organisations ont fortement affecté la qualité et la précision des données collectées. Ces limites de l'étude sont simultanément un élément du diagnostic sur le degré de professionnalisation des organisations et sur la distance qui les sépare d'approches entrepreneuriales dites « modernes ».

Encadré 2 : Critères de sélection des OP enquêtées et principaux domaines d'enquête

Cinq critères principaux ont été choisis pour opérer la sélection des filières de produits et des organisations de producteurs retenues pour les enquêtes :

- importance de la filière dans la sécurité alimentaire nationale et régionale ;
- importance de la filière dans les exportations agroalimentaires du pays ;
- insertion de la filière dans des marchés innovants ou de diversification ;
- insertion de la filière dans des dispositifs interprofessionnels ou des mécanismes contractuels avec les pouvoirs publics ;
- degré de maîtrise des fonctions économiques.

Les grilles d'enquête étaient structurées autour des rubriques suivantes :

- la fiche d'identité de l'OP : étapes de construction, aspects statutaires, fonctionnement, importance (nombre et type d'adhérents, volumes traités), dotation en infrastructures et en ressources humaines, gouvernance, surface financière et structure de financement de l'organisation ;
- l'analyse de ses services économiques :
 - l'approvisionnement en intrants : principales étapes de mise en place des services, organisation, modalités de financement, relations avec le système bancaire, gestion des risques, relations avec le secteur privé et les institutions publiques ;
 - le stockage, la transformation et la commercialisation des produits : champ et produits couverts, principaux acteurs de la filière et place de l'OP dans le jeu d'acteurs, poids de l'OP dans la filière, nature des services offerts aux producteurs, modalités concrètes de gestion des services, modalités de financement/préfinancement des campagnes de commercialisation, nature des relations avec le secteur bancaire et modalités de gestion des risques de marché, types de marchés couverts ou prospectés (locaux, nationaux, régionaux, internationaux ; marchés conventionnels ou de niche), nature des relations avec les clients (institutionnels, privés), analyse des marges et des modalités de fixation des prix et des ristournes aux producteurs, stratégie marketing, etc. ;
 - les services d'appui-conseil aux producteurs : nature et organisation des services d'appui-conseil ; modalités de financement ; revue des impacts ;
- l'analyse des enjeux liés à la réglementation et aux politiques publiques : aspects juridiques, fiscaux et réglementaires, liens avec les politiques agricoles, perspectives induites par l'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives.

³ Les trois études pays sont disponibles sur le site de FARM (www.fondation-farm.org).

Le contexte

La phase de libéralisation des politiques agricoles, inscrite dans le mouvement plus large de dérégulation des économies africaines confrontées à la crise budgétaire et financière des années 1980, s'est traduite par un retrait important de l'Etat du secteur agricole et de la gestion de la sécurité alimentaire et par le recentrage de ses interventions sur des missions dites régaliennes.

Trente ans de libéralisation économique et commerciale

Dans le secteur agricole, la libéralisation a eu quatre traductions concrètes, avec des déclinaisons différenciées selon les pays :

- la libéralisation du commerce intérieur : les monopoles publics d'approvisionnement en intrants et de commercialisation sont supprimés, les prix administrés sont abandonnés, le rôle des opérateurs privés reconnu dans le commerce des produits agricoles et alimentaires, ainsi que dans celui des intrants ;
- la libéralisation du commerce extérieur, avec le démantèlement des protections tarifaires aux frontières (baisse des droits de douane sur les produits importés, baisse de la fiscalité appliquée aux produits exportés) et une mise en compétition plus directe des agricultures ouest et centre-africaines avec leurs concurrentes ;
- la baisse des financements publics alloués à l'agriculture (subventions des intrants, programmes de recherche et de vulgarisation, etc.) et à la sécurité alimentaire (subventions à la consommation, stocks de sécurité alimentaire) ;
- le transfert des prérogatives en matière d'accompagnement des producteurs de l'administration agricole vers les organisations socioprofessionnelles, ou le retrait pur et simple de l'Etat dans l'organisation et la gestion de missions jusqu'alors considérées comme relevant du service public : appui-conseil/vulgarisation, financement, approvisionnement en intrants, collecte des produits, etc.

Ces réformes ont deux caractéristiques importantes pour les questions traitées par l'étude :

- elles sont conduites dans le cadre d'un dialogue bilatéral entre l'Etat et les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international, Banque mondiale), auxquelles les pays ont recours pour négocier l'échelonnement de la dette, le refinancement de l'économie et du budget de l'Etat. Si elles se réfèrent toutes à la même doctrine (le « consensus de Washington »), elles empruntent des chemins différents d'un pays à un autre. Ce point est important car il conforte implicitement des visions et des approches nationales, alors même que l'ensemble du monde et la région Afrique sont conscients de l'importance de l'intégration régionale dans le mouvement de mondialisation qui s'accélère. De plus, cette approche nationale des réformes économiques et commerciales néglige les interdépendances entre les pays et l'ampleur des échanges transfrontaliers formels et informels qui structurent une intégration concrète des économies, fondée sur leurs complémentarités ;

- en lien avec le point précédent, la négociation sur la libéralisation commerciale extérieure est conduite unilatéralement (par chaque pays), dans le cadre du processus d'ajustement, avec les institutions financières internationales, alors que le reste du monde négocie les règles du commerce mondial dans un cadre multilatéral (le GATT jusqu'en 1993, puis l'OMC). Cela se traduit par un désarmement tarifaire unilatéral (censé assurer une relance de l'économie et la spécialisation des pays en fonction de leurs avantages comparatifs), sans contreparties autres que le refinancement des économies et la restructuration ou le rééchelonnement de la dette publique. Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, le débat porte sur la libéralisation des échanges et la compatibilité des politiques de soutien avec les accords de l'OMC, mais repose sur le principe du « donnant-donnant » et sur le traitement différencié, impliquant des engagements sur le rythme et l'ampleur de la libéralisation calibrés en fonction du niveau de développement (pays les moins avancés – PMA, économies en développement, économies développées).

Ce processus de négociation international bipolaire a plusieurs conséquences majeures pour les pays africains : (i) une libéralisation du commerce extérieur et une réduction des soutiens publics à l'agriculture qui va bien au-delà des réformes réalisées par les autres pays, notamment par les principaux concurrents des pays africains, en application de l'Accord de Marrakech (1994), signé en conclusion du cycle de négociations commerciales d'Uruguay ; (ii) des politiques nationales divergentes, non harmonisées dans un cadre régional, et des économies agricoles qui affrontent la compétition internationale en ordre dispersé et avec une capacité de négociation réduite en raison de l'étroitesse des marchés nationaux ; (iii) des acteurs socioprofessionnels à qui on transfère en un temps record, et sans les accompagnements nécessaires, de multiples fonctions auparavant (plus ou moins bien) assumées par l'Etat, en même temps qu'est introduite une compétition accrue avec le reste du monde.

Depuis le début des années 2000, suite à la signature de l'Accord de Cotonou⁴ entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), les deux régions – Afrique de l'Ouest et Afrique centrale –, sont engagées dans la renégociation des règles régissant le commerce avec l'Europe. Les accords de partenariat économique (APE) doivent remplacer les règles en vigueur dans les conventions de Lomé successives fondées sur un système de préférences commerciales non réciproques accessible à l'ensemble des pays ACP, quel que soit leur niveau de développement (PMA, non PMA). Les APE visent au contraire à instaurer un régime de préférences réciproques via un accord de libre-échange négocié avec chaque sous-région, compatible avec l'article 24 du GATT. Fin 2012, la négociation se prolonge toujours en raison de désaccords profonds entre l'Union européenne et les différentes régions africaines sur l'ampleur de la libéralisation et sur le rythme de cette libéralisation⁵. Les offres d'accès aux marchés préparées par l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale excluent du schéma de libéralisation l'ensemble des produits agricoles concurrents, jugés « produits sensibles à l'ouverture commerciale ». Si ces dispositions sont entérinées dans l'accord – si

⁴ L'Accord de Cotonou succède à plusieurs conventions de Lomé, qui elles-mêmes ont rénové les Accords de Yaoundé conclus à l'issue des Indépendances pour protéger les relations commerciales héritées de la spécialisation coloniale, entre les anciennes métropoles et leurs ex colonies.

⁵ A ce jour, un seul accord de partenariat économique a été conclu avec une région d'Afrique (Maurice, Madagascar, les Seychelles et le Zimbabwe). Cet APE est entré en application en mai 2012.

accord il y a –, les filières agricoles relèveront du régime général des droits de douane, applicable à l'ensemble des pays tiers par les unions douanières en cours de construction. Cependant, ce régime commercial évolue dans la mesure où les régions ACP doivent chacune se doter d'un tarif extérieur commun (TEC) en matière de droits de douane.

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, le TEC existait auparavant pour l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA, regroupant huit pays de la Zone franc CFA). Il est désormais en voie d'être conclu pour l'ensemble des quinze pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), incluant les huit pays membres de l'UEMOA. Sa structure a été modifiée et comporte cinq niveaux de droits de douane : 0, 5, 10, 20 et 35 %. Ce dernier niveau a été instauré pour les produits représentant des « biens spécifiques pour le développement économique », suite à une forte mobilisation des organisations agricoles et en réponse aux positions traditionnellement plus protectionnistes du Nigeria. Un travail important de reclassification des produits au sein des cinq bandes tarifaires a été conduit par voie de négociation entre les pays. La nouvelle structure du TEC a été validée au niveau technique en décembre 2012, ouvrant la voie à une ratification par les chefs d'Etat et de gouvernement au premier trimestre 2013.

La grande majorité des produits agricoles considérés comme produits sensibles dans l'APE ont été classés au sein de la cinquième bande tarifaire du TEC, au taux de 35 %. C'est le cas des viandes et de la plupart des produits transformés destinés directement à la consommation, concurrents des productions locales.

Cependant, au regard des enjeux de souveraineté alimentaire et de protection des agricultures locales, il subsiste des arbitrages défavorables au secteur agricole, rendus soit au nom des consommateurs, soit dans l'intérêt des industries de transformation locales, principalement les moulins (blé) et les industries laitières. La structure du TEC distingue les intrants, taxés à 5 % car ils sont utilisés comme consommation intermédiaire par les industries locales (les céréales brutes, la poudre de lait) et les produits transformés, taxés à 35 % pour protéger les mêmes industries. Un autre arbitrage particulièrement important concerne le riz. Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA proposent de maintenir la taxation en vigueur jusque là dans l'espace UEMOA, soit 10 %. Ce taux est jugé très insuffisant par les OP et les ministères de l'agriculture des pays concernés, compte tenu des besoins de protection des investissements dans cette filière pour répondre aux ambitions de relance de la production et de réduction de la dépendance à l'égard des importations, affichées par la plupart des pays. Deux arguments sont avancés pour justifier cet arbitrage sur le riz : (i) le caractère social du produit et les risques pour le pouvoir d'achat des consommateurs ; (ii) l'incertitude sur les capacités de réponse du potentiel de production régional et les risques d'une rupture d'approvisionnement des marchés de consommation.

Dans le cas de l'Afrique centrale, la situation est autrement plus complexe. Deux institutions régionales coexistent : la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)⁶. De par sa position géographique, cette région comprend plusieurs pays polarisés par d'autres ensembles

⁶ La CEEAC comprend dix pays : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Sao Tomé et Principe (STP). Le Tchad, l'Angola, le Burundi, la RDC et STP ne sont pas membres de la CEMAC.

régionaux, notamment la SADC (Communauté de l'Afrique australe) et le COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). Le Burundi est membre du COMESA et de l'EAC (Communauté d'Afrique de l'Est). La République démocratique du Congo est membre de la SADC et du COMESA et négocie l'APE dans le cadre de la négociation SADC/UE. L'Angola négocie aussi l'APE dans le cadre de la SADC, alors que le Burundi le négocie dans le cadre de l'EAC. S'ajoute à cela la CEN-SAD dont sont membres la République centrafricaine et le Tchad, et qui a aussi pour ambition de constituer une zone de libre-échange avec nombre de pays d'Afrique de l'Ouest. La SADC et le COMESA sont engagés aux côtés des pays d'Afrique de l'Est (EAC) dans la constitution d'un vaste ensemble économique de libre-échange de vingt-six pays, allant de l'Egypte à l'Afrique du Sud.

Pour l'heure, parmi les institutions d'intégration d'Afrique centrale, seule la CEMAC réunissant les pays de la Zone franc CFA (à l'image de l'UEMOA en Afrique de l'Ouest), dispose d'un tarif extérieur commun (TEC) structuré autour de quatre niveaux de droits de douane : 5, 10, 20 et 30 %. Dans cet espace, le plus intégré sur le plan des politiques macroéconomiques, commerciales et monétaires, les échanges intra-régionaux représenteraient moins de 2,5 % du commerce des Etats membres et les pays peinent à respecter les engagements communautaires⁷. Le faible degré d'intégration s'explique aussi par les disparités de structure économique, avec des pays disposant de ressources minières considérables (comme le Gabon, le Congo et la RDC), tournés vers l'exportation et n'accordant pas toujours une place importante au développement agricole. Les pays pétroliers ont une économie alimentaire particulièrement extravertie. En raison des différences de niveaux de revenu moyen par habitant, ils sont dans les faits réticents à l'égard de l'intégration régionale, en raison des implications sur la mobilité des personnes. Enfin, les déficiences des infrastructures de commerce (transports, communication, etc.) sont également des freins importants et des facteurs d'enclavement majeurs. Dans ces conditions, l'émergence d'un espace régional intégré, avec un tarif extérieur commun et une libre circulation des produits en son sein, constitue une perspective de très longue haleine.

Les deux régions entretiennent ensemble des relations commerciales importantes, tout particulièrement pour les produits agropastoraux sur les frontières Cameroun-Nigeria et Tchad-Nigeria. De nombreux produits ouest-africains, et notamment les produits de l'élevage pastoral et agropastoral sahélien, alimentent les marchés d'Afrique centrale.

Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre

Dès la fin des années 1990, les critiques se multiplient sur les conséquences de la libéralisation et du retrait de l'Etat du secteur agricole et de la gestion de la sécurité alimentaire. La montée en puissance des organisations de producteurs, de plus en plus structurées à l'échelle nationale, va conduire plusieurs pays à entamer des discussions avec l'ensemble des acteurs du monde rural pour définir des lois d'orientation agricole (LOA) destinées à marquer le retour de l'agriculture dans les priorités de l'agenda national. Au Mali et au Sénégal, les coordinations nationales des OP vont jouer un rôle central dans l'animation de cette réflexion jusqu'au niveau le plus décentralisé. Ces processus ont débouché sur des

⁷ Les quatre bandes du TEC sont d'ailleurs assorties d'une marge de 5 %, laissée à la discrétion des pays.

lois soumises et adoptées par les parlements. Des processus moins sophistiqués et nettement moins participatifs se sont déroulés dans d'autres pays comme le Niger et le Burkina Faso. Ils ont débouché sur des approches plus traditionnelles, spécifiées dans des documents de stratégie de développement rural, non discutés par les organes législatifs. Une politique agricole est aussi redéfinie au Cameroun, au début des années 2000, mais sans réelles appropriation ni implication des organisations de producteurs.

D'une façon générale, les processus de constitution des LOA s'appuient sur des formes de concertation caractérisées par :

- une discussion sur les grandes orientations des politiques, notamment la finalité de l'agriculture (enjeux alimentaires, territoriaux, environnementaux, emploi, etc.), les enjeux relatifs aux structures de production, aux questions foncières et au statut de l'exploitant ;
- une discussion qui néglige les dimensions régionales⁸, malgré les fortes interactions et interdépendances des agricultures nationales (marchés, ressources naturelles partagées, institutions et organismes de coopération communs, etc.). Le marché régional ne fait pas l'objet d'un traitement particulier, la distinction n'est opérée qu'entre produits destinés au marché intérieur et produits pour l'exportation. Ces politiques reflètent en réalité la fragilité des processus d'intégration régionale et la suprématie des politiques sectorielles nationales ;
- des OP mobilisées au regard de leur « légitimité syndicale », de leur implantation locale et de leurs capacités de plaidoyer (sur l'exécutif et le législatif) et d'alliances au sein de la société civile. Le poids économique des OP entre peu en ligne de compte dans ces processus ;
- en lien avec ce dernier point, les enjeux économiques sont abordés essentiellement sous l'angle de la production : financement, accès aux intrants, etc., et ce, dans des termes généraux. Les dimensions relatives à l'aval de la production (maîtrise de la commercialisation, structuration des chaînes de valeur, adéquation avec l'évolution de la demande alimentaire ou des marchés internationaux) sont relativement peu traitées. Alors que la politique commerciale est un domaine de souveraineté régionale, les références aux accords régionaux précisent que la politique nationale sera conduite en conformité avec les règles communautaires, mais l'Etat n'exclut pas de recourir à des formes de protection ou de subvention.

Toujours à la fin des années 1990, l'UEMOA engage la définition de sa politique agricole (PAU) pour les huit pays membres partageant le franc CFA. Ce processus régional va marquer un premier tournant dans le rôle des réseaux régionaux d'OP dans la négociation des politiques. Il s'engage sur les rails bureaucratiques habituels, mais le ROPPA va enrayer la mécanique et imposer une concertation avec les OP dans chaque pays et au niveau régional. Il

⁸ A titre d'exemple, la loi d'orientation agricole du Sénégal fait une vague référence (article 3) à différents cadres régionaux (UEMOA, CEDEAO, OMVS, OMVG) et internationaux (NEPAD, UE/ACP) dans lesquels elle dit s'inscrire sans plus de précisions, alors que plusieurs de ces cadres sont en principe « structurants » pour l'orientation des politiques nationales (cas à l'époque du NEPAD et de la PAU/UEMOA).

ne parviendra pas à influencer l'orientation jugée libérale de la politique, mais fera cependant reconnaître la place de l'exploitation familiale.

En 2003, la CEDEAO enclenche la négociation de sa politique agricole dite ECOWAP, en tirant les enseignements du processus engagé avec la PAU dans le cadre de l'UEMOA. Le pilotage de la définition de l'ECOWAP⁹ sera d'emblée placé sous la responsabilité d'un comité multi-acteurs. Plusieurs inflexions majeures méritent d'être soulignées :

- l'ECOWAP est intégrée dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), élaboré par l'Union africaine dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui marque la volonté des décideurs africains de reprendre le leadership des stratégies de développement ;
- l'importance accordée aux questions liées aux marchés : l'intégration régionale du marché intérieur et la prise en compte des spécificités des produits et filières agricoles dans la définition ultérieure du tarif extérieur commun¹⁰ ;
- la reconnaissance du rôle des acteurs socio-professionnels comme acteurs majeurs de la mise en œuvre des politiques et des programmes, notamment dans le domaine économique et commercial (approvisionnement en intrants, stockage, mise en marché, structuration des chaînes de valeur) ;
- les politiques agricoles se déclinent à l'échelle régionale et dans chacun des pays membres, avec l'élaboration des Programmes régionaux et des Programmes nationaux d'investissements agricoles (respectivement, PRIA et PNIA). Pour autant la cohérence d'ensemble n'est pas clairement avérée, et surtout, la gestion des complémentarités économiques et les choix de spécialisation n'ont pas fait l'objet de négociations entre pays¹¹. Les approches nationales continuent de dominer l'agenda des décideurs nationaux ;
- enfin, la mise en œuvre des politiques, tant au niveau national que régional, repose sur la signature de pactes de partenariats, inspirés des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et engageant la responsabilité des différentes catégories d'acteurs, y compris la communauté internationale.

La crise alimentaire de 2007-08, induite par la flambée des prix des matières premières agricoles sur les marchés mondiaux, va accélérer les processus en cours. La CEDEAO déclinera la politique régionale dans un programme d'urgence (l'Offensive régionale pour la production agricole et contre la faim) et orientera les programmes régionaux autour de trois priorités : (i) la promotion des produits stratégiques (riz, maïs, manioc, produits de l'élevage), (ii) la promotion d'un environnement porteur pour le secteur agricole, (iii) l'accès à l'alimentation des populations vulnérables. Des initiatives équivalentes (plans de relance)

⁹ Qui sera adoptée en janvier 2005 par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO.

¹⁰ A l'inverse de l'UEMOA qui a défini son TEC avant la politique sectorielle agricole, la CEDEAO a l'opportunité potentielle de mettre en adéquation le TEC avec les orientations de sa politique agricole.

¹¹ Tous les pays affichent l'objectif d'autosuffisance nationale en riz, et plusieurs ambitionnent de conquérir le marché régional.

seront mises en œuvre au niveau national et se focaliseront sur l'accroissement rapide de la production agricole : aménagements hydro-agricoles, fourniture d'intrants (engrais, semences améliorées). Dans les pays de la CEDEAO, les plans de relance vont refléter les deux objectifs contradictoires habituels :

- des mesures d'allègement du coût des importations pour favoriser l'accès à l'alimentation des consommateurs : réduction ou suspension des droits de douane et de la TVA, subventions à la consommation, plafonnement des prix. Ces mesures favorisent les produits importés par rapport aux produits locaux ;
- des mesures d'encouragement de la production, via la subvention des intrants et diverses mesures d'accompagnement ciblées sur les producteurs nationaux et destinées à réduire le poids des importations.

La question des fonctions économiques des OP et de leur place dans les dispositifs de relance agricole a été au cœur des critiques formulées sur les plans d'urgence nationaux, dominés par le retour d'une certaine vision étatiste du développement agricole. Les OP ont été peu consultées sur le contenu des mesures. Les modalités de mise en œuvre des programmes de subvention des intrants n'ont généralement pas pris en compte les initiatives des OP en matière d'organisation de l'approvisionnement en intrants de leurs membres. Certaines se sont trouvées mises en difficulté par les programmes gouvernementaux en raison des différentiels de prix entre les intrants subventionnés par l'Etat ou les organisations internationales, et les intrants fournis par les organisations de producteurs.

Sur un plan plus général, les OP d'Afrique de l'Ouest, tant au niveau des plateformes nationales qu'au niveau des réseaux régionaux, ont mis l'accent sur l'accroissement des ressources allouées à l'agriculture (respect des engagements de Maputo de consacrer au moins 10 % des budgets publics au secteur agricole), mais n'ont pas réellement investi le champ des propositions sur les modalités permettant aux producteurs de disposer d'instruments pérennes et de services économiques performants. Elles ont peu valorisé les enseignements de l'expérience de leurs membres dans les domaines relatifs à l'intensification agricole et à la maîtrise de la commercialisation des produits. Les pouvoirs publics nationaux, comme les OP, restent souvent prisonniers des logiques de projets. Le « retour des politiques » dans l'agenda ne trouve pas de prolongement significatif dans une réflexion sur les instruments de politiques économiques. Cette préoccupation est en revanche prise en charge par la CEDEAO, mais avec des leviers opérationnels encore balbutiants (instruments d'appui à l'intensification, au stockage et à la mise en marché) et un débat complexe sur la subsidiarité entre l'échelle régionale et l'échelle nationale.

En Afrique centrale, les processus de réforme des politiques agricoles nationales et régionales sont nettement moins aboutis. La CEMAC (voir page 17) dispose d'une stratégie agricole commune depuis 2003, dont les retombées concrètes sont difficiles à appréhender. La CEEAC travaille actuellement à l'élaboration d'une politique agricole commune de l'Afrique centrale (PAC/AC). Dans le même temps, elle décline le processus agricole du NEPAD à l'échelle régionale et dans chaque pays. Le Programme régional d'investissements agricoles (PRIA) est annoncé pour mi-2013, alors que l'adoption de la politique agricole régionale est programmée pour avril 2013.

L'Afrique centrale est caractérisée par de fortes disparités entre les pays, une dynamique régionale très faible, alors que de nombreux Etats misent sur l'exploitation des ressources minières pour assurer les bases de leur croissance économique. Bien que la région dispose d'un très grand potentiel agricole – avec en particulier d'importantes ressources en terres et en

eau –, sa mise en valeur se heurte à de multiples obstacles : défaillance des institutions publiques, forte vulnérabilité d'une part importante des populations rurales, faible niveau d'organisation des producteurs, faible intégration économique et commerciale régionale, désengagement du secteur bancaire, faiblesse des infrastructures et climat d'insécurité, lié à des conflits.

L'implication des OP dans le dialogue sur les politiques est aussi nettement moins développée qu'en Afrique de l'Ouest. Créée en 2005, la Plateforme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale (PROPAC) repose sur des plateformes nationales encore fragiles.

Vers des approches interprofessionnelles

Les décideurs publics, comme les acteurs socio-professionnels, sont conscients des dysfonctionnements ou des imperfections du marché intérieur national ou régional. Dans les deux régions étudiées, l'amélioration de l'environnement commercial des filières passe par la recherche d'une union douanière, dotée d'un tarif extérieur commun (pratiquement aboutie dans le principe en Afrique de l'Ouest, plus complexe à concevoir en Afrique centrale : voir supra) et la mise en place d'un marché intérieur régional libéralisé, avec le principe de libre circulation des hommes et des biens. Le débat sur la régulation du marché a été rouvert en Afrique de l'Ouest, tant dans certains pays (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria...) qu'à l'échelle régionale. Toutefois, les instruments publics d'une régulation des marchés restent limités : stockage d'intervention portant sur des quantités réduites et ciblés sur les filières stratégiques pour la sécurité alimentaire, mise en place de magasins-témoins, etc. Au niveau régional, le débat porte sur l'appui aux OP dans le stockage et la mise en marché différée, et le développement du warrantage à petite et grande échelle, avec ou sans tierce détention.

En fait, l'organisation des marchés des produits agricoles et alimentaires est plutôt recherchée à travers le développement des démarches interprofessionnelles. Ces démarches empruntent de multiples chemins, souvent inspirés des doctrines des bailleurs de fonds : tables filières inspirées du modèle canadien, cadres de concertation, interprofessions inspirées du modèle français, plateformes multi-acteurs, etc. Quelles qu'en soient les formes, elles mettent en avant deux grandes catégories de missions :

- représenter les intérêts communs de la filière auprès des pouvoirs publics ;
- mettre en place de nouvelles collaborations entre acteurs de l'amont à l'aval, cette concertation débouchant sur des accords ou des actions en commun sur la fixation des normes de qualité, la détermination des prix, la recherche et la promotion, etc., et pouvant se concrétiser par des accords commerciaux contractuels.

Là encore, la situation est très différente selon qu'on considère les filières d'exportation ou celles de produits agricoles consommés essentiellement sur le marché intérieur. Dans les premières, comme la filière coton au Burkina ou le cacao au Ghana et au Cameroun, les interprofessions sont relativement bien établies et efficaces. En revanche, il y a encore peu d'organisations interprofessionnelles dans les secteurs vivriers. Dans les pays où elles existent, leur cadre législatif est soit récent, soit inexistant ; il leur confère des prérogatives généralement limitées (pas ou peu de pouvoir d'extension des règles à l'ensemble des acteurs, pas ou peu de cotisations obligatoires, d'où des moyens financiers réduits). Des discussions

sont en cours au niveau régional. Ainsi, un Réseau ouest-africain des céréaliers (ROAC) est en voie de constitution dans 8 pays membres de la CEDEAO¹². La constitution formelle du Réseau interviendra le 20 mars 2013.

L'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives

L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives a été adopté à Lomé le 14 décembre 2010, par le Conseil des ministres des dix-sept pays d'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Océan Indien, membres de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)¹³. Il a été publié au journal officiel de l'OHADA le 15 février 2011. Les actes uniformes établissent des règles communes pour les membres de l'organisation. Une fois adoptés, ils sont applicables à tous les Etats membres.

L'Acte uniforme sur les sociétés coopératives reprend les principes coopératifs reconnus au niveau international par l'Alliance coopérative internationale et comprend 397 articles (encadré 3). Il n'est pas spécifique à un secteur d'activité précis mais concerne « *les sociétés coopératives qui exercent leur action dans toutes les branches de l'activité humaine* » (article 5). Il est subdivisé en quatre parties : (i) les dispositions générales sur la société coopérative : constitution, fonctionnement, transformation, fusion, scission, dissolution, liquidation et nullité de la coopérative ; (ii) les dispositions particulières aux différentes catégories de sociétés coopératives : la société coopérative simplifiée et la société coopérative avec conseil d'administration ; (iii) les dispositions pénales ; et (iv) les dispositions diverses, transitoires et finales.

Encadré 3 : La définition de la coopérative selon l'OHADA

L'article 4 de l'Acte uniforme fournit une définition de la coopérative : « *La société coopérative est un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs* ».

L'Acte distingue deux types de sociétés coopératives et quatre niveaux d'organisation : la société coopérative, l'union (au moins deux coopératives), la fédération (au moins deux unions), la confédération (au moins deux fédérations).

¹² Il s'agit du Burkina Faso, du Mali, du Niger, du Togo, du Bénin, du Ghana, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire. Le réseau devrait ensuite s'étendre aux 15 pays de la CEDEAO.

¹³ L'OHADA, créée en 1993, regroupe le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo. Les pays membres sont représentés au sein de l'OHADA par les ministres de la justice et les ministres des finances.

Le texte distingue deux catégories de sociétés coopératives :

- la société coopérative simplifiée, constituée entre cinq personnes physiques ou morales au minimum. Elle est dirigée par un comité de gestion composé de trois membres au plus. Lorsque le nombre de coopérateurs est au moins de cent ou lorsque ce seuil est atteint au cours de la vie de la coopérative, le nombre des membres du comité de gestion peut être porté par les statuts de trois à cinq ;
- la société coopérative avec conseil d'administration, constituée entre au moins quinze personnes physiques ou morales. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins et de douze membres au plus.

L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives est applicable depuis le 15 mai 2011. Une période transitoire de deux ans, jusqu'au 15 mai 2013, a été fixée pour l'adaptation des législations nationales et la mise en conformité des coopératives.

Le Ghana, non membre de l'OHADA, n'est pas concerné par l'Acte uniforme.

En principe, toutes les organisations de producteurs à vocation économique qui mettent en pratique des approches coopératives pour fournir des services à leurs membres (approvisionnement en facteurs de production, collecte, stockage, transformation, commercialisation) sont concernées par cette nouvelle législation.

A noter trois points cruciaux pour analyser les implications de l'Acte uniforme pour les organisations de producteurs :

- un administrateur de coopérative ne peut être administrateur d'une autre coopérative, union, fédération, etc. ;
- chaque coopérative dispose d'un organe de contrôle composé de trois à cinq membres élus par l'Assemblée générale. Cet organe est la commission de surveillance pour la société coopérative simplifiée, et le conseil de surveillance pour la société coopérative avec conseil d'administration ;
- les sociétés coopératives avec conseil d'administration, comprenant plus de 1 000 membres, ayant un chiffre d'affaire supérieur à 100 millions de francs CFA et un total du bilan supérieur à 5 millions FCFA, doivent désigner un commissaire aux comptes.

Le tribunal compétent peut, sur saisine de toute personne intéressée, dissoudre une société coopérative, notamment si :

- elle n'a pas commencé ses opérations dans un délai de deux ans après immatriculation ;
- elle n'a pas tenu ses assemblées générales pendant deux ans ;
- elle n'a pas envoyé aux autorités, pendant un an, les droits, avis ou documents exigés par l'Acte uniforme ;
- elle est sans organe de gestion ou de contrôle pendant au moins trois mois ;
- elle n'est pas organisée ou ne fait pas de transactions selon les principes coopératifs.

Les implications de l'Acte uniforme pour les coopératives agricoles, dans les pays étudiés, sont analysées dans la section sur les perspectives et les recommandations.

Aperçu de la construction des organisations de producteurs à vocation économique

Des processus de construction très liés aux politiques de l'Etat

L'essor du mouvement coopératif depuis la période des Indépendances résulte principalement de l'interaction de trois dynamiques :

- la vision des Etats et sa traduction dans les politiques publiques. Cet aspect se décline à deux niveaux : d'une part, sur le plan de la stratégie de développement agricole, avec l'importance accordée aux filières d'exportation héritées de la spécialisation coloniale, dans un contexte où les pays ne peuvent que miser sur leur agriculture pour asseoir et financer leur stratégie de développement économique et social ; d'autre part, sur le plan du rapport de l'appareil d'Etat avec le monde rural, avec généralement la perception d'un monde paysan dont l'Etat doit encadrer la modernisation ;
- le dynamisme des leaders paysans et leurs capacités à organiser leur milieu et négocier les rapports des organisations paysannes avec leur environnement institutionnel, économique et commercial ;
- le rôle joué par les acteurs de développement que sont les organisations non gouvernementales (ONG) – nationales ou internationales – et plus récemment par les agences de développement bi et multilatérales, voire des fondations privées.

Ces trois dynamiques vont constamment interférer au cours de l'histoire récente et le paysage des organisations paysannes est généralement le reflet et le croisement des stratégies, des représentations et des interventions de ces trois grandes catégories d'acteurs.

La période post-coloniale 1960-1980

L'Etat est le principal acteur de l'économie avec des interventions dans tous les secteurs productifs et une politique caractérisée par l'administration des prix et la création de monopoles. L'organisation des producteurs est promue par l'Etat ou les sociétés de développement, principalement sous forme de coopérative, mais aussi de groupements « pré-coopératifs ».

Les coopératives sont mises en place pour organiser l'approvisionnement en intrants, l'encadrement technique des producteurs, la collecte et la commercialisation. Elles sont souvent perçues comme l'instrument ou le prolongement, à la base, de l'Etat ou des sociétés de développement. Leur mise en place est généralement guidée par l'idéologie du « développement communautaire ». Dans les zones d'implantation des cultures d'exportation, ces structures sont à la fois utilisées pour canaliser la distribution des intrants, le conseil technique et le crédit, ainsi que pour assurer la collecte primaire des produits : coton au Burkina Faso, café, cacao, coton, hévéa, palmier à huile au Cameroun, cacao au Ghana. Les sociétés de développement vont sécuriser le crédit via le monopole qu'elles exercent dans la collecte primaire des produits auprès des producteurs.

Les lois coopératives (1968 au Ghana, 1973 au Cameroun, 1983 au Burkina Faso) confèrent des pouvoirs très étendus à l'Etat pour l'encadrement et le contrôle de ces organisations. Elles sont le passage obligé pour bénéficier des appuis publics, notamment l'accès au crédit ou aux intrants.

Au Ghana, le mouvement coopératif mis en place dès les années 1920¹⁴ dans le secteur cacao et qui était devenu une véritable force politique, voit en 1961 la dissolution de toutes ses structures et le transfert de leurs actifs vers de nouvelles formes de coopératives dont le contrôle par l'Etat est renforcé.

Fin des années 1980-2000 : libéralisation et transferts de compétences

La période est celle d'une remise en question de la doctrine de l'Etat fort, marquée par la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel caractérisée par la libéralisation de l'économie et le désengagement de l'Etat des activités de production et de commercialisation. La stratégie vise à assurer une responsabilisation des acteurs de la société civile et plus particulièrement des producteurs et de leurs organisations dans le processus de développement.

Face à la concurrence nouvelle, induite par la libéralisation du commerce des intrants et des produits, nombre de coopératives ne parviennent plus à maintenir leurs fonctions, notamment dans l'approvisionnement en intrants, et deviennent inactives. Au début des années 1990 les coopératives de services agricoles ont quasiment disparu au Ghana. Au Burkina Faso, la situation est très différente en raison de la place historique des OP dans la filière coton (« l'or blanc »). Elles s'organisent en structure nationale et bénéficient d'un soutien aussi fort que constant de la part de l'Etat. Dotée de leaders charismatiques, l'UNPCB (faîtière des groupements de producteurs de coton), créée en 1996 et organisée aux différents niveaux géographiques, va prendre en charge l'approvisionnement en intrants et en matériel, ainsi que la gestion du crédit. Elle regroupe plus de 350 000 producteurs et devient actionnaire des sociétés cotonnières nouvellement privatisées (encadré 4).

Encadré 4 : La gestion de la filière coton au Burkina Faso

Les trois sociétés industrielles (SOFITEX, SOCOMA et FASO COTON) en charge du traitement du coton graine créent, en 2006, l'Association professionnelle des sociétés cotonnières du Burkina Faso (APROCOB). L'organisation des producteurs UNPCB d'une part, et l'APROCOB d'autre part, créent ensemble l'Association interprofessionnelle du coton du Burkina Faso.

Cette dernière a la charge :

- de gérer l'accord interprofessionnel qui comprend le mécanisme de fixation des prix d'achat du coton graine, la gestion du fonds de soutien (fonds de lissage), la définition de standards de qualité ;
- de négocier avec l'Etat la rétrocession des ressources allouées au fonds de soutien à la filière ;
- de déterminer les conditions de cession des intrants agricoles aux producteurs ;
- de gérer les fonctions communes telles que la recherche, le contrôle qualité, l'approvisionnement en intrants ;
- d'élaborer le cahier des charges commun aux différentes sociétés portant sur les caractéristiques techniques des intrants et les conditions de cession ;
- de collecter, traiter et diffuser l'information économique, commerciale et technique.

¹⁴ Avec la création, dès 1929, d'un poste de *Registrar of Cooperative Societies*, chargé de leur encadrement.

En parallèle, la démocratisation, la libéralisation économique et commerciale, la reconnaissance des OP comme interlocuteurs crédibles et le transfert vers celles-ci d'un certain nombre de compétences entraînent une effervescence autour de la création et de la légalisation d'OP sous différentes formes. Au Cameroun, la loi de 1992 donne plus de liberté quant aux formes d'organisation des producteurs. Au Burkina, une centaine d'organisations paysannes se sont concertées en 1994 pour mettre en place une fédération nationale (FENOP), dont plusieurs organisations faîtières sont ensuite issues.

Au Cameroun, et dans une moindre mesure au Burkina Faso, l'Etat encourage la création d'OP à travers plusieurs programmes, mis en œuvre notamment par des ONG. Mais ces créations n'ont pas été portées par le développement d'activités structurantes et viables, ni par une dynamique de services aux membres. La majorité est dans une posture d'attente d'éventuelles subventions.

Le Ghana, en revanche, n'a pas connu de politique ou de programme majeur d'appui aux OP pendant cette période, les politiques changeant souvent de direction, bien que la nécessité d'un nouveau mouvement coopératif déconnecté de l'Etat et d'un développement d'autres formes d'organisations de producteurs ruraux soit mise en avant. Ce n'est qu'au début des années 2000 que l'accent est mis sur la création d'OP (groupements pré-coopératifs) et le renforcement du mouvement coopératif avec des programmes d'envergure.

Fin des années 1990-2000 à nos jours : entre dynamiques paysannes et instrumentalisation

L'impact négatif des programmes d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA) sur le niveau de pauvreté, et le bilan mitigé des OP¹⁵, conduisent les Etats à revoir les politiques menées à l'égard des organisations, qui s'adossent aux documents de « Stratégie de réduction de la pauvreté ». Les orientations traduisent une volonté de professionnalisation des OP dont on attend qu'elles assument certaines fonctions abandonnées par l'Etat et qu'elles deviennent le bras armé de la promotion des filières et de l'adaptation de l'offre agricole aux besoins du marché, avec la mise en œuvre de projets et la structuration des OP par filière.

Au Burkina Faso, la promulgation de la Loi 14, en 1999, entraîne une restructuration des OP où les groupements villageois disparaissent au profit de sociétés coopératives par filière mieux structurées et surtout plus homogènes dans leur composition. En parallèle, des fédérations nationales par filière se constituent de manière continue, en grande partie pour se conformer aux grands programmes d'appui mis en œuvre et à la création d'interprofessions par produit. La Confédération paysanne du Faso (CPF) va fédérer au niveau national les principales organisations de filières structurées sur la base de la Loi 14. La plupart des fédérations et organisations faîtières qui ont une vocation économique sont conduites à adopter ce statut qui implique un contrôle plus fort de l'Etat. Seule la Fédération nationale des organisations paysannes (FENOP) choisira un statut de type associatif (Loi 10), moins contraignant et assurant plus d'indépendance à la mission syndicale que s'assigne l'organisation.

¹⁵ Au Burkina, c'est principalement la crise de l'endettement des groupements villageois dans le bassin cotonnier qui a conduit le gouvernement à créer des organisations spécifiques à cette filière et par la suite à envisager une autre approche de l'organisation des acteurs.

Au Cameroun, créer des organisations devient un enjeu pour tous les agriculteurs souhaitant bénéficier des activités des projets, qu'il s'agisse de grands programmes d'appui à la structuration des OP ou de projets de terrain. Des bureaux d'étude et des ONG se spécialisent dans la fourniture de prestations de services destinées à légaliser les OP comme coopératives ou comme GIC (Groupement d'intérêt coopératif), seul canal pour que les producteurs puissent bénéficier des programmes d'appui publics. Après cette phase de foisonnement d'OP, dont une large majorité restera peu fonctionnelle, on assiste au retour de l'Etat, en contradiction avec les options de désengagement. Place est faite désormais à une approche par filière dotée de structures de projets travaillant avec les OP. Producteurs et OP deviennent dépendants de ces structures, par lesquelles sont canalisés les appuis nationaux et internationaux. La légalisation des OP reste un enjeu majeur, qui va supplanter à nouveau l'existence d'une dynamique endogène du monde paysan.

Au niveau national, à l'exception des secteurs coton, café et cacao pour lesquels il existe une représentation des producteurs, les faîtières gardent principalement leur vocation de plateformes généralistes.

Au Ghana, l'option retenue dans cette phase d'ajustement économique repose plus clairement sur le secteur privé. Ce dernier va s'intéresser davantage aux producteurs engagés dans les cultures d'exportation et cette option se fera au détriment des producteurs vivriers. Pour disposer d'une instance représentative, le gouvernement crée une organisation nationale, la Ghana National Association of Farmers and Fishermen (GNAFF). Les organisations de base des producteurs (Farmer-Based Organizations, FBO) sont promues à titre d'organisations autonomes pour promouvoir des activités génératrices de revenus. Le programme d'investissements dans le sous-secteur des services agricoles (AgSSIO), soutenu par la Banque mondiale, ciblera plus précisément ces organisations de base.

Dans les trois pays, et c'est aussi le cas dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, les années 2000 verront fleurir les grands programmes d'appui aux OP derrière lesquels sont engagés les principaux bailleurs de fonds du secteur rural soit seuls, soit dans le cadre d'une assistance multi-bailleurs (Banque mondiale, Commission européenne, France, Allemagne, Suisse, USAID, ACDI, etc.). Les organisations internationales telles que la FAO et le FIDA soutiendront aussi ces démarches.

Toutefois, la plupart des programmes et projets filières ainsi mis en place mènent des activités de création et d'appui aux OP de manière isolée et avec des démarches non coordonnées. Fortement dépendantes des programmes, la plupart des OP sont « pilotées » par ceux-ci, peu appropriées par leurs membres et donc assez vulnérables.

De nouveaux projets commencent cependant à tirer les enseignements de ces initiatives exogènes et inaugurent une nouvelle manière de procéder qui consiste à travailler avec des OP existantes et accompagner leur dynamique de structuration et de professionnalisation. Le risque dès lors se déplace et la tendance des partenaires internationaux est de n'appuyer que les organisations qui présentent de fortes capacités de développement et offrent de fait de sérieuses garanties en termes d'impacts : on « vole au secours de la victoire ». Mais dans certains cas, cette pléthore d'offres d'appui va poser de nouveaux types de difficultés aux organisations. L'Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles de la boucle du Mouhoun (UGCPA), au Burkina Faso, est un exemple d'organisation qui a vu fleurir les partenariats internationaux suite au désengagement de l'UPA-DI (coopération des agriculteurs québécois) et qui doit quotidiennement intégrer et gérer les appuis extérieurs sans dériver de sa propre stratégie de développement.

Similitudes et spécificités des processus dans les trois pays

Les évolutions par période, au Cameroun et au Burkina Faso, sont assez similaires. Dans la dernière période, l'approche par filière a dominé l'agenda conjoint de l'Etat burkinabé et des bailleurs : tentatives de mise en œuvre de plans d'action filière, réalisation de grands projets par filière par les agences de coopération ou par les ONG largement présentes sur tout le territoire, et création récente de plusieurs interprofessions. Pour pouvoir y participer, certaines faïtières se sont restructurées (spécialisées par filière) et de nouvelles organisations de producteurs se sont créées. Bien que moins systématique, notamment en raison d'une plus grande diversité des productions, la démarche est voisine au Cameroun, avec les programmes d'appui aux OP par filière sur le café, le cacao, le maïs, l'élevage et le coton.

Du point de vue réglementaire, le Burkina Faso et le Cameroun ont adopté des textes laissant plus de liberté aux producteurs de choisir leurs formes d'organisation, et les coopératives ont été libéralisées. Le Ghana, au contraire, conserve la loi de 1968 sur les coopératives conférant de larges pouvoirs de contrôle à l'Etat. Ce texte est en cours de révision depuis le début des années 2000.

Enfin, si les deux premiers pays ont vu la mise en place de politiques volontaristes de création et d'appui aux OP, cette orientation semble beaucoup plus récente au Ghana. L'approche communautaire du développement est nettement plus ancrée dans l'imaginaire et la stratégie du Cameroun et du Burkina Faso, alors que le Ghana mise davantage sur le secteur privé pour la fourniture des services aux producteurs, notamment l'approvisionnement en intrants et la collecte des produits.

Dans les trois pays, un travail important de création de structures formelles avec dépôt de statut conforme à la loi, a été accompli. Mais il s'avère que la capacité des organisations de respecter régulièrement les obligations qui incombent aux structures enregistrées reste très faible. Cela renvoie à trois niveaux de responsabilités distincts, mais liés :

- la faiblesse des administrations en charge de l'immatriculation, du suivi et du contrôle des organisations coopératives et plus largement des organisations agricoles. Plusieurs problèmes se posent à ce niveau et de façon très variable selon les pays : éloignement entre le siège des OP et les administrations, faibles dotations en personnel, incertitude sur les responsabilités (ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur ou institution chargée de la décentralisation), pratiques corruptives exercées envers des OP qui capteraient des ressources autrefois allouées aux services publics, information défaillante sur les obligations légales, volonté de contrôle politique, etc. ;
- de nombreuses organisations sont créées de façon opportuniste mais ne reposent pas sur un projet collectif clair, mûri et approprié par les membres. Ces organisations opportunistes se créent à la faveur de perspectives de financement ou d'appui, mais n'ont pas de dynamique interne propre. Elles ne sont pas réellement animées par leurs leaders ou leurs promoteurs, qui parfois utilisent les organisations à des fins personnelles (accès à des ressources, voyages, participation aux ateliers et séminaires, statut social) : réunions et assemblées générales aléatoires voire inexistantes, absence d'orientations stratégiques et de plans d'action précis, tenue des comptes peu transparente, absence de renouvellement des instances dirigeantes, etc.

- les organisations de base qui disposent d'une dynamique interne et d'un projet endogène peinent à respecter leurs engagements à l'égard de l'Etat, en raison de la complexité des procédures, de l'éloignement des structures publiques et des faibles capacités des instances élues. Elles conduisent des activités mais formalisent peu : absence de procès-verbal des réunions ou assemblées, pas de dépôt des PV et des comptes de résultats auprès des services habilités, pas d'enregistrement des membres des instances dirigeantes et des procédures de renouvellement.

Ces défaillances, qu'elles soient de la responsabilité des producteurs ou des administrations publiques, rendent les OP extrêmement vulnérables. Le problème se pose à la fois vis-à-vis des membres (transparence, règles claires pour le renouvellement des instances élues, etc.) et à l'égard de l'environnement extérieur des OP. Cela peut avoir deux conséquences majeures : d'une part, limiter les possibilités d'accéder à des appuis externes ; d'autre part, ouvrir la porte à des formes d'ingérence de l'Etat, notamment si l'activité de l'organisation ou de certains de ses leaders est jugée contraire à l'intérêt du gouvernement, voire subversive (cas des organisations à vocation syndicale).

Une tentative d'état des lieux

Typologie juridique des organisations à vocation économique

Situation du Ghana

Au niveau local (village, district), le Ghana compte une multitude d'organisations de producteurs de petite taille (FBO). Elles s'organisent autour de fonctions très diverses, avec une forte dimension sociale (*welfare schemes*) et souvent, à la base, un appui d'ONG ou de projets de développement. Leur structuration à l'échelle régionale ou nationale est faible voire quasi inexistante, sauf pour certaines filières comme le cacao ou le riz.

En outre, il n'existe pas de représentation unifiée ou de faîtière nationale pour ces organisations de base. Quatre plateformes revendiquent cette représentation. Trois semblent plutôt relever d'un fonctionnement assimilable à des ONG, en gérant des projets d'appui aux producteurs et en conduisant des campagnes de plaidoyer en leur faveur. La quatrième a été mise en place par l'Etat et a peu de liens avec les organisations locales.

La coopérative est la forme d'organisation des producteurs ruraux la plus reconnue mais elle concerne en réalité très peu d'OP actives. Celles-ci entretiennent une certaine défiance envers la forme coopérative du fait de l'expérience passée et du fort contrôle de l'Etat dans ces structures.

En dehors du statut de coopérative, la notion d'OP reste mal définie, et il semble qu'il n'y ait pas de statut clair pour ces dernières. En principe, de nombreuses autres formes d'organisation peuvent exister : associations, compagnies commerciales avec une grande diversité de statuts (*registered society, partnership company, etc.*). Mais dans la pratique, la majeure partie des groupements restent informels. Cependant, ceux-ci sont généralement connus et enregistrés au niveau des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ou des collectivités locales, mais sans avoir de formalisation reconnue.

Situation du Burkina Faso

Les OP de base couvrent l'ensemble du territoire et sont généralement établies à l'échelle du village. Une majorité appartient à des réseaux structurés à plus grande échelle. En effet, une dizaine de faîtières nationales, dont la plupart adhèrent à la Confédération paysanne du Faso, sont organisées par filières et présentent une structuration aux niveaux villageois, départemental et provincial.

Pourtant parmi les sociétés coopératives, dont l'effectif est important, peu sont réellement fonctionnelles. Elles ont été créées pour obtenir des subventions, à la demande de projets ou des autorités, ou à la suite de promesses de financement de différents types de partenaires. Les organisations des producteurs les plus fonctionnelles bénéficient d'appuis de la part de partenaires extérieurs, à l'exemple de l'UGCPA, de l'UNPC-B (coton), de la FEPAB ou de l'UNPR-B (riz).

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. Mais de nombreux groupements de base restent associatifs, par choix ou non, voire informels (en attente de récépissé ou n'ayant pas la capacité ou la volonté de se formaliser).

Selon la Loi 14, les coopératives et groupements pré-coopératifs à but économique se déploient autour d'une filière bien identifiée. Ils doivent contribuer à la structuration verticale par filière du monde agricole. Mais cette loi ne définit pas le concept de filière, de sorte que de nombreuses OP se sont établies autour de plusieurs produits. La Loi 14 a formalisé une multitude de groupements spécialisés, mais nombreux sont ceux qui sont restés de dimension communautaire et pluriactifs. La spécialisation autour d'une filière imposée par la Loi 14 pose un problème évident d'organisation du monde paysan dans des systèmes de polyculture-élevage et dans un contexte où les filières sont peu structurées (cas des filières vivrières).

Un recensement récent des OP a été conduit mais les résultats ne sont pas encore disponibles. Entre 2002 et 2006, le nombre de groupements de base régis par la Loi 14 est passé de 30 000 à 40 000.

Situation du Cameroun

La situation au Cameroun est relativement similaire à celle du Burkina Faso, avec des OP souvent structurées du niveau local au niveau régional. Un grand nombre d'OP de base existent mais sont en réalité très peu sont actives, en dehors de celles qui bénéficient de soutiens continus de partenaires extérieurs.

En outre, les liens avec les faîtières nationales semblent relativement faibles sauf dans le cadre d'une représentation par filière. Les faîtières nationales sont généralistes.

Il existe deux principaux statuts juridiques pour les organisations de producteurs, portés par la loi n°92/006 du 14/08/1992 : la société coopérative et le Groupe d'initiative commune

(GIC)¹⁶. D'autres possibilités existent et sont souvent sollicitées par des organisations de producteurs. Il s'agit le plus souvent du statut d'association, parfois d'ONG, de GIE, de SARL, de SA ou de syndicat.

Toutefois, les associations ne sont souvent pas reconnues comme OP par les structures d'encadrement étatique ou privé et sont donc inéligibles aux appuis qui pourraient les concerner. Dans la pratique, les structures de base ont récemment adopté le statut de coopérative et leurs faîtières relèvent fréquemment du statut associatif.

Selon le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, plus de 115 000 GIC sont enregistrés et regrouperaient de l'ordre d'un million de producteurs. Les GIC sont fédérés au sein de 3 647 unions, 529 fédérations et 42 confédérations. Il existerait 1 853 coopératives et 1 575 coopératives d'épargne-crédit (COOPEC), souvent promues par des opérateurs privés. Les coopératives sont partiellement fédérées au sein de 67 unions et 11 fédérations.

Comme au Ghana, plusieurs plateformes revendiquent une représentation des producteurs. Deux principales organisations faîtières transversales structurent le monde paysan :

- la Concertation nationale des organisations paysannes du Cameroun (CNOP-CAM), créée en 1998. Cette organisation, fondée par des leaders paysans, est membre de la Plateforme régionale des organisations paysanne d'Afrique centrale (PROPAC). Elle se veut à la fois une structure de représentation des OP auprès de l'Etat et des partenaires financiers, et une structure de services à ses membres, notamment dans le domaine du renforcement de capacités ;
- la Plateforme nationale des organisations professionnelles agro-sylvo-pastorales du Cameroun (PLANOPAC) a quant à elle été promue en 2007 par l'Etat, à travers le projet d'appui aux OP dit PARI. Elle se décline en dix organisations régionales et cinquante-six structures départementales. La PLANOPAC est la principale faîtière reconnue par l'Etat. Elle est impliquée dans la cogestion du développement agricole prônée par ce dernier.

Les OP de base sont souvent membres des deux plateformes et généralement très méfiantes à leur égard. Elles questionnent la représentativité et la légitimité des leaders de la première, et la mainmise de l'Etat sur la seconde.

A ces plateformes s'ajoutent des faîtières structurées par filière de produits (coton, café, cacao) et des OP qui disposent d'une véritable envergure nationale, à l'image de l'UCOPADCAM (Union des sociétés coopératives des producteurs agropastoraux du Cameroun, connue sous l'appellation BINUM). Celle-ci est active tant dans les filières vivrières que dans les filières export et présente dans trois régions, avec 21 coopératives et 4 000 membres. C'est aussi le cas du CROPSEC, le Conseil régional des organisations paysannes de la partie septentrionale du Cameroun, qui couvre deux régions du nord du pays et fédère 49 unions de GIC et 6 000 membres (dont une majorité de femmes) engagés dans des productions vivrières, y compris l'élevage.

¹⁶ Un Groupe d'initiative commune est une organisation qui regroupe au moins cinq personnes ayant un intérêt commun et souhaitant mener une ou plusieurs activités économiques. La formation d'un GIC doit être déclarée au Registre des Sociétés Coopératives et des Groupes d'Initiative Commune du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.

Principales filières concernées par l'organisation collective des producteurs

L'analyse montre que la dynamique des OP à vocation économique reflète fortement la politique de l'Etat. Dans les trois pays, les organisations les plus structurées relèvent de trois catégories de filières :

- les filières d'exportation traditionnelles ;
- le riz et dans certains cas le maïs, en tant que filières vivrières porteuses des espoirs d'amélioration rapide de la productivité et d'une contribution significative à la sécurité alimentaire via leurs capacités d'approvisionnement des villes ;
- les nouvelles filières « porteuses », reposant sur des niches de marché en forte croissance : sésame, coton biologique, karité, etc.

Part des OP dans la production et la commercialisation

Il est d'une façon générale très difficile d'estimer les volumes de produits commercialisés à travers les OP et la part qu'ils représentent dans l'offre nationale, hormis dans le cas de filières très structurées reposant sur une collecte systématique par les OP (cas du coton au Burkina Faso). Mais globalement, les enquêtes laissent à penser que la contribution des OP à la commercialisation des productions végétales ou animales reste très faible, et tout particulièrement dans les filières vivrières ou alimentaires. Ce constat est extrêmement important et relativise les espoirs placés dans les OP pour contribuer à une régulation du marché ou pour négocier avec l'Etat et les autres acteurs au sein des structures interprofessionnelles. A de rares exceptions près, les OP ne sont pas encore parvenues à constituer un pouvoir de marché permettant aux producteurs de disposer d'un environnement commercial porteur et de bien valoriser leurs produits. Ce constat général ne doit cependant pas occulter l'enjeu que représente, à cet égard, la structuration collective des agriculteurs, ni les expériences positives dont l'analyse permet d'identifier les voies de progrès possibles.

Burkina Faso

Les principales filières pour lesquelles les OP sont présentes à chaque division administrative du pays sont le riz, le coton, les céréales sèches (maïs, mil, sorgho), la mangue, l'oignon, le haricot vert, le niébé et le sésame. Toutefois, les organisations de producteurs qui se distinguent sur le plan de leur envergure et de leurs capacités sont relativement peu nombreuses.

Les faîtières sont principalement : l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPC-B) et l'Union nationale des producteurs de riz du Burkina (UNPR-B). La Fédération des professionnels agricoles du Burkina (FEPA-B) s'est restructurée en deux faîtières, l'Union nationale des producteurs de céréales sèches du Burkina (UNC-B) et l'Union nationale des producteurs de fruits et légumes du Burkina (UNPFL-B). L'Union nationale des producteurs de mangue du Burkina (UNPMB) et l'Union nationale des producteurs d'oignons du Burkina (UNAPOB) sont de création très récente et organisées sous forme « descendante », sans base réelle (elles ont été créées dans le cadre d'un programme d'appui centré notamment sur la formation d'interprofessions).

Pour le coton, les producteurs ont l'obligation d'adhérer à un Groupement de producteurs de coton (GPC). Ces OP couvrent donc 100 % de la production et de sa première commercialisation. Pour le riz, il existe une proportion importante de riziculteurs (notamment en système pluvial et dans les bas-fonds non aménagés) qui ne sont pas membres des OP. De plus, sur de nombreux sites aménagés, les producteurs remettent seulement le volume de paddy correspondant au remboursement du crédit de campagne. Dans une hypothèse optimiste, la part des OP dans la production et la commercialisation du paddy serait respectivement de l'ordre de 70 % et de 25 %. Pour les céréales sèches, les OP et l'ensemble des banques de céréales commercialiseraient à peine 2 % du volume total mis en marché.

Cameroun

Dans les filières d'exportation – café, cacao et coton –, les producteurs sont organisés au niveau national. Dans les filières centrées sur les marchés domestiques – riz, céréales, élevage, etc –, les OP sont essentiellement structurées à des niveaux régionaux ou locaux. Si certaines OP sont spécialisées dans une filière, il semble que la plupart conservent un portefeuille d'activités diversifié en termes de produits et de fonctions, économiques et non économiques.

Les faîtières sont principalement :

- la Confédération nationale des producteurs du coton du Cameroun (CNPC), qui couvre l'ensemble de la zone cotonnière ;
- la Confédération nationale des producteurs de cacao du Cameroun (CONAPROCAM), présente dans deux régions (Centre et Littoral) mais actuellement poursuivie en justice pour « mauvaise gestion » ;
- la Confédération nationale des coopératives et fédérations agricoles du Cameroun (CONACFAC) créée en 2010, jeune OP qui se met en place suite aux dysfonctionnements de la CONAPROCAM.

Il n'existe pas d'éléments chiffrés permettant d'évaluer le poids économique des OP dans les différentes filières.

Ghana

Dans les filières cacao, coton et riz, il existe des faîtières nationales représentant les producteurs. Mais il n'y a pas forcément pour autant, dans ces filières, de structuration des OP à différentes échelles locales ou régionales.

Dans la filière cacao qui représente 40 % des exportations agricoles et fait vivre 400 000 planteurs et leurs familles, il existe un grand nombre d'OP de base de différents statuts (coopératives, compagnies, associations) organisées autour de la collecte primaire du cacao et de la vente aux entreprises de commercialisation agréées¹⁷ par le Ghana Cocoa Board, qui conserve le monopole sur l'exportation. La Ghana Cocoa Coffee Sheanut Farmers

¹⁷ Entreprises qui peuvent être elles-mêmes des coopératives, comme Kuapa Kokoo ou des fédérations de ces coopératives

Association représente l'ensemble des planteurs au niveau national, essentiellement pour négocier les prix du cacao avec le Cocoa Board.

Dans la filière riz, un projet d'appui au secteur mis en œuvre depuis les années 1990, a permis de formaliser des groupements locaux de riziculteurs et des unions dans les régions d'intervention. Une organisation interprofessionnelle (Ghanaian Interprofessional Body – GRIB) a été mise en place en 2004. Elle regroupe ces OP (sans représentation nationale), ainsi que des commerçants et de petites entreprises transformatrices de différentes régions.

D'autres organisations ont pu également se mettre en place, notamment pour la promotion de la production et de l'exportation de différents produits : Horticulturalist Association of Ghana, Vegetables Producers and Exporters Association of Ghana, Yam Farmers & Exporters Association, Cotton Growers Association. Cependant, on ne dispose pas d'information sur leur place et leur poids économique dans ces filières.

Principales caractéristiques des organisations

L'étude a tenté d'évaluer, par différents moyens d'investigation, le nombre d'organisations, le nombre de producteurs adhérents, le chiffre d'affaires et le poids économique des OP, notamment à travers deux indicateurs : le volume d'intrants et le volume de produits agricoles stockés ou commercialisés par le canal des OP. Ce travail s'est heurté à des difficultés majeures, tant au niveau de l'évaluation nationale que lors des enquêtes auprès de l'échantillon d'OP retenu.

Les seules informations disponibles sont le nombre et éventuellement l'effectif global des membres des OP dans chaque pays. Toutefois, il est difficile d'avoir une idée assez précise des OP fonctionnelles. En dehors de ces données, aucun dispositif de suivi ne collecte régulièrement et n'agrège ces informations économiques. Les OP et les faitières elles-mêmes n'ont souvent pas les outils pour réaliser un suivi et le bilan de leurs activités économiques. Dans les OP directement enquêtées, la reconstitution des trajectoires des organisations et de leurs activités (nombre d'adhérents, volumes d'intrants délivrés, volumes de produits collectés, stockés et mis en marché) s'est avérée un travail qui fait référence à la mémoire des leaders plus qu'à la compilation des rapports de l'organisation.

Au Burkina Faso, le nombre de groupements de base régis par la loi 014/AN/99 était estimé à 40 000 en 2006. Au Cameroun, une estimation donne le chiffre de 121 000, dont plus de 95 % sont des GIC et 1,5 % des coopératives. Au Ghana, on dénombrerait 5 600 OP dont 2 300 seraient enregistrées/formalisées et avec une vie associative minimum. Une autre source indique qu'il y aurait 1 400 coopératives agricoles (sur 2 800 coopératives tous secteurs confondus, dont l'effectif serait de 2,4 millions de membres)¹⁸.

Le rôle attendu des OP dans l'appui aux producteurs

Toutes les politiques agricoles et rurales mettent désormais en avant le rôle clé des OP dans le processus de développement agricole. Des programmes spécifiques d'appui aux OP sont développés dans les trois pays – dans une moindre mesure au Ghana –, avec l'appui des

¹⁸ Source : étude pays Ghana.

bailleurs de fonds. Ces derniers ont joué un rôle important dans la reconnaissance des organisations de producteurs, que ce soit comme acteur syndical pour la définition et l'orientation des politiques agricoles, ou comme acteur de développement, pour délivrer des services techniques et économiques aux producteurs.

Toutefois ces approches restent influencées par les logiques de programmes ou de projets. Elles sont généralement focalisées sur certaines filières ou certaines régions. En effet, les plans d'action « appui aux OP » ne parviennent généralement pas à mobiliser l'ensemble des ressources nécessaires à une mise en œuvre complète du programme. Les choix se font dès lors en fonction des priorités du gouvernement et de celles des bailleurs. Le poids de certaines OP et de leurs leaders leur permet parfois d'orienter ces choix.

Bien souvent, ces programmes identifient et appuient des OP déjà bien implantées et structurées. Ils laissent dès lors la majorité des OP sans appuis (en termes financiers, de soutien à la formation etc.), hormis ceux qu'elles parviennent à mobiliser auprès des ONG internationales.

Dans bien des cas, le rôle des OP dans les logiques de projets est de faciliter la communication entre promoteurs des projets et producteurs. Elles représentent ces derniers dans les négociations avec les porteurs de projets, même si elles peinent à en infléchir les grandes orientations. Dans certains cas, les OP ou leurs faïtières jouent un rôle accru et interviennent en qualité de maître d'ouvrage (cas de l'UNPC-B au Burkina Faso).

D'une façon générale, les Etats considèrent les OP comme des acteurs décentralisés permettant d'atteindre les producteurs, en lieu et place ou en partenariat avec les structures déconcentrées de l'Etat. Avec de telles logiques d'intervention, la frontière entre appuis et instrumentalisation est souvent extrêmement ténue.

Très peu d'OP sont parvenues à atteindre une autonomie économique qui soit le garant de leur indépendance. Dès qu'elles ambitionnent de fournir des services structurés à leurs membres, elles doivent mobiliser des soutiens externes. Les seules OP en capacité de fournir des services économiques à leurs membres sont celles appuyées par des partenaires extérieurs (projets, ONG), qui se sont substitués aux pouvoirs publics dans la mise en place de services : lignes de financement, appuis techniques et institutionnels, etc. Dès lors, leur réelle capacité d'influencer la nature de ces appuis et leurs modalités est généralement faible.

Des cadres de dialogue et de concertation entre l'Etat et les OP se généralisent dans les différents pays. Les OP sont de plus en plus considérées comme des interlocuteurs crédibles. C'est particulièrement vrai au Burkina Faso, dans une moindre mesure au Cameroun et au Ghana. L'ingérence fréquente des Etats dans le fonctionnement des OP et surtout des faïtières nationales, quel que soit le pays, montre le dilemme auquel ceux-ci sont confrontés : d'un côté, respecter l'indépendance des organisations et prendre le risque de voir émerger un contre-pouvoir fort, en capacité de peser sur les choix publics, voire de s'opposer à certaines décisions gouvernementales ; d'un autre côté, s'immiscer dans la vie des organisations, voire les fabriquer de toute pièces, et prendre le risque d'un mouvement paysan affaibli, décrédibilisé vis-à-vis des producteurs et parfois aussi aux yeux de la communauté internationale. Bien souvent, les gouvernements alternent et mixent les deux stratégies.

Les appuis dont bénéficient les OP au travers des programmes posent plus généralement la question capitale du changement d'échelle dans la perspective d'une transformation des

agricultures qui puisse concerner une majorité d'agriculteurs. Ils sont le reflet de ce que sont devenues les politiques agricoles : une myriade de plans d'action ciblés sur les filières et les questions transversales, limités dans le temps, avec pour objectifs le renforcement des capacités, l'accès au financement et aux intrants, l'amélioration de la fertilité des sols, etc., et qui ne sont mis en œuvre que très partiellement. Rares sont en effet les programmes qui débouchent sur la mise en place d'un environnement institutionnel stable, prévisible, approprié aux besoins des producteurs. C'est particulièrement vrai pour les services suivants :

- le financement général de l'agriculture et de l'exploitation agricole : rareté des banques offrant des services financiers répondant aux différents besoins de financement (équipement, crédit de campagne) ; absence de système de garantie et de politique de bonification des prêts tenant compte de la rentabilité de l'activité agricole ;
- le système semencier : sélection, multiplication, certification des semences et réseau de distribution ;
- l'approvisionnement en intrants de qualité répondant aux besoins des différents types de culture et adaptés aux caractéristiques des sols ;
- le financement des campagnes de collecte, du stockage et de la mise en marché groupée des productions des membres des coopératives.

Le diagnostic des organisations réalisé dans cette étude peut paraître pessimiste. Mais il reflète bien les conséquences d'une déconstruction des politiques publiques sur la période 1980-2000, d'une forte déstructuration des services à l'agriculture et d'une absence de vision pour le secteur agricole portée par les autorités, au-delà des ministères sectoriels. Si les secteurs de production destinés à l'exportation hors Afrique semblent avoir mieux résisté, c'est que généralement les Etats et les bailleurs ont été plus attentifs aux conditions et aux étapes de la libéralisation. Le faible investissement des pouvoirs publics dans les secteurs de production orientés vers le marché national ou régional n'a pas permis d'offrir aux producteurs un environnement économique et commercial qui leur aurait permis de saisir les opportunités offertes par le développement considérable de la demande urbaine en produits alimentaires. Confrontées à des importations longtemps favorisées par le démantèlement des barrières tarifaires ouest et centre-africaines et par les politiques de subventions aux exportations pratiquées par les concurrents des deux régions, les productions régionales n'ont pu véritablement faire de la croissance démographique doublée de l'urbanisation le moteur de la modernisation des agricultures et des filières d'approvisionnement. Ce n'est que depuis très peu de temps que la question de l'organisation et de la régulation des marchés agricoles nationaux et régionaux revient sur le devant de la scène, avec des débats sur la protection aux frontières ou encore les mécanismes de gestion de l'instabilité des prix importés.

La situation générale des OP, en matière d'offre de services à leurs membres, reflète aussi un transfert trop rapide, insuffisamment préparé et différencié, de missions de service public vers des organisations encore jeunes et fragiles. Enfin, les carences des politiques publiques et des financements nationaux ont conduit les organisations les plus dynamiques à identifier et négocier des partenariats multiples, avec des banques ou des partenaires financiers internationaux. Il en résulte une mosaïque de situations et d'initiatives, qui peinent à faire système et à répondre aux besoins d'une majorité de producteurs.

Nature des services fournis par les organisations

Les tableaux suivants récapitulent, pour les trois pays étudiés, les principales fonctions assumées par les 20 organisateurs de producteurs ayant fait l'objet d'une enquête (9 au Burkina Faso, 7 au Cameroun, 4 au Ghana). Dans ces tableaux, la notion de « négociation collective des prix » doit être comprise comme une fonction portant uniquement sur la détermination des prix avec les acheteurs (structure interprofessionnelle, opérateur privé), alors que l'OP n'intervient pas dans le regroupement de l'offre et la commercialisation à proprement parler. Mais il est implicitement clair que les OP qui interviennent dans la « collecte primaire et vente groupée » intègrent aussi cette fonction de négociation des prix, lors des transactions qu'elles effectuent pour le compte de leurs membres.

Les services les plus fréquemment fournis sont l'approvisionnement en intrants (19 OP sur 20), devant la gestion du crédit (15/20), l'appui-conseil aux producteurs (13/20) et la vente groupée de produits agricoles (11/20). En revanche, très peu d'organisations négocient les prix de manière collective (7/20), au sens indiqué ci-dessus, et seulement une est engagée dans la transformation ou la certification de produits agricoles.

Tableau 1 : Organisations de producteurs enquêtées au Burkina Faso

Fonctions	Appro intrants	Appui-conseil	Crédit	Collecte primaire et vente groupée	Négociation collective des prix	Transformation et / ou certification
Groupe de producteurs « Allah soutra » de Kuakualé						
Maïs	x		x	x		
Union des Groupements pour la Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM)						
Céréales et bissap Bio	x	x	x	x		
Groupe de producteurs « Kuirimakouma » de BoboDioulasso						
Maraîchage	x	x	x			
Société coopérative agricole de DI (SOCADI)						
Maïs	x		x	x		
Union provinciale des producteurs de fruits et légumes du Sanguié (UPPFL)						
Maraîchage	x	x	x			
Union provinciale des producteurs d'oignon du Sourou (UPROSO)						
Oignons	x				x	
Union provinciale des professionnels agricoles du Houet (UPPA Houet)						
Maïs, maraîchage	x	x	x	x		
Union des producteurs de riz de la Vallée du Sourou (UPRVS)						
Riz	x	x	x	x		
Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPCB) et GPC						
Coton ; maïs	x	x	x	x	x	x

Tableau 2 : Organisations de producteurs enquêtées au Cameroun

Fonctions	Appro intrants	Appui-conseil	Crédit	Collecte primaire et vente groupée	Négociation collective des prix	Transformation et/ou certification
Unité Agropastorale du Cameroun (UNAPAC)						
Ananas	x	x		x		x
Union des Sociétés Coopératives BINUM des Producteurs Agropastoraux du Cameroun						
Diversifié (maïs, petit élevage, maraîchage, cacao ...)	x	x	x	x		
Coopérative de Sandjunang						
Diversifié (maïs, petit élevage, café, ...)	x		x	x	x	
Federation of Rice Farmers' Organisation						
Riz	x	x	x	x	x	
North West Farmers' Organisation (NOWEFOR)						
Diversifié (maïs, petit élevage, maraîchage, cacao, ...)		x	x	x	x	
Société Coopérative Agricoles des Planteurs de la Menoua (CAPLAME)						
Café	x		x			
Fédération des Unions de GIC de cacaoculteurs de Makanene – FUGICAMAK						
Cacao	x			x		

Tableau 3 : Organisations de producteurs enquêtées au Ghana

Fonctions	Appro intrants	Appui-conseil	Crédit	Collecte primaire et vente groupée	Négociation collective des prix	Transformation et/ou certification
Rubber Outgrowers' and Agents Association (ROAA)						
Hévéa/caoutchouc	x	x	x		x	
Eastern Gomoa farmers' Co-operative and Marketing Union						
Maraîchage	x	x			x	
Osudoku Agricultural Cooperative Ltd						
Riz	x		x		x	
Ashaiman Irrigation Farmers' Cooperative Society						
Riz	x	x	x		x	

Les tableaux en annexe détaillent la structure juridique, le nombre de membres (qui varie de quelques dizaines à plusieurs milliers de producteurs), les productions couvertes, le fonctionnement des services, ainsi que les forces et les faiblesses des OP enquêtées.

La section suivante synthétise les principaux enseignements tirés des enquêtes.

Forces et faiblesses des OP à vocation économique

L'analyse des organisations de producteurs au Burkina Faso, au Ghana et au Cameroun est riche d'enseignements. Elle met en évidence la diversité des situations des OP liée aux conditions de leur émergence, à la spécificité de leur trajectoire et à l'environnement politique et institutionnel dans lequel elles évoluent. Au-delà de cette diversité, cependant, des traits fondamentaux émergent.

Un investissement dans les services économiques fortement dépendant de l'environnement extérieur

Peu d'OP, dans les différents pays étudiés, résultent à l'origine d'une initiative indépendante et autonome des producteurs. Dans les années 1960 à 1980, la constitution des OP est fortement impulsée ou encadrée par l'Etat. Par la suite, ce sont les structures de projets et les partenaires extérieurs qui vont jouer un rôle catalyseur majeur. Ces impulsions visent moins à offrir un cadre juridique d'expression d'une ambition des producteurs, qu'à permettre de canaliser des appuis ou des ressources. Ces trajectoires ont beaucoup favorisé les comportements opportunistes avec la création d'organisations qui ne sont pas l'aboutissement d'un projet collectif, mais le point de départ d'un projet extérieur. Elles pèsent encore aujourd'hui fortement sur la dynamique des OP, ainsi que sur un aspect fondamental pour la qualité de la vie coopérative et l'efficacité des services économiques déployés : le « sentiment d'appartenance » des membres à leur organisation.

Le démantèlement des instruments de politique agricole structurants (financement, approvisionnement en intrants, commercialisation) ouvre la voie à un paysage émietté, d'où l'extrême difficulté de présenter un diagnostic précis et exhaustif.

Certaines filières qui représentent un enjeu majeur en terme de développement agricole et/ou de recettes d'exportation (cas du coton au Burkina Faso, café-cacao au Ghana et au Cameroun) ont conduit les Etats à intervenir fortement. Dans ces cas, le rôle et le poids des OP dépendent étroitement de la vision et du rôle qu'en attend la puissance publique ou les sociétés de commercialisation. C'est dans ces filières que l'on rencontre les OP les plus structurées, généralement sur une base pyramidale, depuis le village jusqu'au niveau national, par l'intermédiaire d'unions de groupements, de fédérations voire de confédérations. Elles ont joué un rôle évident dans l'organisation et la modernisation de la production destinée à l'exportation « au loin » (en particulier l'Europe, les Etats-Unis, la Chine), avec souvent des retombées importantes sur l'ensemble du système d'exploitation, en raison de l'accroissement du niveau de revenu, de la valorisation du conseil technique et des équipements (traction attelée, mécanisation, etc.) sur les autres productions, du « détournement » des intrants ou des effets induits de ces derniers sur l'ensemble de la rotation de culture (cas du coton). Cette structuration des OP s'est aussi accompagnée d'un encadrement important ciblé sur le fonctionnement des organisations, la vie démocratique, l'alphabétisation, la maîtrise de la comptabilité-gestion qui restent des acquis majeurs. En revanche, ces organisations sont fortement dépendantes de décisions qui leur échappent très largement.

Il a fallu attendre la fin des années 2000 pour voir les Etats se remobiliser autour des filières centrées sur les marchés alimentaires domestiques, nationaux et régionaux, en raison des enjeux alimentaires et des risques liés à une dépendance trop grande à l'égard des marchés

internationaux. Mais ce réinvestissement public dans les filières domestiques ne s'accompagne que rarement d'une vision claire du rôle des différents acteurs : les organisations de producteurs, les opérateurs privés, les structures de l'Etat au niveau central et décentralisé. Les Etats ont réinvesti dans ces filières en intervenant principalement dans la fourniture plus ou moins ponctuelle d'engrais et semences, généralement fortement subventionnés. Le plus souvent ces démarches ponctuelles se sont accompagnées de pratiques discutables de passation et d'exécution des marchés avec les importateurs/opérateurs du marché des intrants. Souvent, ces pratiques clientélistes ont également concerné les programmes de distribution des équipements (tracteurs notamment). Ces programmes sont coûteux et n'accordent que peu d'attention à la mise en place d'instruments pérennes d'accès au financement, aux intrants et aux équipements.

Enfin, la crise alimentaire mondiale de 2007-08 a servi de prétexte pour remettre en question la capacité de l'agriculture familiale à répondre aux besoins alimentaires. Plusieurs pays ont alors procédé à des allocations ou des ventes de terres à des investisseurs nationaux ou internationaux, dans la perspective de développer l'agrobusiness. Dès lors, pour les gouvernements, la question n'est plus d'assurer l'adaptation des agricultures familiales et la structuration des filières agroalimentaires, mais de promouvoir des unités de production de grande taille et de maîtriser l'aval de la production, en fonction des attentes des marchés.

Très peu d'OP sont parvenues, dans la durée, à structurer des services économiques significatifs sans l'appui de partenaires extérieurs ou en l'absence de formes contractuelles au sein des filières. Cependant la situation apparaît contrastée :

- les filières d'exportation présentent plusieurs caractéristiques majeures et spécifiques qui rendent possible la mise en place d'instruments économiques durables : une plus grande prévisibilité des quantités commercialisées, des exploitations agricoles plus fortement monétarisées, la possibilité de garantir le crédit ou la fourniture d'intrants via la commercialisation des produits (soit au travers du regroupement des opérations de fourniture d'intrants à crédit et de commercialisation des produits au sein de la même structure, soit au travers de systèmes de garanties de crédit). Par ailleurs, les monopoles ou oligopoles d'achat, en particulier dans le secteur coton, ne permettent pas aux producteurs de commercialiser hors du réseau d'approvisionnement en intrants ;
- dans ces filières, il est relativement aisé de mettre en place des instruments financés par la filière via un prélèvement sur le produit (une forme de taxe parafiscale au niveau de l'interprofession ou de l'organisation de filière, ou un prélèvement par l'OP lors de la rétrocession du produit de la vente au producteur), et de développer ou financer la structure technique de l'OP ;
- dans les filières domestiques et a fortiori dans les économies agricoles tournées vers l'autoconsommation, ces conditions sont rarement réunies : variabilité plus forte des productions en raison des aléas climatiques, et par conséquent de l'excédent commercialisable par chaque producteur ; faible prévisibilité de l'offre ; quantités réduites qui limitent le rendement financier potentiel d'un système de prélèvements sur la vente des produits ; plus forte concurrence entre les OP et les opérateurs privés

au niveau de la collecte primaire, rendant le prélèvement par l'OP préjudiciable au producteur¹⁹, si par ailleurs l'OP ne parvient pas à assurer une bien meilleure valorisation des produits.

Enfin, les enquêtes ont montré que nombre d'OP ont cherché à améliorer la valorisation des produits de leurs membres en se positionnant sur le créneau de la qualité et en réalisant des efforts importants de normalisation des produits. Or, elles ont souvent été confrontées à un marché qui valorise peu ces efforts. Dans le secteur céréalier, on constate qu'en dehors des marchés institutionnels (Offices nationaux de stockage de sécurité alimentaire, Programme alimentaire mondial), très exigeants sur les normes, il n'y a qu'une très faible demande du marché pour des produits normalisés. Les apprentissages réalisés par les OP via ces marchés institutionnels (capacités à répondre à des appels d'offre, criblage des grains, taux d'impuretés, respect des contrats, etc.) sont en réalité difficiles à valoriser sur un marché où domine le « tout venant », où la segmentation en fonction des qualités peine à s'installer et au sein duquel les opérateurs privés manifestent peu d'enthousiasme à l'idée d'une organisation ou d'une régulation de la filière.

Un poids économique limité dans les filières alimentaires domestiques

Bien qu'il n'existe pas de données à l'échelle nationale sur la part des produits commercialisés à travers les organisations de producteurs, il apparaît clairement que les OP ne représentent qu'une faible part des produits mis en marché dans les filières domestiques. De ce fait, les OP ne sont pas aujourd'hui en capacité de peser sur la régulation globale du marché national et a fortiori régional. Ces dernières années, le PAM à travers l'opération P4P (*Purchase for Progress*) et certaines sociétés nationales de gestion des stocks (cas de la SONAGESS au Burkina Faso, de l'OPAM au Mali), ont développé les contrats d'achat avec les OP et représentent désormais une part significative des approvisionnements de ces structures publiques nationales ou internationales. De la même façon, certaines ONG procèdent à des achats locaux via des contrats auprès des OP pour approvisionner leurs programmes d'assistance alimentaire. Mais les volumes qui transitent par ces programmes sont réduits : quelques milliers de tonnes pour un marché évalué à plusieurs centaines de milliers de tonnes.

Cela ne signifie pas que les organisations ne soient pas capables de jouer un rôle économique significatif en renforçant la capacité de négociation des producteurs ou en améliorant leur positionnement sur le marché. C'est le cas notamment des OP impliquées dans le maraîchage et travaillant sur les calendriers de mise en marché, et des OP impliquées dans les filières céréalières et disposant de capacités de stockage et d'instruments de financement de la commercialisation (collecte, stockage), qui parviennent à différer la mise en marché pour bénéficier de prix plus rémunérateurs. Il en va de même des OP qui se positionnent dans la

¹⁹ C'est ainsi que les systèmes de prix établis par certaines OP avec un prix d'achat à la collecte et le versement ultérieur de ristournes en fonction des prix de vente par l'OP sont confrontés à la concurrence qu'exercent les commerçants, qui proposent de meilleurs prix à la récolte mais ne versent pas de ristournes ultérieures. Dans certains cas, les achats par les institutions publiques et parapubliques procèdent de la même façon que les commerçants. Ce fut par exemple le cas de la SONAGESS au Burkina Faso en 2011.

négociation des prix avec les opérateurs commerciaux, avec ou sans rôle dans le regroupement de l'offre.

Dans les filières domestiques, l'atomisation des opérateurs commerciaux constitue aussi un facteur limitant majeur dans une stratégie de négociation collective des producteurs. De plus, le rôle social joué par les commerçants locaux (généralement intégrés dans la même communauté) auprès des producteurs déstabilise la relation entre ces derniers et l'OP dont ils sont membres : « *en cas de coup dur, pour des funérailles par exemple, le commerçant peut aider, alors que l'OP ne pourra jamais le faire* » [entretien avec un responsable de l'UGCPA au Burkina Faso]. Dans ce contexte d'incertitude, les producteurs hésitent à s'engager dans une relation exclusive avec leur OP, qui se ferait au détriment des commerçants traditionnels. Cependant, les commerçants de proximité et les OP peuvent aussi se découvrir des intérêts communs et développer des alliances²⁰.

De très nombreuses OP de base ont cherché à mettre en place des services liés à l'approvisionnement en intrants, au financement de l'activité de production, au stockage et à la commercialisation. Elles l'ont tenté soit sur la base d'une dynamique interne, soit, le plus souvent, à la faveur d'initiatives extérieures. Les enquêtes montrent qu'à cette échelle, il est très difficile de doter les organisations de services pérennes, viables et maîtrisés. La plupart des organisations de base déploient ces services sans véritable équipe technique, sur la base du dévouement et de l'implication des seuls élus.

Plusieurs facteurs expliquent ce constat : la très faible capacité d'autofinancement des OP, leur difficulté à mobiliser des fonds auprès des banques, l'absence concomitante de capacité à mettre en place une équipe technique professionnelle en appui aux producteurs, des coûts des services élevés au regard de la surface économique de l'OP et de ses membres. Il y a clairement un débat sur le niveau pertinent de structuration des services. Mais il faut bien avoir à l'esprit que la viabilité de ces services dépend fortement de la force du lien entre le producteur et l'OP, qui est à la base du respect des engagements. On devine dès lors la tension entre deux contraintes : d'une part, raisonner les services à une échelle supra-locale pour des raisons d'efficacité et de viabilité économique ; d'autre part, rapprocher ces services des producteurs pour s'assurer de leur implication et de leur adhésion aux dispositifs mis en place.

Un rôle plus structurant dans les filières d'exportation

Dans les filières d'exportation vers les marchés internationaux, les OP jouent un rôle nettement beaucoup plus important. Elles ont été mises en place pour être un relai entre les producteurs et les sociétés chargées de la transformation et commercialisation sur les marchés internationaux (sociétés qui étaient à l'origine des organismes publics et ont ensuite évolué,

²⁰ Afrique Verte est née en 1990 du projet de relier directement les groupements de producteurs des zones excédentaires et ceux des zones déficitaires, avec l'ambition de court-circuiter les intermédiaires, considérés comme des spéculateurs. Aujourd'hui, l'association travaille en partie avec les commerçants qui sont devenus les principaux animateurs des transactions, notamment lors des bourses céréalières. En Guinée, la Fédération des paysans du Fouta Djallon s'est appuyée sur une alliance avec les commerçants locaux investis dans le commerce des produits locaux (pomme de terre en particulier) pour imposer une maîtrise des importations du marché mondial.

via des formes d'économie mixte, vers des firmes privées). Généralement, elles ont été structurées au niveau villageois pour organiser la collecte primaire et sont organisées de façon pyramidale, à l'échelle du bassin de production ou à l'échelle nationale.

La mise en place de services économiques dans les filières d'exportation a un fort impact sur le développement des exploitations. Les services liés aux produits d'export (accès au financement et aux intrants) sont mis à profit pour l'ensemble du système de production. Le cas le plus renseigné concerne la diversification des systèmes productifs dans le bassin cotonnier burkinabé et le rôle joué par la filière coton dans le décollage impressionnant de la production de maïs (synergies entre les outils économiques et synergies techniques dans la rotation des cultures, l'intégration agriculture-élevage, l'équipement des exploitations, etc.).

Dans les filières centrées sur les marchés domestiques, qu'ils soient nationaux ou régionaux, les OP jouent un rôle nettement moins structurant. Les acteurs traditionnels du commerce restent les principaux opérateurs sur les marchés. Les OP les plus avancées cherchent cependant à développer des pratiques de contractualisation avec les organismes publics (notamment pour l'approvisionnement des stocks de sécurité alimentaire) et avec les industries de transformation (cas du maïs : industries brassicoles ou alimentaires). Sur les marchés régionaux, marqués par de nombreuses entraves informelles à la circulation des marchandises, les OP se retrouvent plus handicapées que les commerçants. Elles peuvent difficilement assumer le risque de conclure un marché et de ne pouvoir l'honorer en raison des interdictions d'exportation décrétées par les gouvernements. De la même façon, elles peuvent plus difficilement se plier à des pratiques de corruption aux frontières. Enfin, le flou des règles en matière de certification de l'origine du produit, des normes, etc., compliquent singulièrement les opérations transfrontalières.

Des OP faibles dans des interprofessions mal définies

Sur ce point aussi, la situation des filières d'exportation est bien différente de celle, très diverse, des filières domestiques. Les premières sont « tirées » par les sociétés d'exportation qui jouent, avec les politiques publiques, un rôle majeur dans la contractualisation au sein des filières.

Il existe peu d'interprofessions structurées dans les filières domestiques. Les dispositifs interprofessionnels qui se dessinent dans un contexte marqué par des faîtières d'OP fragiles et des acteurs des autres maillons de la filières très atomisés et tout aussi peu structurés (transformateurs, transporteurs, commerçants) apparaissent hésitants tant dans leur mission que dans leur organisation. Ils apparaissent plus comme des dispositifs de plaidoyer corporatif par filière que comme des espaces de contractualisation entre OP et autres acteurs en aval de la production. A nouveau, la logique de ces dispositifs conduit à élaborer des plans d'action ambitieux et à rechercher des financements pour le mettre en œuvre. Les perspectives d'un autofinancement via des formes de taxes parafiscales ou prélèvements à certaines étapes de la filière restent peu explorées.

Enfin, à la différence des premières interprofessions en Europe, qui permettaient de confronter et d'articuler les rôles des producteurs et des transformateurs, dans le cadre d'une politique agricole bien définie, ces dispositifs interprofessionnels ne sont pas véritablement assis sur une définition claire des missions respectives des différentes parties prenantes, alors même que les protagonistes considèrent qu'il convient de repenser la question de

l'intervention publique. En effet, certains gouvernements africains sont tentés de déléguer aux acteurs économiques une part croissante de la fonction d'organisation ou de régulation des marchés, en négligeant le rôle qui leur revient en la matière (mécanismes de stockage public, libre-circulation des produits agricoles sur les marchés régionaux, clarification de l'environnement réglementaire et juridique du warrantage, etc.).

Les transformations majeures qui affectent les marchés nationaux et régionaux, avec le passage en quelques dizaines d'années d'une économie alimentaire fortement marquée par l'autoconsommation et les marchés de proximité, à des économies alimentaires rurales et urbaines dépendantes de façon majoritaire des approvisionnements sur les marchés, devraient bouleverser dans les prochaines années les filières alimentaires domestiques nationales et régionales. D'une part, malgré les difficultés, les lenteurs et les divergences d'intérêt, les économies nationales s'insèrent de façon croissante dans les dynamiques d'intégration régionale. D'autre part, les marchés urbains et la croissance démographique globale représentent des pôles d'expansion et de concentration d'une demande alimentaire de plus en plus segmentée en fonction des niveaux de revenus des consommateurs. La transformation des produits, et l'adéquation de ces produits avec l'évolution des modes de vie, deviennent des enjeux majeurs dans la perspective d'une conquête des marchés par les producteurs locaux. Les OP seront-elles capables d'investir l'aval de la production et d'intégrer la transformation des produits ? Le secteur artisanal de la transformation alimentaire pourra-t-il innover, s'adapter à ce nouveau contexte et répondre à une demande de plus en plus exigeante en quantité (régularité des approvisionnements, volumes) et en qualité ? Ou est-ce que ces nouveaux segments de marché seront au contraire exploités par des unités de type industriel, avec la perspective d'une contractualisation avec les organisations de producteurs ? Ces questions dépassent celles de la constitution et du fonctionnement des interprofessions, mais le développement de ces dernières déterminera, pour partie, le poids économique des OP au sein des filières.

Facteurs explicatifs

Stabilité et prévisibilité des politiques publiques

Les OP agissent dans un environnement particulièrement contraignant sur trois plans : l'environnement interne de l'organisation (niveau de pauvreté des communautés rurales et des membres, absence de filet de protection sociale, analphabétisme, faible niveau d'éducation, faible accès aux services sociaux essentiels...) ; l'environnement institutionnel local, national et régional ; l'environnement économique et commercial, de l'échelle locale jusqu'au plan international.

Alors qu'en Europe et aux Etats-Unis, mais aussi dans de grands pays émergents (Chine, Inde, Indonésie...), les agriculteurs et leurs organisations ont déployé leur activité dans des contextes relativement sécurisés, grâce à de solides politiques agricoles, en Afrique de l'Ouest et du Centre les agriculteurs sont confrontés à des politiques instables, souvent peu prévisibles et plus souvent affichées que réellement mises en œuvre. L'aide internationale et ses multiples acteurs (coopérations bi et multilatérales, ONG, fondations, collectivités locales, etc) déploient le plus souvent leurs interventions à partir de leurs propres visions, objectifs et priorités et ne contribuent que faiblement à créer un environnement plus sain, prévisible et

structurant. Ainsi, combien d'approches de l'organisation des chaînes de valeur coexistent en Afrique de l'Ouest ? Qui peut dire quelle est l'option clairement retenue par les Etats et les acteurs socio-professionnels autour de laquelle les différents partenaires sont invités à faire converger leurs appuis ? D'une façon générale, on constate que les pays disposent de multiples cadres de politiques, stratégies et plans d'action. Dans les deux régions étudiées, coexistent plusieurs politiques agricoles et programmes régionaux. Tous ces dispositifs peinent à trouver un cadre d'harmonisation clair, offrant un paysage lisible aux organisations de producteurs.

Tension entre fonctionnement démocratique et efficacité économique

Les enquêtes ont mis en évidence les difficultés que rencontrent les OP pour faire vivre leur organisation, développer la démocratie interne et promouvoir des organisations maîtrisées par leurs membres. Les leaders sont de plus en plus sollicités par l'environnement extérieur (concertations locales, nationales et régionales ; missions et voyages d'études ; participation à des colloques, ateliers et conférences internationales ; négociation des financements, etc.). Lorsque ces activités prennent trop de place, qu'elles ne peuvent être suffisamment partagées entre plusieurs leaders, elles deviennent clairement concurrentes de l'animation interne, dans des organisations disposant de très faibles équipes techniques d'accompagnement.

Dans un certain nombre de cas, ces dysfonctionnements vont jusqu'à des pratiques de détournement ou de corruption. L'absence fréquente de mécanisme de suivi et de contrôle, et le statut social des leaders, privent l'organisation de dispositifs internes de régulation. Dans certains cas, ces pratiques dévoyées sont liées à l'histoire des organisations et au rôle politique que les gouvernements ont cherché à leur faire jouer, via des leaders plus souvent choisis qu'élus démocratiquement. L'aide extérieure, avec les logiques de captation qu'elle induit, n'est pas non plus exempte de responsabilités dans ce domaine. Dans certaines organisations, au-delà du champ de l'enquête, la légitimité des leaders provient plus de la capacité de drainer des ressources extérieures que du processus électif interne. Il est vrai aussi que les membres d'une organisation attendent de leurs leaders cette capacité à obtenir des ressources.

Par ailleurs, les enquêtes révèlent la difficulté de mettre en place des services économiques efficaces et pérennes, sur la base de décisions participatives. Cette contradiction apparaît clairement autour des questions liées à la détermination du prix d'achat des produits, au calcul des ristournes, aux conditions de remboursement des prêts, etc. Cela s'explique notamment par l'importance de l'analphabétisme, mais aussi par la difficulté de développer une vision de long terme dans un contexte de grande précarité des membres des OP. Cet aspect ouvre clairement le débat sur la pertinence de l'organisation coopérative dans un environnement économique concurrentiel. Plusieurs aspects doivent être mis en avant pour éclairer ce débat :

- le pouvoir de marché ou de négociation des producteurs individuels est faible, et il l'est d'autant plus qu'ils sont isolés face à des opérateurs économiques ou des institutions plus structurés. Dans l'absolu, l'organisation collective reste une des voies privilégiées pour espérer constituer un rapport de force moins inégalitaire ;

- l'agriculture contractuelle ne règle pas mécaniquement le déséquilibre entre le producteur et l'entreprise. Plusieurs OP se sont positionnées sur la fonction de négociation collective sur le contenu des contrats et sur les prix, sans intervenir dans la commercialisation des produits. Leur capacité de négociation est fondée sur la proportion de producteurs qu'elles parviennent à fédérer et sur les volumes de produits livrés. La crédibilité des OP sera aussi fonction de leur capacité à faire respecter les engagements contractuels ;
- ce schéma s'applique également à l'accès au financement, avec des OP qui se positionnent sur la fonction de négociation des conditions de prêt avec les banques, voire dans la fourniture de garanties, mais en laissant l'institution bancaire contractualiser directement les prêts avec les producteurs.

Au final, il n'est pas toujours pertinent et efficace d'internaliser les services économiques au sein de l'organisation. Tout dépend de la capacité de l'OP, mais aussi de l'offre de services (coût, qualité) disponible dans l'environnement des producteurs.

Des capacités techniques et humaines réduites pour fournir des services sophistiqués

Très peu d'organisations ont réussi à mettre en place des équipes techniques professionnalisées. Or les services économiques nécessitent des compétences spécifiques, un suivi rigoureux et quotidien. Il n'existe pratiquement pas de cas où les OP sont parvenues à mettre en place ces équipes sur la base de l'autofinancement via la rémunération des services économiques rendus aux producteurs. La plupart dépendent fortement des financements extérieurs et sont soumis à leurs aléas.

La pérennité des services mis en place au niveau des organisations dépend directement de la maîtrise de la gestion de ces services par les OP. Or, compte tenu du nombre de leaders formés, les capacités de gérer différents services avec toute la rigueur indispensable sont souvent réduites. Les OP souhaitent généralement déployer une diversité de services ; leurs partenaires les encouragent souvent dans cette direction. Mais peu d'organisations et de partenaires (que ce soit les institutions nationales ou les partenaires internationaux) s'attachent à réaliser des diagnostics de capacités institutionnelles et humaines qui permettent de mettre en phase le développement progressif des services, les investissements requis pour parvenir à une bonne maîtrise technico-économique et les accompagnements nécessaires dans la durée. De très importants efforts ont été consentis dans le domaine du renforcement des capacités, la plupart des grands programmes d'appui aux OP, comme les partenariats ONG, en faisant un élément central de leurs appuis. Mais ces approches sont souvent décalées des besoins réels des OP, tels qu'ils se manifestent au fur et à mesure du déploiement des services économiques. Il en découle un nombre incalculable de formations qui accaparent les leaders, sans qu'ils puissent réellement les mettre en pratique pour améliorer la gestion quotidienne de leur organisation.

Les défaillances des instruments de politique structurants : lignes de crédit, régulation du marché, politiques de stockage, etc.

Tous les Etats misent fortement sur les OP, les reconnaissent comme des interlocuteurs crédibles et souhaitent en faire des acteurs de la modernisation des agricultures. Mais derrière ce positionnement général, la réalité est nettement plus nuancée.

Les politiques publiques ne disposent plus d'instruments structurants, en particulier pour le financement de l'agriculture et la gestion des marchés. Malgré le poids du secteur agricole dans toutes les économies d'Afrique de l'Ouest et du Centre, les budgets consacrés à l'agriculture sont faibles. Les plans de relance suite à la crise de 2008 ont été l'occasion d'un redéploiement budgétaire important dans plusieurs pays, notamment ceux étudiés ici. Mais l'essentiel des ressources a été alloué à la subvention des intrants (engrais, semences), avec des logiques de distribution administrative. Ces plans de relance n'ont pas permis de repenser les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans le secteur agricole.

Les OP, dans ce contexte, restent dépendantes de leurs capacités à saisir des opportunités à la faveur du regain d'intérêt manifesté par les partenaires extérieurs : coopérations bilatérales, ONG, fondations, entreprises privées, etc. Cela amplifie le côté « mosaïque » du paysage institutionnel qui a découlé de la période d'ajustement.

Les plans nationaux d'investissements agricoles promus par le NEPAD, qui vont structurer l'ensemble des financements du secteur agricole dans les prochaines années, sont particulièrement faibles sur ce plan. Ils privilégient des logiques d'investissements (irrigation, aménagement) et des approches de structuration de filières agropastorales, mais ne reconsidèrent qu'à la marge la question des instruments structurants : l'accès au crédit, la sécurité foncière, la gestion de la mise en marché, etc. Seul le plan régional d'investissement agricole de l'Afrique de l'Ouest se préoccupe de cette question, mais son approche ne pourra déboucher sur des réformes structurelles sans que les pays ne se saisissent de la question.

Les conditions d'émergence des organisations déterminent leur pérennité et leur ancrage

Un des aspects les plus frappants qui ressort de l'analyse globale et des enquêtes détaillées concerne le poids des conditions d'émergence des OP dans leur dynamique.

Nombre d'entre elles sont des créations exogènes ou des hybrides « exo-endogènes » qui parviennent au mieux à remplir leur mission pendant la phase des appuis extérieurs et voient ensuite leurs capacités s'étioler quand ces appuis se raréfient. S'il est rare qu'une organisation puisse se construire sans appuis externes, il est encore plus rare de voir une organisation s'inscrire dans la durée, avec un fonctionnement démocratique, quand elle est née à la seule faveur d'un projet ou d'une initiative extérieure.

D'où la difficulté des interventions des gouvernements et des partenaires extérieurs. Pour d'évidentes raisons, ceux-ci sont généralement soucieux, dans la répartition des aides, de ne pas privilégier un nombre trop limité d'OP. Ce faisant, ils risquent de gaspiller des ressources financières si les financements extérieurs ne suscitent pas une réelle mobilisation professionnelle. La sélectivité des appuis aux OP est une question importante, qui mérite considération.

Un décalage persistant entre le rôle attendu des OP et leurs capacités réelles

On constate un décalage majeur entre les espoirs mis dans les OP par nombre d'acteurs (les producteurs, bien sûr, mais aussi les Etats et les autres partenaires techniques et financiers) et les capacités réelles des OP à jouer un rôle central dans la modernisation durable des agricultures.

Nous formulons l'hypothèse que les sources d'appuis externes font rarement un diagnostic suffisamment détaillé et objectif, permettant de réfléchir les accompagnements en regard de la réalité des organisations et des étapes qu'elles doivent franchir. Les accompagnements extérieurs sous-estiment leurs responsabilités dans l'émergence d'un environnement porteur et, à l'inverse, surestiment leurs propres capacités à jouer un rôle structurant dans l'organisation sociale et économique des producteurs.

Autre difficulté : on constate que les organisations qui parviennent à bien maîtriser les outils économiques ont construit cette capacité dans la durée, au moins sur 15 à 20 ans. Or, les partenaires des OP sont rarement disposés à s'inscrire dans une telle durée d'apprentissage et à moduler leurs appuis en fonction des besoins réels qui s'expriment à chaque étape de la construction des organisations et de la mise en place de leurs services économiques.

Par ailleurs, la fragilité des organisations est également induite par la non-prise en charge d'un aspect fondamental de l'activité agricole dans ces régions : la gestion des risques. Les OP agissent dans un environnement particulièrement complexe et imprévisible, soumis à de multiples aléas. Combien d'organisations sont parvenues à déployer des lignes de financements pour l'accès aux intrants et ont vu cet investissement réduit à néant suite à une mauvaise campagne et aux difficultés de remboursement par les producteurs ? La gestion des risques agricoles a été intégralement transférée à la charge des producteurs ou de leurs organisations dans la période de libéralisation. Compte tenu de l'ampleur des risques, il sera difficile de voir les OP déployer des services efficaces sans que cette question soit réexaminée et donne lieu à la mise en place d'outils permettant aux producteurs de se prémunir contre les aléas d'origine climatique (assurance récolte) ou économique (contrats de production ou de livraison, autres dispositifs). C'est un vaste chantier qui questionne à la fois les politiques publiques et les partenaires des OP.

La difficulté des faïtières et réseaux d'OP à capitaliser et exploiter les acquis dans le dialogue et la négociation des politiques

Nombre d'organisations sont parvenues à construire des instruments économiques et ont identifié - ou sont en capacité de le faire - les facteurs de réussite, d'échec et de pérennisation de ces services (cas de l'UGCPA au Burkina Faso). Pour autant, les faïtières et réseaux régionaux d'OP ne se sont pas encore suffisamment organisés pour capitaliser l'expérience de leurs membres et intervenir dans le débat sur les politiques publiques avec des matériaux de

plaidoyer enracinés dans les réalités et dans l'expérience²¹. Cette fragilité les conduit à être absentes des discussions sur l'application des politiques publiques et éventuellement à rester insuffisamment performantes.

Les « task forces » mises en place par la CEDEAO pour opérationnaliser les instruments de politique qu'elle a décidé de mettre en œuvre, constituent une opportunité. Des progrès notables ont été faits au sein du ROPPA, avec l'instauration de plateformes ou de cadres de concertation par filière stratégique (déjà en place pour le riz), la création du Réseau Bilital Maroobé (RBM) sur les questions liées à l'accès aux aliments du bétail ou la construction de filières structurées d'approvisionnement en intrants zootechniques. Mais, une fois encore, le décalage patent entre les capacités techniques des réseaux et leur agenda de travail réduit sensiblement l'efficacité des organisations.

Perspectives et recommandations

L'analyse de la situation des organisations de producteurs dans les pays étudiés ouvre à la voie à des recommandations. En premier lieu, une réflexion s'impose sur les conséquences potentielles, pour les OP, de l'adoption de l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives. Compte tenu de la grande impréparation de la grande majorité des acteurs, y compris les Etats, aux changements requis, le risque existe que l'Acte déstabilise les OP, au lieu de les renforcer ; une adaptation semble donc nécessaire. Plus largement, l'étude formule un ensemble de suggestions à l'usage des parties prenantes : les organisations de producteurs, les décideurs publics et les multiples partenaires des OP, en particulier la coopération internationale.

Adapter l'Acte uniforme de l'OHADA aux besoins des OP à vocation économique

Le diagnostic a mis en évidence la difficulté pour les organisations de disposer d'un cadre réglementaire clair et adapté à leurs spécificités. Dans les pays où la législation évolue et où les OP sont contraintes d'adapter leur statut et de respecter de nouvelles obligations réglementaires, on constate que nombre d'OP restent « au bord du chemin », pour de multiples raisons : absence ou manque d'informations, coût de l'assistance juridique, faibles capacités des OP et de leurs responsables, éloignement géographique et carences des institutions publiques chargées du suivi des organisations... Les changements requis par l'adoption de l'Acte uniforme de l'OHADA vont ouvrir une nouvelle période d'incertitude qui devrait concerner l'ensemble des organisations, depuis la base jusqu'aux structures faîtières.

Les nouvelles obligations comportent des exigences peu compatibles avec les capacités restreintes d'une très large majorité des OP, notamment au niveau local : composition et

²¹ Voir Les organisations paysannes dans l'élaboration et la négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest ; acquis et enseignements de l'expérience, Issala/LARES/JADE Productions en collaboration avec le ROPPA, 2012.

fonctionnement des instances statutaires, contrôle externe des comptes, etc. Ces exigences peuvent constituer un aiguillon pour les OP, afin d'améliorer leur fonctionnement, mettre en place des règles plus transparentes, développer la « redevabilité » interne (vis-à-vis des membres) et externe (vis-à-vis des institutions et des partenaires). Mais elles peuvent aussi conduire à placer nombre d'organisations en marge de la légalité, donc à accroître leur vulnérabilité.

Les cadres juridiques sont importants. Ils sont censés constituer une sécurité tant pour l'organisation (ses membres et ses responsables élus) que pour ses partenaires extérieurs. L'investissement de l'OHADA dans le champ des statuts des coopératives est précisément destiné à faciliter leur activité en offrant des garanties aux partenaires commerciaux des coopératives, aux niveaux national et international. Mais une loi ne vaut que si elle est en adéquation avec les réalités sociales, économiques et institutionnelles, et si elle est applicable et appliquée. Le risque majeur, avec les changements de législation qui affectent des centaines de milliers d'organisations, est tout simplement leur non-application. La très faible connaissance des enjeux de l'Acte uniforme, tant par les organisations de producteurs que par les institutions nationales qui en ont la charge, montre à quel point cet Acte négocié sous la responsabilité des ministres de la justice et des ministres des finances n'a pas été fondé sur une véritable concertation impliquant toutes les parties prenantes. Les Etats apparaissent d'ailleurs conscients de cette faiblesse puisqu'ils envisagent d'ouvrir la concertation pour définir les conditions d'alignement de la législation nationale avec les engagements pris au niveau de l'OHADA.

L'expérience montre, dans les trois pays étudiés, que les législations sur les OP sont peu respectées. Seule une minorité en respecte les principales obligations. Les appareils d'Etat, aux échelons local ou central, n'ont pas la capacité d'assurer une veille et un suivi permanent de la conformité de la vie des OP avec la réglementation en vigueur. De fait, beaucoup d'organisations sont peu ou prou « clandestines » ou « hors la loi », au sens juridique du terme. Elles n'en continuent pas moins d'exister, mais sont fragilisées et plus vulnérables. En ce qui concerne l'Acte uniforme de l'OHADA, il est sans doute bien tard pour reconsidérer le processus au regard des risques qu'il comporte. Mais il paraît difficilement concevable que les pays réussissent à harmoniser et aligner leur législation et surtout que les OP parviennent à se mettre en conformité dans le délai imparti, soit le 15 mai 2013.

Les plateformes nationales des OP des pays membres de l'OHADA et les réseaux régionaux devraient se saisir de cette question et proposer une méthode cohérente pour progresser. Si l'objectif de la réforme n'est pas en cause, les moyens d'y parvenir mériteraient d'être discutés.

Deux options sont envisageables. La première consiste à considérer que les coopératives agricoles doivent être alignées sur le droit général appliqué aux coopératives. Dans cette option, la seule voie offerte désormais est d'adapter les modalités pratiques de mise en œuvre de la réforme, sans en modifier le contenu. La seconde option repose sur l'hypothèse qu'il n'est pas trop tard pour réfléchir aux adaptations souhaitables de la réforme pour qu'elle soit applicable et utile, compte tenu des spécificités de l'agriculture. Dans ce cas, les Etats membres et l'OHADA, prenant la mesure des enjeux, devraient reconsidérer l'Acte uniforme et envisager de négocier le contenu d'un acte révisé ou d'un acte additionnel prenant mieux en considération les caractéristiques du secteur et des organisations agricoles.

Dans la première option, deux points retiennent particulièrement l'attention :

- le délai fixé pour la mise en conformité ;
- les mesures complémentaires souhaitables pour rendre la réforme viable et applicable.

En tout état de cause, l'OHADA devrait proposer une période de mise en conformité beaucoup plus longue, compte tenu du faible niveau d'information existant et de l'impréparation des acteurs. Les Etats et les OP disposeraient ainsi de davantage de temps pour adapter respectivement leurs législations et leurs statuts au nouveau cadre juridique imposé aux pays membres de l'OHADA. Ce temps pourrait aussi être mis à profit pour valider la pertinence et l'adéquation du cadre juridique retenu au cas particulier et complexe des coopératives de producteurs agricoles et, le cas échéant, négocier une directive ou une annexe spécifiques au cas de ces organisations.

Dans la seconde option, les principales questions à aborder concernent :

- l'adaptation du cadre juridique aux spécificités du secteur agricole et à la diversité des organisations de producteurs ;
- la différenciation de l'approche juridique en fonction du niveau géographique de structuration de la coopérative (ou de sa place dans la chaîne de valeur), de sa taille, de son activité et de son échelle d'intervention.

Les institutions régionales et internationales sont parfois obsédées par l'harmonisation des législations. Mais celle-ci ne devrait pas être confondue avec l'uniformisation. Dans le cas précis de la législation sur les coopératives, beaucoup d'OP agissent en tant qu'acteur commercial sur le seul territoire national, voire local. Il n'y a pas d'enjeu transnational dans la mesure où ces organisations ne seront pas confrontées à la question de la compatibilité juridique des contrats dans les différents pays ; d'autant plus que les coopératives amenées à commercialiser à l'extérieur des frontières nationales sont confrontées à des législations de pays qui n'appartiennent pas à l'OHADA : en Afrique de l'Ouest, les principaux marchés dynamiques que les OP des pays francophones cherchent à conquérir sont situés dans des pays qui ne sont pas membres de l'OHADA (Ghana, Nigeria par exemple). L'harmonisation juridique recherchée par l'OHADA ne permet pas de régler le problème dans ces espaces d'échanges sous-régionaux. Cette question relève de la responsabilité des organisations régionales d'intégration économique et commerciale.

Par ailleurs, il apparaît clairement que les règles imposées aux petites coopératives de base seront très difficiles à respecter en raison des faibles capacités humaines, institutionnelles et financières de ces organisations. Celles-ci étant souvent réunies en unions ou fédérations, il conviendrait d'explorer la possibilité de différencier fortement les règles et obligations entre les coopératives de base (le premier niveau de l'organisation) et leurs regroupements. Ces derniers auraient alors la responsabilité de vérifier qu'un minimum de règles est appliqué par leurs organisations membres. A titre d'exemple, l'instauration d'une Commission de surveillance obligatoire pour les coopératives simplifiées²² pose le problème de la disponibilité d'un nombre suffisant de leaders alphabétisés et en capacité d'en faire partie. Il

²² Pour rappel, cet organe de contrôle doit comprendre trois à cinq membres distincts des trois à cinq membres qui composent le Comité de gestion.

paraît plus réaliste de transférer cette fonction de contrôle au niveau des unions ou des fédérations, auxquelles adhèrent les coopératives simplifiées organisées au niveau local.

Enfin, des mesures complémentaires s'imposent. Les enquêtes menées dans le cadre de la présente étude ont mis en évidence l'importance de la sensibilisation et de la formation des élus aux questions posées par la nouvelle réglementation. Il serait également souhaitable de prévoir un appui au montage des dossiers législatifs, notamment pour la mise en conformité des OP.

Plus largement, les gouvernements pourraient mettre en œuvre une politique d'incitations fiscales, visant à consolider la situation économique des coopératives et à rendre le statut coopératif plus attractif pour les OP. Ces incitations seraient subordonnées au respect de la législation et des obligations statutaires.

Raisonnement des conditions d'un changement d'échelle à partir des initiatives et pratiques localisées

Les enquêtes réalisées au Burkina Faso, au Ghana et au Cameroun montrent que certaines OP sont parvenues à mettre en place des services économiques performants. L'analyse des acquis de ces OP et de leurs parcours est particulièrement éclairante pour repenser les stratégies d'appui aux OP par les Etats et leurs partenaires internationaux.

La plupart des *success stories* mettent particulièrement en avant la gestion du temps. Une OP solide, fournissant des services performants, ne se construit pas en cinq ans. Quatre dimensions sont déterminantes : le rythme de construction, la continuité des appuis, la coordination et la cohérence de ces appuis, la prise en compte de l'instabilité du marché et la gestion des risques. Il y a place ici pour un dialogue le plus large possible entre les réseaux d'OP et leurs partenaires (institutions publiques, ONG et partenaires internationaux) pour rechercher les meilleures façons d'accompagner la promotion et le développement des OP. L'élaboration de codes de conduite pourrait constituer un des objectifs permettant de cristalliser les efforts de concertation et d'harmonisation des méthodes et des approches.

La capitalisation et le partage d'expériences sont des domaines peu développés dans les stratégies des organisations. Comment ces OP sont-elles parvenues à concilier les exigences de la vie coopérative et la mise en place de services performants, intégrant la réalité économique ? Quelles sont les pratiques qui permettent de donner corps à la démocratie interne ? Quelles sont les conditions à réunir pour y parvenir ? Ces aspects sont difficiles à traiter au niveau d'une organisation donnée, mais ils pourraient être portés par les organisations faitières, avec l'appui d'un pool de partenaires, au nom de l'intérêt général. En effet, les enseignements de tels travaux de capitalisation bénéficieraient à la fois aux politiques publiques, aux dispositifs d'appui aux OP et aux organisations de producteurs elles-mêmes.

La discussion sur le changement d'échelle est absolument capitale dans une période où la transformation des agricultures est indispensable pour relever les défis qui se profilent. Cette transformation ne pourra advenir que si une majorité d'agriculteurs ont accès aux leviers d'une modernisation durable : accès au financement pour les équipements et les campagnes agricoles, accès aux marchés, accès à l'information et à la formation, accès aux innovations, etc. Les enquêtes ont montré que certaines OP ont pu franchir des pas décisifs dans ces

domaines. Mais ces cas restent relativement rares ; ils ne concernent dans chaque pays que quelques milliers ou dizaines de milliers de producteurs, sur plusieurs millions. Seul un dialogue soutenu sur les conditions d'un changement d'échelle et la façon de l'opérer permettrait de déboucher sur des politiques publiques disposant d'instruments accessibles à une majorité de producteurs et en capacité de structurer le déploiement de leurs organisations collectives.

Toujours au titre du changement d'échelle, il apparaît indispensable que les OP parviennent à élargir leur surface économique pour prétendre jouer un rôle accru dans la régulation du marché, à la fois comme acteur économique et commercial, et comme acteur de plaidoyer et de négociation des politiques ou des contrats au sein des filières. Il y a clairement une contradiction entre la nécessité d'élargir la base des OP pour renforcer leurs capacités de peser sur le marché et la nécessité de progresser de façon très graduelle pour respecter ce qui apparaît comme un fondement de la réussite des OP : la durée des apprentissages. Celle-ci implique une progressivité de l'élargissement des organisations au fur et à mesure de la maîtrise des multiples problèmes rencontrés. Il s'agit là aussi d'un aspect qui mérite concertation entre les principales parties prenantes pour dégager des voies d'avenir et ne pas se laisser enfermer dans une contradiction.

Créer un cadre de politiques publiques favorable aux OP

L'appui aux OP devrait commencer par remettre en place les instruments fondamentaux de politique accessibles à une majorité de producteurs et d'organisations. C'est avant tout la question du financement de l'agriculture et des filières agroalimentaires qui est posée. Les OP permettent à leurs membres d'accéder plus facilement au crédit, éventuellement en se portant garantes d'une partie d'entre eux, mais elles ne peuvent pallier les imperfections des marchés, qui se traduisent par des taux d'intérêt prohibitifs pour les petits producteurs, surtout dans les filières vivrières. Tous les outils disponibles pour améliorer le financement de l'agriculture (bonifications de prêts, garanties de crédit, ...) devraient être mobilisés par l'Etat, sans répéter toutefois les erreurs qui ont pu être commises dans le passé en termes de coût et d'inefficacité de l'intervention publique. D'énormes besoins existent pour la conception et la mise en œuvre de financements innovants au service de l'agriculture.

C'est ensuite dans le domaine des modalités d'organisation et de régulation des marchés que les politiques publiques doivent réinvestir fortement. L'accent mis sur le renforcement de la sécurité alimentaire ouvre des opportunités pour une implication accrue des OP dans la constitution et la gestion des stocks agricoles. Une question importante, à trancher au cas par cas par les pouvoirs publics, est de savoir si ces stocks doivent se limiter à être des réserves alimentaires d'urgence (comme le stipulent la déclaration finale du sommet de Cannes du G20 en 2011 et le projet de Réserve régionale adopté par la CEDEAO) ou s'ils peuvent être des instruments de stabilisation des prix agricoles. Il y a là un sujet de désaccord persistant entre les Etats et les acteurs socio-professionnels africains d'une part, et la communauté internationale d'autre part. Il est essentiel de poursuivre le dialogue sur des bases pragmatiques car la divergence pèse sur les négociations agricoles à l'OMC.

Sur tous ces points, la kyrielle de projets et de programmes ponctuels, isolés, localisés peuvent tout au plus créer des références mais ne permettent pas de changer d'échelle, d'autant plus qu'ils reposent sur autant de modalités différentes. Les Etats, comme les institutions régionales, les acteurs du développement et les OP, devraient s'y atteler en priorité.

Un autre champ crucial est celui de la gestion des risques. Le G20 agricole, en 2011, a mis en évidence la nécessité pour les agriculteurs, en particulier les petits exploitants, de pouvoir se prémunir contre les aléas climatiques et économiques afin d'améliorer leurs revenus, d'augmenter leurs investissements et d'obtenir plus facilement des prêts. L'idée d'intégrer systématiquement la question des risques dans les politiques agricoles, de les évaluer et de mettre à la disposition des producteurs une palette d'outils pour les traiter, fait son chemin : tel est l'objectif de la Plateforme pour la gestion du risque en agriculture (PARM, de par son acronyme anglais), impulsée au G20 par l'Agence française de développement et reprise par les bailleurs internationaux (FIDA, Banque mondiale...) et l'Union africaine (NEPAD/PDDAA).

Les OP peuvent jouer un rôle précieux pour la conception, la diffusion et la gestion d'assurances indicielles, permettant d'indemniser les pertes de récolte et de bétail dues aux intempéries. Elles sont également des interlocuteurs indispensables pour développer la contractualisation avec des opérateurs d'amont ou d'aval, afin de sécuriser l'approvisionnement en intrants, garantir les débouchés et lisser les fluctuations des prix agricoles. Mais les actions des OP ne porteront pleinement leurs fruits que si l'Etat instaure un cadre global de gestion des risques, en mettant en place des filets de sécurité économiques et sociaux, en créant un environnement économique, fiscal et juridique approprié et en soutenant des partenariats public-privé.

Pour la gestion des risques, comme pour le financement de l'agriculture et la régulation des marchés, les formes d'organisations interprofessionnelles peuvent être de précieux auxiliaires des gouvernements, à condition de disposer d'un cadre législatif et de moyens financiers qui leur confèrent de réels pouvoirs. Des dispositifs interprofessionnels solides sont nécessaires pour mettre en place des fonds de lissage des prix, tels que celui qui existe dans le secteur du coton au Burkina Faso, ou d'autres mécanismes de mutualisation des risques. Si l'on reconnaît que les aléas affectent, directement ou indirectement, tous les maillons des filières, il ne serait pas illégitime que des fonds interprofessionnels cofinancent, avec les pouvoirs publics, une partie des subventions de primes d'assurances climatiques indicielles payées par les producteurs.

Inscrire les OP dans les dynamiques politiques régionales

En Afrique de l'Ouest, les politiques agricoles de référence sont l'ECOWAP, pour les quinze pays membres de la CEDEAO, et la PAU, pour les huit pays qui sont également membres de l'UEMOA. Inscrite dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) lancé par le NEPAD, l'ECOWAP représente aujourd'hui le cadre politique principal, tant pour les Etats que pour les acteurs socio-professionnels et la communauté internationale.

Au niveau national, l'ECOWAP est mise en œuvre à travers le Programme national d'investissements agricole (PNIA). Ce dernier a le mérite de tracer des perspectives et d'identifier les besoins de financement du secteur agricole pour atteindre l'objectif, fixé par le PDDAA, d'une croissance de la production agricole d'au moins 6 % par an. Mais ces plans d'investissements ne rompent pas véritablement avec la logique de démantèlement des politiques publiques, considérées comme des instruments d'incitation et d'orientation des producteurs et des autres agents économiques du secteur. Ils fédèrent les programmes existants et en identifient de nouveaux en privilégiant les investissements, les dimensions

techniques du développement agricole et le renforcement des capacités. Peu de PNIA envisagent de mettre en place des instruments économiques facilitant l'accès aux services en amont et en aval de la production, à une majorité de producteurs.

Dans certains domaines, les OP les plus structurées peuvent s'approprier les projets régionaux d'investissements agricoles (PRIA) : appui au warrantage, contrats d'approvisionnement de la réserve régionale de sécurité alimentaire d'Afrique de l'Ouest, adoptée en septembre 2012²³ et qui doit se mettre en place début 2013, programme « accès aux intrants », cadres de concertation sur les filières, etc.

Mais surtout, la logique des programmes régionaux en matière d'instruments de politique est de jouer un rôle levier sur l'orientation des politiques nationales. Les OP sont déjà impliquées dans la définition de ces instruments régionaux à travers les *task forces* thématiques mises en place par la CEDEAO (appui à l'intensification agricole et pastorale, régulation des marchés agricoles et alimentaires, appui aux programmes nationaux de filets sociaux de sécurité, etc.). Elles sont confrontées à la nécessité de capitaliser leurs expériences et de les traduire en propositions opérationnelles dans des délais très courts.

En Afrique centrale, le processus en cours d'élaboration de la politique agricole régionale et de conception du PRIA constitue une opportunité importante pour les OP d'influencer le contenu des politiques régionales. L'agenda retenu par la CEEAC, avec un processus d'élaboration, de concertation et de validation concentré sur six mois, offre peu de possibilités pour une consultation interne suffisamment large au sein du mouvement paysan.

Les institutions régionales, en Afrique de l'Ouest comme en Afrique centrale, ont une faible connaissance des OP, de leur dynamique et de leurs fragilités. Elles peuvent dès lors être conduites à surestimer leurs capacités de contractualisation avec les autres acteurs des filières ou à négliger leurs besoins d'accompagnement. Un dialogue exigeant et réaliste s'impose pour définir et mettre en place des dispositifs que pourront efficacement exploiter les OP.

Améliorer l'efficacité de la coopération internationale

Les appuis aux organisations de producteurs se sont développés au cours des décennies précédentes dans un contexte particulier : le démantèlement des politiques agricoles, le retrait de l'Etat, une faible reconnaissance des organisations paysannes par les institutions publiques nationales et régionales. Ce contexte a favorisé l'éclosion de multiples modalités de coopération « hors Etat » qui produit aujourd'hui une mosaïque impressionnante et un paysage extrêmement diversifié. Il a permis aux agences d'aide et aux ONG de tester diverses modalités de partenariat, différentes logiques d'intervention et plusieurs instruments d'appui.

L'environnement des OP a radicalement changé ces dernières années. Les Etats et les organisations régionales ont remis l'agriculture et les politiques agricoles dans leur agenda, voire en tête de celui-ci. La reconnaissance des OP et leur implication dans la négociation et la mise en œuvre des politiques ne fait plus débat.

²³ Comité Technique Spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau de la CEDEAO - Abidjan, 27 septembre 2012.

La mosaïque institutionnelle évoquée ci-dessus constitue un potentiel important de références pour la conception des politiques et des instruments publics d'appui à l'agriculture et à l'organisation économique, mais représente aussi un handicap à la convergence et à l'harmonisation des dispositifs. Elle induit des coûts de concertation et de coordination élevés.

Le système de coopération internationale – agences publiques d'aide, fondations et ONG – est par conséquent questionné sur les implications de ce nouveau contexte sur leurs pratiques et modalités de partenariat. Dans le domaine de l'organisation économique, ces questions sont fondamentales si on considère que le changement d'échelle impose de déployer des politiques et des partenariats public-privé d'envergure suffisante.

L'évolution des pratiques et approches des partenaires comporte deux enjeux principaux :

- d'une part, comment améliorer les pratiques d'appui aux OP, afin de renforcer leurs capacités à jouer leur rôle dans ce nouveau contexte ? Les partenaires des OP sont questionnés sur leurs capacités à s'inscrire dans les plans stratégiques des OP et de leurs faïtières et à développer un dialogue politique avec les différentes parties prenantes, sous le leadership des dirigeants des OP. Ils doivent également favoriser la construction durable d'une capacité technique, organisationnelle et financière de ces organisations, concourant à accroître leur autonomie, ce qui implique notamment d'harmoniser et de simplifier les pratiques de suivi-évaluation des projets d'appui aux OP ;
- d'autre part, comment inscrire les interventions des partenaires dans une perspective plus large, guidée par la légitimité des politiques nationales et régionales négociées avec les OP ? Ce point nécessite de réfléchir à la façon dont les interventions prennent en compte les orientations et les priorités des politiques publiques et comment elles contribuent, via leurs appuis aux OP, à la construction de ces politiques (capitalisation des expériences, études et analyses sur les performances et le positionnement des OP, etc.).

Les principes qui fondent la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide constituent un guide utile pour la réforme des modes de partenariat avec les organisations de producteurs.

En guise de conclusion

Les agricultures ouest et centre-africaines sont à une étape charnière de leur histoire : au cours des vingt prochaines années, la demande alimentaire régionale va doubler sous le simple effet de la croissance démographique. Les populations s'urbanisent et se déplacent dans l'espace régional. Le recours au marché est en train de devenir la modalité majeure de l'approvisionnement alimentaire des ménages, aussi bien urbains que ruraux. Les dysfonctionnements des marchés agricoles deviennent aussi, de ce fait, un des principaux facteurs des crises alimentaires (manque d'accessibilité). La différenciation des revenus et l'émergence d'une classe moyenne bouleversent la nature de la demande alimentaire et remettent en question la traditionnelle compétition entre produits locaux et produits d'importation.

Jamais ces deux régions n'ont connu de telles transformations majeures en aussi peu de temps. Si ces mutations peuvent être perçues comme des risques majeurs, elles représentent aussi des opportunités historiques.

Sortir de la « trappe de pauvreté » une majorité de ménages agricoles d'un côté, répondre à la demande alimentaire de l'autre, sont les deux principaux objectifs assignés aux politiques agricoles. Le marché est au centre de cette problématique. De la capacité des producteurs à exploiter les opportunités du marché qui se développe sous leurs yeux dépendront les conditions de leur rémunération et du financement ou de l'amortissement de leurs investissements pour la modernisation, l'intensification, la diversification de leurs systèmes productifs.

L'enjeu pour les organisations de producteurs à vocation économique se situe précisément à ce niveau. Parviendront-elles à jouer un rôle central dans l'organisation des marchés et à faciliter l'accès au marché des petites et moyennes exploitations ? Contribueront-elles à créer les conditions d'une régulation des prix, au double bénéfice des producteurs et des consommateurs ?

Le diagnostic que livre cette étude peut apparaître pessimiste. Il se veut au contraire réaliste, car il vise à identifier le plus clairement possible le chemin à parcourir et les itinéraires à emprunter pour que les producteurs, à travers leurs organisations, ne se fassent pas déposséder du principal levier de la transformation de leurs agricultures : une demande pour leurs produits, solvable et en forte croissance.

Certes, aujourd'hui, les organisations de type coopératives pèsent encore faiblement dans la structuration des marchés. Si le désengagement des Etats leur a ouvert un espace, elles n'ont pas pu réellement l'exploiter en raison des multiples déficiences de leur environnement (politique ; légal, réglementaire et juridique ; économique et commercial ; institutionnel). Dans un contexte peu prévisible et instable, la majorité des organisations coopératives n'ont pu se concentrer sur leur métier, sa professionnalisation et le renforcement de leurs capacités internes. Les multiples appuis ponctuels et multiformes dont elles ont bénéficié étaient trop peu coordonnés et pas assez inscrits dans une vision claire portée par les producteurs pour jouer un rôle structurant et pallier les déficiences des politiques publiques. Pouvaient-ils le faire ?

Le diagnostic appelle en réalité chacun à ses responsabilités. On a sans doute voulu faire faire trop de choses aux organisations économiques, en cherchant à les positionner sur toutes les dimensions technico-économiques (l'approvisionnement en intrants, la collecte, le stockage, la mise en marché, parfois la transformation, le conseil technique, etc.) et en imaginant qu'elles pouvaient se substituer aux institutions publiques, aux institutions de marché, aux institutions de financement défaillantes.

Si le diagnostic laisse apparaître une situation globale difficile, nombre de coopératives sont parvenues à structurer des services économiques de qualité. L'analyse des trajectoires de ces organisations et des facteurs qui ont permis de faire émerger et de maîtriser ces services sont riches d'enseignements. Les coopératives peuvent jouer un rôle majeur dans la gestion des marchés, au bénéfice des producteurs. Non seulement elles le peuvent, mais elles devront le faire car la perspective de marchés en forte croissance induit des risques importants de marchés très spéculatifs, dominés par des opérateurs commerciaux opportunistes. L'implication des producteurs et de leurs organisations dans la gestion du marché devient de ce fait un bien public.

Mais pour ce faire, l'ensemble des protagonistes devra s'accorder sur une vision claire et chacun devra assumer sa responsabilité spécifique.

Il faut d'urgence réhabiliter et réinventer l'action publique en Afrique de l'Ouest et du Centre. Celle-ci doit se concentrer sur les missions d'intérêt général : d'abord, créer un environnement légal, réglementaire et juridique lisible, stable et efficient, adapté à la réalité des organisations coopératives, et assurer les fonctions de contrôle nécessaire ; ensuite, doter les agricultures d'un environnement commercial prévisible. Ce point est de la responsabilité des Etats et des institutions régionales, dans un contexte de marchés régionaux intégrés. Il implique des politiques tarifaires et des outils de gestion de la volatilité des prix, le respect des disciplines de libre circulation des marchandises dans l'espace régional, des règles d'origine efficaces, des instruments d'intervention sur les marchés pour en corriger les dysfonctionnements et les asymétries ; enfin, doter le secteur agropastoral d'une politique de financement adaptée et adossée à des instruments de gestion du risque efficaces. Cela ne peut se faire sans une remobilisation du secteur bancaire et une politique d'incitation impulsée par les pouvoirs publics.

Les organisations de producteurs ont leur propre responsabilité. Elles doivent simultanément créer les conditions de leur consolidation et de leur professionnalisation, identifier les marchés porteurs sur lesquels elles vont bâtir leur stratégie de croissance et clarifier leur positionnement sur le marché (« tout venant », marchés de niche, nationaux ou régionaux, voire internationaux, etc.). Elles devront améliorer leur gouvernance, être plus transparentes, approfondir leur fonctionnement démocratique. En outre, les OP sont à l'avant-garde de l'impulsion de modes de structuration interprofessionnelle. Il leur revient de clarifier ce qu'elles en attendent et de définir les modes de contractualisation qu'elles estiment nécessaires avec les autres acteurs. C'est aussi des OP que viendront les propositions sur le repositionnement de l'Etat dans la gestion des filières et sur le mode de contractualisation entre les institutions publiques et les organisations coopératives. Agenda chargé, d'autant que les OP sont confrontées à une course de vitesse : le temps long des apprentissages collectifs se heurte à la rapidité des mutations de l'environnement et du marché. Elles doivent nécessairement réfléchir à la façon de réconcilier ces deux enjeux.

Les partenaires des organisations de producteurs sont eux aussi fortement interpellés. L'ampleur des appuis externes influence la trajectoire des organisations. Dans ce contexte, la prudence dans la formulation des projets, leur mise en cohérence avec les stratégies des OP, la coordination et la durabilité des appuis, un dialogue politique ouvert et exigeant sont autant de questions qu'ils ne peuvent éluder. Enfin, si l'expérimentation locale est fondamentale, elle doit être relayée par des instruments publics performants, seuls en mesure de jouer un effet levier dans la perspective d'une transformation massive des agricultures. Les partenaires des OP doivent par conséquent investir dans des capitalisations croisées des instruments qu'elles expérimentent et aider les OP à faire le lien avec la construction des politiques publiques nationales et régionales.

Confrontés au défi alimentaire, certains gouvernements africains pourraient être tentés de privilégier des modèles de type agro-industriel, fondés sur de grandes exploitations et un large recours à de la main d'œuvre salariée. L'efficacité économique de ces modèles est discutable et les risques qu'ils soulèvent, en termes politiques et sociaux, sont considérables. Dans ce contexte, réunir les conditions propices au développement des organisations de producteurs pour en faire des acteurs économiques incontournables, favorisant l'accès au marché des petites et moyennes exploitations et facilitant leur intégration dans des filières performantes, constitue un enjeu qui dépasse largement le secteur agricole.

Sigles et acronymes

ACDI : Agence canadienne de développement international
 ACP : Groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique
 APE : Accord de partenariat économique
 CEDEAO : Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
 CEEAC : Communauté économique des Etats de l’Afrique centrale
 CEMAC : Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale
 COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa, Marché commun de l’Afrique orientale et australe
 CPF : Confédération paysanne du Faso
 CNOP-CAM : Concertation nationale des organisations paysannes du Cameroun
 CNPC : Confédération nationale des producteurs de coton du Cameroun (CNPC)
 CONACFAC : Confédération nationale des coopératives et fédérations agricoles du Cameroun
 CONAPROCAM : Confédération nationale des producteurs de cacao du Cameroun
 COOPEC : Coopératives d’épargne-crédit
 CROPSEC : Conseil régional des organisations paysannes de la partie septentrionale du Cameroun
 CEN-SAD : Communauté des Etats du Sahara et du Sahel
 EAC : East African Community, Communauté d’Afrique de l’Est
 ECOWAP : Politique agricole de la CEDEAO
 FAO : Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture
 FARM : Fondation pour l’agriculture et la ruralité dans le monde
 FBO : Farmer-Based Organization, Organisation de base des agriculteurs (Ghana)
 FEPAB : Fédération des professionnels agricoles du Burkina Faso
 FENOP : Fédération nationale des organisations paysannes (Burkina Faso)
 FIDA : Fonds international de développement agricole
 FMI : Fonds monétaire international
 GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
 GIC : Groupement d’intérêt coopératif
 GNAFF : Ghana National Association of Farmers and Fishermen, Association nationale des agriculteurs et des pêcheurs du Ghana
 GPC : Groupement de producteurs du coton (Burkina Faso)
 G20 : Groupe des vingt (dix-neuf pays plus Union européenne)
 NEPAD : New Partnership for Africa’s Development, Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
 OHADA : Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires
 OMC : Organisation mondiale du commerce
 OMVG : Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie
 OMVS : Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal
 OP : Organisation de producteurs

PAC/AC : Politique agricole commune de l'Afrique centrale
 PAFO : Panafrican Farmers' Organization (Organisation panafricaine des agriculteurs)
 PASA : Programme d'ajustement structurel du secteur agricole
 PAU : Politique agricole de l'UEMOA
 PED : Pays en développement
 PLANOPAC : Plateforme nationale des organisations professionnelles agro-sylvo-pastorales du Cameroun
 PMA : Pays les moins avancés
 PNIA : Programme national d'investissements agricoles
 PDDAA : Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
 PRIA : Programme régional d'investissements agricoles
 PROPAC : Plateforme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale
 RCA : République centrafricaine
 RDC : République démocratique du Congo
 ROAC : Réseau ouest-africain des céréaliers
 ROPPA : Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest
 SADC : Southern African Development Community, Communauté de développement d'Afrique australe
 SONAGESS : Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (Burkina Faso)
 TEC : Tarif extérieur commun
 UCOPADCAM : Union des sociétés coopératives des producteurs agropastoraux du Cameroun, connue sous l'appellation BINUM
 UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine
 UGCPA : Union des groupements de producteurs agricoles de la Boucle du Mouhoun
 UNAPAC : Unité agropastorale du Cameroun
 UNAPOB : Union nationale des producteurs d'oignons du Burkina
 UNC-B : Union nationale des producteurs de céréales sèches du Burkina
 UNPC-B : Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso
 UNPFL-B : Union nationale des producteurs de fruits et légumes du Burkina
 UNPMB : Union nationale des producteurs de mangue du Burkina
 UNPR-B : Union nationale des producteurs de riz du Burkina
 UNPRVS : Union des producteurs de riz de la Vallée du Sourou (Burkina Faso)
 UPA-DI : Union des producteurs agricoles – Développement international (Québec)
 UPPA Houet : Union provinciale des professionnels agricoles du Houet (Burkina Faso)
 USAID : United States Agency for International Development

Principales sources bibliographiques

Adam Salifu A., Francesconi G.N., Kolavalli S., 2010. A Review of Collective Action in Rural Ghana. IFPRI Discussion Paper 00998. June 2010.

Adam Salifu A., Funk R., undated. Farmer Based Organizations in Ghana. Note 1: How Are They Established and What Do They Do? IFPRI.

Anthony K. Tsekpo A.K. The Cooperative Sector in Ghana: Small and Big Business. In Cooperating out of poverty, the renaissance of the African cooperative movement. 2008.

Assemblée Nationale. Loi n°014/99/AN portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso, avril 1999.

Baah F, 2008. Harnessing farmer associations as channels for enhanced management of cocoa holdings in Ghana. Cocoa Research Institute of Ghana, Tafo, Akim, Ghana.

Bijman J., Wollni M., 2008. Producer Organizations and Vertical Coordination: an economic organization theory perspective.

Blein R. et al. La participation des organisations paysanne dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest. Processus de capitalisation AFD-Inter Réseaux Développement Rural. Bureau Issala-LARES-Jade en collaboration avec le ROPPA. Rapport complet et synthèse. 2011.

Blein R. et al. Les céréales au cœur d'une Afrique de l'Ouest nourricière. ROPPA-SOS FAIM-Issala-LARES. 2012.

Bopda Athanase et al. 1998. Les enjeux de l'aide au secteur agricole et à la sécurité alimentaire en Afrique au sud du Sahara : quelle appréciation les Camerounais ont-ils de l'aide au secteur agricole et à la sécurité alimentaire ? Cameroun. Paris, Inter-Réseaux Développement rural.

CEDEAO. La politique agricole régionale ECOWAP. 2005.

CEDEAO. Le Programme Régional d'Investissements Agricoles (PRIA) Juin 2010.

Hiez D. et al. Présentation du nouveau droit coopératif OHADA. Université du Luxembourg. Septembre 2012.

Courade G. et al. L'Union centrale des Coopératives Agricoles de l'Ouest Cameroun (UCCAO) : De l'entreprise commerciale à l'organisation paysanne, Revue Tiers Monde, octobre - décembre, n°128, Paris, p.887-889. 1991.

Dao Bassiaka, Président de la CPF. Quel rôle pour les organisations paysannes du Faso ? in Défis Sud, mars 2011.

Ela Jean Marc. Quand l'Etat pénètre en brousse...Les ripostes paysannes à la crise. Paris, Karthala, 268p. 1990.

Enam J. Les organisations de producteurs face à la crise cotonnière au Cameroun. Communication, 3èmes journées de recherches en sciences sociales. Montpellier, France, INRA SFER CIRAD. 2009.

DOPAIR. Communication sur l'état des lieux des OP au Burkina Faso, mai 2011.

FARM. Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme. 2008.

FIDA. Renforcement des capacités des organisations des filières, document de travail in PASPRU, Rapport de conception, octobre 2010.

Fongang G., Kamga André et Pedelahre Philippe. 2008. Déprise caféière et dynamiques coopératives : l'Union Centrale des Coopératives Agricoles de l'Ouest Cameroun revisitée. Communication, SFER, Colloque : Les coopératives agricoles : mutations et perspectives. 28-29 février 2008, 18p.

Fongang, G. Mapping des organisations paysannes au Cameroun: les principales organisations et les dynamiques fédératives. Rapport final. Paris, AFDI-AgriCord. 2008.

Fongang, G. Evolution et défis du mouvement paysan au Cameroun. Grain de sel n° 49, Jan-Mars 2010. Paris, Inter-réseaux Développement rural. 2009.

Guillermou Yves. Organisations de producteurs et dynamiques paysannes dans l'Ouest Cameroun. Afrique contemporaine, n° 222, p.251-271. 2007.

Hatcheu Tchawe Emil. Marchés et marchands de vivres à Douala. L'Harmattan, Collection Mouvements Economiques et Sociaux, 189 p. 2006.

Hiez D. et al. Analyse des différences entre la SCOPS et la SCOPCA. Université du Luxembourg. Septembre 2012.

Intermon OXFAM. Capitalisation des expériences de commercialisation groupée, novembre 2010.

Inter-Réseaux. Développement Rural-AFD-CTA. Accès au marché et commercialisation des produits agricoles. Valorisation d'initiatives de producteurs. 2009.

Inter-réseaux. Quels outils de communication pour améliorer la mise en marché des produits agricoles ?, Rapport final de l'atelier du 27 au 30 septembre 2011 à Ouagadougou.

Inter-réseaux. Les organisations de producteurs agricoles face au marché céréalière ouest africain, décembre 2011.

GRAF. Analyse critique de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique au Burkina Faso, Cas des filières Karité, Niébé, lait et du secteur fruits et légumes, juillet 2011.

Kaplinsky R., Morris M. A Handbook for Value Chain Research, Raphael and Mike. IDRC. 2000.

Kwarteng J.A. Policy framework and strategies for developing farmer based organisations in Ghana. Directorate of agricultural extension services, Ministry of Food and Agriculture. 2010.

Larue F. et Girard P. Les enjeux des partenariats entre coopératives agricoles et financières : enseignements de quatre expériences en Afrique de l'Ouest. Notes. FARM ; Novembre 2012.

Mitchell J., Keane J., Coles C., 2009. Trading Up: How the Value Chain Approach can Benefit the Rural Poor.

OHADA. Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives. 2010.

OHADA. Acte uniforme révisé portant organisation des sûretés. 2010.

Ondoa Man Tobie. 2006. Analyse des politiques agricoles mises en œuvre au Cameroun depuis 1960. Paris, OCDE.

MAE/DGCID, L'analyse économique des filières agricoles en Afrique subsaharienne, 2000.

Ministère de l'Agriculture - Direction des études et projets agricoles. Politique agricole : nouveaux défis. Yaoundé, Cameroun, MINAGRI, 79p. 1999.

Ministère de l'Agriculture et du développement rural. Stratégie de Développement du Secteur Rural : Sous-secteur Agriculture et Développement Rural. Yaoundé, Cameroun, MINADER, 116p. 2012.

Mercoiret Marie-Rose et Denis Pesche. Capitalisation des enseignements des programmes d'appui à la professionnalisation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest et du Centre : Le cas du Cameroun. Paris, Ministère des Affaires Etrangères. 2003.

Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso. Résumé actualisé du Plan d'action pour l'émergence d'organisations professionnelles agricoles (PA-OPA), juin 2000.

MOFA-DAES. Agricultural Extension Approaches being implemented in Ghana. 2010/11.

PAFASP. Rapport sur l'inventaire des acteurs des filières agro -sylvo-pastorales et analyse de leurs rôles respectifs, Ouagadougou, mars 2005.

Peasant Farmers Associations of Ghana. Assessing the effectiveness and efficiency of the coupon system of distribution of fertilizer to peasant farmers. 2009.

Pesche D. Comment appuyer les OP ? Comment mettre à leur disposition des ressources financières et humaines pour renforcer leurs capacités ? Contribution à l'atelier " Donner du pouvoir aux organisations paysannes ". Banque Mondiale - FIPA. juin 1999.

Pesche D. Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne : le cas du Sénégal. In Politique africaine. 2009.

Pesche D. Dynamique d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique subsaharienne. In La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement. Karthala. 2006.

PWC. Cartographie et grands enjeux du monde coopératif agricole à l'échelle mondiale. 2012.

RECA Niger. Adoption du 9ème Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives. Note d'information. 2011.

Thieba Daniel. Les organisations paysannes : émergence et devenirs, 1992 in APAD Bulletin n°3.

Tchala Abina François. Interventionnisme et depaysannisation dans les stratégies de développement agricole en Afrique : un point de vue critique. In Actes du séminaire sur les organismes d'intervention en milieu rural dans le processus de développement. Dschang, Centre Universitaire de Dschang. 107-120. 1985.

UEMOA. Etude sur la mise en place des cadres de concertation sur les filières agricoles au sein de l'UEMOA, Vol I, août 2005.

USAID AFR/SD, 2003. Community-Based Producer Organizations: A contribution to the West Africa Regional Program Action Plan for the initiative to End Hunger in Africa.

Zoundi Jean Sibiri. Renforcement des capacités des op pour une meilleure participation à l'élaboration des politiques et programmes de développement agricoles, Rapport d'atelier juin 2005.

Annexe : Fiches synthétiques des organisations enquêtées

Burkina Faso

Groupement de producteurs « Allah soutra » de Kuakualé	
Identité	Groupement pré-coopératif - loi 14 - création 2002 - 30 membres
Filière	Maïs
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: recense besoins, transmet à l'Union Départementale puis Provinciale (UPPA) qui centralise et fournit à crédit. Remboursé en nature à la récolte, vente via l'UPPA - Collecte des produits (si surplus) puis vente via l'UPPA
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Lien avec UPPA et FEPAB - Offre modeste et atomisée - Faiblesse des RH, analphabétisme des dirigeants - Absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle - Absence d'info et de relations extérieures hors UPPA
Union des Groupements pour la Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM)	
Identité	Union de 68 groupements - Loi 14 - 1700 producteurs et productrices
Filière	Céréales (maïs, mil, sorgho) et bissap biologique
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte, calibrage, stockage et commercialisation des céréales sur les marchés nationaux et sous régionaux - Collecte et commercialisation du bissap biologique à l'export - Conseil à l'exploitation familiale - Facilitation de l'accès au crédit et approvisionnement en intrants - Sélection et multiplication des semences
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Grande prudence dans l'extension et la diversification des activités et produits concernés - Capacités à saisir les marchés institutionnels (approvisionnement en intrants subventionnés et positionnement sur les appels d'offres de la SONAGESS et du PAM) - Bonne maîtrise des services économiques et du crédit - Multiples partenariats locaux (Union des Caisses populaires d'Epargne-crédit, recherche, etc.) et internationaux - Forte implication dans l'interprofession céréalière (CIC-B) - Suivi des activités et transparence de l'organisation : plans d'action triennaux et rapports réguliers d'activité et financiers - Leaders formés et fortement impliqués - Equipe technique insuffisante pour assurer le développement de l'organisation - Tonnages traités encore limités, deux fois inférieurs aux capacités de stockage de l'organisation - Autofinancement insuffisant des activités de la structure
Groupement de producteurs « Kuirimakouma » de BoboDioulasso	
Identité	Groupement pré-coopératif - loi 14 - création 2006 - 25 membres
Filière	Maraîchage (haricot vert, laitue)

Services	<ul style="list-style-type: none"> - Crédit intrants : recense besoins, sollicite crédit auprès du Réseau des caisses populaires du Burkina Faso (RCPB) (pas de prix réduit ou accès facilité aux intrants). Remboursé après vente individuelle des produits - Conseil : à travers DPAH et projets
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Produits périssables et récoltes étalées, pas de client d'envergure : pas de vente groupée - Faiblesse des RH, analphabétisme des dirigeants - Absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle - Taille réduite : pas d'économies d'échelle
Société coopérative agricole de DI (SOCADI)	
Identité	Coopérative anciennement encadrée par SOFITEX - loi 14 - création 1991 - 126 membres
Filière	Maïs
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants à crédit: fonds de roulement (FDR) mis à disposition par projet Remboursement en nature à la récolte ou cash, de plus en plus - Irrigation/labour - Commercialisation groupée pas systématique, seulement si remboursement crédit en nature
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - A réussi à élargir l'approvisionnement à partir du premier FDR - Possède locaux, équipements agricoles et magasins - Nombreux partenariats techniques et financiers - Faiblesse des RH (pas de salariés), analphabétisme - Absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle - Pas de relation avec institutions financières
Union provinciale des producteurs de fruits et légumes du Sanguié (UPPFL)	
Identité	loi 14 - création 2006 - 7 unions départementales de groupements de maraîchers - membre FEPAB
Filière	Maraîchage
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Expérience pilote approvisionnement intrants: centralise les besoins, identifie et négocie avec fournisseurs. Crédit auprès d'une institution de microfinance, qui paie le fournisseur. Mise en place d'un fonds de garantie. - Pas de commercialisation groupée car mauvaise expérience avec un acheteur / manque de capacité de gestion - Conseil et formation à travers projets
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - plan d'actions 2009-11 (appui PAFASP) - Nombreux partenariats techniques et financiers - Pas de siège ni d'infrastructures ou équipements - Faiblesse des RH (pas de salariés) et des ressources financières - Absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle
Union provinciale des producteurs d'oignon du Sourou (UPROSO)	
Identité	loi 14 - création 2011 (restructuration ancienne union) -3 unions départementales, 14 groupements et coopératives, 700 producteurs
Filière	oignon
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Production et vente de semences (semences de base fournies par projet). Volume réduit (ne couvre pas la demande) mais activité bénéficiaire - Comité de concertation et fixation des prix (commerçants, intermédiaires et membres de UPROSO). - Pas de commercialisation groupée car mauvaise expérience avec un acheteur
Atouts/Limites	- plan d'actions 2011-2014 (appui PAFASP)

	<ul style="list-style-type: none"> - Nombreux partenariats techniques et financiers - ni infrastructures ni équipements - poids des impayés sur période précédente (Banque Régionale de Solidarité) - Faiblesse des RH (pas de salariés) et des ressources financières - Absence d'outils de gestion
Union provinciale des professionnels agricoles du Houet (UPPA Houet)	
Identité	loi 14 depuis 1998 mais création 1988- 13 unions départementales ou communales comptant 484 groupements - 20 000 producteurs - membre FEPAB
Filière	Maïs - maraîchage
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: achat groupé, centralise besoins et négocie avec fournisseurs, stocke intrants dans ses magasins. Recours à un crédit annuel intrants auprès du Centre financier aux entrepreneurs agricole et commercial (garantie sur protocole PAM/FEPAB/RCP + titre foncier de l'Union). 200 tonnes d'engrais en 2011. - commercialisation groupée si stock constitué des remboursements en nature. Calcul prix et partage des marges, bien défini. Activité rentable. - Conseil et formations (personnel subventionné)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Plan d'action 2008-2012 - Equipe salariée appuyée par équipe régionale FEPAB (ressources projet) - Siège, terrain et magasins - Nombreux partenariats techniques et financiers - liens FEPAB, CPF : accès aux informations/opportunités (P4P PAM)
Union des producteurs de riz de la Vallée du Sourou (UPRVS)	
Identité	loi 14 - création 2008 - 8 coopératives, 1.618 producteurs - membre de l'Union nationale des producteurs de riz du Burkina (UNPRB)
Filière	riz
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Début approvisionnement intrants: mobilise crédit intrants auprès Caisses Populaires grâce à fonds de garantie (subvention OXFAM). Crédit recouvré au niveau des coopératives par la commercialisation du paddy des coopérateurs. Cet appro reste peu important par rapport aux besoins. - Vente groupée par chaque coopérative, ou selon l'occasion par l'Union si opportunité de contrat - Appui-conseil technique (ressources projet)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - plan d'action quinquennal 2009-13 (subvention OXFAM) - Un animateur technique salarié (subvention OXFAM) - Faiblesse des RH - Absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle - Membre UNPRB te CPF : accès aux informations/opportunités
Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPCB)	
Identité	loi 14 - 12.254 Groupements des Producteurs de coton (GPC) créés en 1996, 8000 Unions villageoises, 174 départementales, 27 provinciales, 350.000 producteurs
Filière	coton
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Défense des intérêts des producteurs de coton - Commercialisation du coton bio (environ 2.000 tonnes), - Collecte et commercialisation des excédents de maïs des producteurs de coton, - Recherche et mise en relation avec clients pour les autres produits de rotation dans les parcelles du coton bio.

	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement en intrants : <ul style="list-style-type: none"> - coton conventionnel: participe au dépouillement des appels d'offres - coton biologique et maïs : achète et approvisionne les membres en intrants, avec un crédit fournisseur (5 milliards FCFA) avec caution bancaire, récupéré sur le paiement du coton. Activités non rentables pour l'Union - Commercialisation coton conventionnel: participation à l'application de l'accord interprofessionnel - Commercialisation coton bio équitable : collecte la production, fait égrener et vend. Problème de débouchés - Conseil technique, CEF (ressources projets)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Plan d'actions pour la période 2008-12 - structure exécutive comprenant coordination et différents services (formation, suivi-évaluation, agro-économique, communication, comptabilité et finances, ressources humaines) et 130 salariés + conseillers de gestion (ressources propres) - Siège national, matériels roulants et équipements divers - Diversification pas encore rentable

Cameroun

Unité Agropastorale du Cameroun (UNAPAC)	
Identité	Groupement d'Intérêt Commun (GIC) - création 1997 - 52 membres
Filière	Ananas
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Exportation des produits : négociation contrats avec importateurs, regroupement de l'offre, conditionnement et transport. - Suivi des producteurs par ses techniciens - Certification Globalgap et bio (ressources projet) - Approvisionnement intrants: facilite achats groupés par centralisation des besoins et négociation avec fournisseurs (notamment paiement différé, chaque producteur responsable de payer le fournisseur en direct) - Location de service de tracteur (don projet) - Formations techniques (partenariats ponctuels)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Bonnes capacités de gestion, de suivi-évaluation - Ressources humaines adéquates - Plusieurs partenariats techniques et financiers (dans la durée) - Des perspectives de diversification (transformation, autres produits)
Union des Sociétés Coopératives BINUM des Producteurs Agropastoraux du Cameroun	
Identité	Association (loi 1990) de 18 coopératives - création 1998 - issue de la restructuration d'une fédération de GIC créés dans les années 1980 - 4600 producteurs
Filière	Diversifié (maïs, petit élevage, maraîchage, cacao...)
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Supervision d'un réseau de 18 caisses autogérées d'épargne et de crédit (formation des élus, contrôle interne) - Approvisionnement intrants: <ul style="list-style-type: none"> - magasins locaux autogérés au sein des coopératives. Fonds limités aux parts sociales. Problèmes fréquents de gestion. - achats groupés ponctuels : centralise les besoins exprimés par les coopératives, identifie et négocie avec les fournisseurs. En général paiement comptant des producteurs à travers la coopérative.

	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la commercialisation (maïs) : facilitation de ventes aux enchères (regroupement de l'offre, identification des acheteurs potentiels, supervision de la vente des producteurs). - Conseil technique et de gestion : équipe non opérationnelle faute de ressources financière (ponctuel selon ressources projets)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Démocratie interne, cohésion, structuration - 7 coopératives fonctionnent très bien, 6 fonctionnent moyennement bien, 5 ont des difficultés - Locaux et équipement - Crédit très limité, uniquement sur ressources des membres (parts sociales et épargne), pas de lien avec institutions financières. Mais gestion maîtrisée. - Faiblesse des RH, faible capacité de gestion ou de contrôle des services - Faible viabilité économique des services - Dépendance vis-à-vis d'un partenaire financier principal
Coopérative de Sandjunang	
Identité	Coopérative membre de BINUM - création en 2004 (GIC auparavant) - 52 membres
Filière	Diversifié (maïs, petit élevage, café...)
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: <ul style="list-style-type: none"> - Magasin d'intrants en cours de mise en place. Subvention du MINADER. - Organise achats groupés pour l'élevage de porcs et de volaille à hauteur des moyens des membres - Caisse d'épargne-crédit : fonds de crédit constitué de l'épargne des membres et des parts sociales - Appui à la commercialisation : recherche de débouchés pour les produits d'élevage ou du maraîchage (information sur l'offre, mise en relation, vente individuelle)
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de salariés, repose sur travail des élus - Absence d'outils de gestion - Faibles ressources financières propres, pas de lien avec institutions financières pour crédit - Services très limités dans leur portée
Federation of Rice Farmers Organisation	
Identité	Fédération de 5 Unions de GIC - création 2008 - GIC créées depuis 2002.- encadrés par UNVDA (gestion publique d'un périmètre irrigué)
Filière	Riz
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: centralise les besoins exprimés par les GIC et négocie avec les fournisseurs. Crédit intrant fourni par UNVDA. Très en-deçà des besoins. - Commercialisation : vente à l'UNVDA via GIC, Unions et Fédération. Négociation régulière des prix avec l'UNVDA - Formation et conseil technique fourni par UNVDA
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Encadrement par structure publique : accès services mais peu de pouvoir de négociation - Faiblesse des RH, pas de salariés - Absence d'outils de gestion
North West Farmers' Organisation (NOWEFOR)	
Identité	Fédération d'unions de GIC - création 1995 - 12 unions de GIC, 2500 membres
Filière	Diversifié (maïs, petit élevage, maraîchage, cacao...)
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Supervision d'un système de caisses d'épargne et de crédit décentralisées et autogérées de 2.400 membres (encours de crédit 130,000 €, épargne 120,000 €) - Formations techniques de production (animateurs) - Gestion de l'offre pour réguler les prix (maraîchage).

	- Appui à la commercialisation (élevage, maraîchage): recherche de débouchés, négociation avec acheteurs, regroupement de l'offre.
Atouts/Limites	- Equipe salariée importante (ressources projets et propres) - Nombreux partenariats techniques et financiers - Bonnes capacités de gestion et de suivi - Dynamisme des Unions
Société Coopérative Agricoles des Planteurs de la Menoua (CAPLAME)	
Identité	Coopérative - création 1930 - ancienne coop encadrée par l'Etat - membre de l'UCCAO - 35,000 membres, 57 unités de collecte
Filière	Café
Services	- Approvisionnement intrants: à travers subventions de l'Etat (effectivité ?) - Collecte du café, vente à l'UCCAO et aux exportateurs : 10,000 tonnes de café par an jusqu'en 1992, 200 tonnes en 2012
Atouts/Limites	- Issu de l'ancien système administré, problèmes importants de gestion/détournements - Fort endettement de l'UCCAO et de ses coopératives - Pas eu de tournant vers une approche « entrepreneuriale », dépendance/attentisme vis-à-vis de l'Etat - Personnel nombreux, salarié mais n'y travaillant plus
Fédération des Unions de GIC de cacaoculteurs de Makanene -FUGICAMAK	
Identité	Fédération d'Unions de GIC - création 2002 - 6 Unions et 42 GIC - 1500 producteurs
Filière	Cacao
Services	- Appui à la commercialisation : facilitation de ventes groupées aux enchères (regroupement de l'offre, identification des acheteurs potentiels, supervision de la vente des producteurs. Se rémunère sur % des ventes. - Approvisionnement intrants: centralise les besoins des GIC et négocie avec fournisseurs
Atouts/Limites	- Faible capacité de gestion (des GIC) - Faiblesse des RH, pas de salariés, repose sur travail des élus - Très faibles ressources propres

Ghana

Rubber Outgrowers' and Agents Association (ROAA)	
Identité	Société à responsabilité limitée par garantie - création 2004 (informellement depuis 1992), 5540 membres.
Filière	Hévéa/caoutchouc
Services	Dans le cadre d'une convention multipartite transformateur industriel-banques-ROAA-Etat : - Crédit long terme : fourni par la banque, garanti par l'Etat et GREL, ROAA négocie les conditions (taux d'intérêt et surveille le respect des engagements) - Vente individuelle des planteurs mais négociation collective des prix annuellement - Production de plants d'hévéa, en expansion - Approvisionnement intrants/matériel : magasin d'intrant - Caisse d'épargne-crédit - Assurance maladie/décès - Conseil technique par GREL

Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe salariée, assistant technique pendant plusieurs années - Outils de gestion, de suivi de contrôle - Démocratie interne - Intégration dans un schéma agroindustriel qui sécurise les services et les débouchés - Fonctionnement en très grande partie autofinancé
Eastern Gomoa farmers' Co-operative and Marketing Union	
Identité	Union de 13 coopératives - création 2006
Filière	maraichage
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: facilitation à l'occasion de programmes gouvernementaux de subvention d'intrants (Block farming programme) - Facilitation de la commercialisation : négociation des prix avec les acheteurs habituels (marche de niche à l'export) - Liens avec programmes/projets : recherche d'appuis pour ses membres
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des RH, analphabétisme des dirigeants - Absence d'outils de gestion - Très dépendant des aides extérieures mais posture attentiste
Osudoku Agricultural Cooperative Ltd	
Identité	Société coopérative - création 2003 - encadrée par le Kpong Irrigation Project (gestion publique d'un périmètre d'irrigation) - 2500 membres (tous les producteurs du périmètre)
Filière	riz
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: achat groupé d'intrants par la coopérative - Négociation du prix du paddy avec les principaux acheteurs, information sur les prix négociés diffusée aux membres - Négociation de crédit de campagne auprès des banques pour les membres - Mise à disposition d'une aire de séchage du paddy
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des RH, analphabétisme - Faible contribution des membres, faible cohésion - Très faibles ressources matérielles et financières - Appuyée par différents faïtières (GRIB, GAWU) pour le plaidoyer politique
Ashaiman Irrigation Farmers' Cooperative Society	
Identité	Société coopérative - création 1983 formalisée 1988 - encadrée par GIDA (gestion publique d'un périmètre d'irrigation) - 94 membres
Filière	riz
Services	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement intrants: achat groupé d'intrants par la coopérative - Négociation du prix du paddy avec les principaux acheteurs, info sur les prix négociés diffusée aux membres - Négociation de crédit de campagne auprès des banques pour les membres - Petit crédit pour les membres - Formation technique
Atouts/Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des RH, analphabétisme - Très faibles ressources matérielles et financières

La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
est soutenue par





Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Nous écrire / To write us

Fondation FARM

s/c Crédit Agricole S.A.
12, Place des Etats-Unis
92127 Montrouge Cedex

Nous rencontrer / To meet us
100, boulevard du Montparnasse
75014 Paris

Rendez-vous sur notre site Internet

More information on our website

<http://www.fondation-farm.org>

contact@fondation-farm.org

Tél : +33(0) 1 57 72 07 19