

Ministère des Affaires Etrangères

DGCID / DCT – EPS

**La Capitalisation des démarches d'appui
aux organisations paysannes conduites
par la coopération française**

**L'expérience de l'appui à l'AOPP au Ma-
li**

Version provisoire

Michel Merlet Iram

Daniel Neu Gret

Février 2004

sommaire

I.	DEMARCHE, CONTEXTE ET CONCEPT.....	3
1.	La démarche.....	3
1.1	Rappel des termes de références.....	3
1.2	Choix de méthode et difficultés de la mission.....	4
2.	Le contexte et les concepts.....	5
2.1	Le contexte malien.....	5
2.2	Le contexte de la coopération internationale.....	8
2.3	Le concept de professionnalisation.....	12
II.	LES PROGRAMMES DE PROFESSIONALISATION AU MALI.....	14
1.	Description de la stratégie d'intervention.....	14
1.1	Une politique d'appui institutionnel aux OP, difficile à lire dans la durée.....	14
1.2	Un programme original.....	16
2.	Les résultats, la perception et les suites de ces deux programmes.....	18
2.1	Une intervention aux résultats tangibles.....	18
2.2	Mais une action controversée.....	20
2.3	Une stratégie d'intervention finalement interrompue.....	21
3.	Opinions, enseignements, et questionnements.....	22
3.1	La pertinence de la stratégie initiale.....	22
3.2	La cohérence des trois outils et de leur mise en œuvre.....	24
4.	Mise en perspective.....	27
4.1	Quels nouveaux défis pour L'AOPP ?.....	27
4.2	De l'accompagnement d'un mouvement au renforcement d'une organisation, une expérience inaboutie.....	29
	ANNEXE 1 : CALENDRIER DE LA MISSION.....	31
	ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE.....	33

Ce rapport rend compte d'une mission effectuée au Mali par Michel Merlet (IRAM) et Daniel Neu (Gret) du 16 au 24 octobre 2003. Ce travail s'inscrit dans une démarche de capitalisation plus globale, engagée par le Ministère des Affaires Etrangères (1) et coordonnée par le Cirad. Celle-ci vise à tirer des enseignements « *des programmes de la coopération française (MAE et AFD) pour le renforcement institutionnel des Organisations de Producteurs Agricoles (OPA) dans les pays en développement* ».

La première partie de ce document résume les termes de références de cette démarche. Elle rend compte de ses principaux choix de méthode. Elle brosse ensuite un rapide tableau du contexte malien et des grands axes de la coopération française dans ce pays. Elle revient enfin sur le concept central de « professionnalisation ».

La seconde analyse les deux programmes successifs dit de professionnalisation au Mali : elle propose d'abord une description rapide de leur stratégie d'intervention. Elle décrit ensuite succinctement les résultats auxquels ils ont abouti et la façon dont ils ont été perçus. Elle s'efforce enfin d'en proposer un bilan.

I. DEMARCHE, CONTEXTE ET CONCEPT

1. La démarche

1.1 Rappel des termes de références

Un objectif de capitalisation

Dans un contexte de changement politique et institutionnel qui a marqué ces deux dernières décennies, les interventions du Ministère des Affaires Etrangères se sont placées « *dans une logique d'accompagnement des acteurs – service public de l'Etat, société civile, acteurs économiques – et d'appui à la définition des nouvelles règles du jeu* ». (2) L'appui institutionnel aux OPA a été un élément fort de ces actions, notamment au cours de ces dix dernières années. Aujourd'hui, la coopération française souhaite « *évaluer et capitaliser ses propres expériences pour mieux poursuivre et calibrer ses projets d'appui à l'émergence des organisations de producteurs agricoles... Cette capitalisation de l'ensemble de ses actions doit lui permettre de tirer des recommandations méthodologiques, afin d'ajuster, d'étendre et de démultiplier son approche* ». Ce recul devait « *également être utile au moment où nombre de programmes d'appui aux OPA entraient dans une seconde ou troisième phase.* »

¹ Le Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire de la Direction de la coopération internationale et du développement

² Les citations entre guillemets de ce paragraphe sont issues des termes de références de cette étude.

La méthode : quatre études pays pour préparer une synthèse destinée à nourrir un atelier prévu en 2004

La première étape de cette démarche de capitalisation est organisée autour de quatre « études pays » en Guinée, au Cameroun, au Bénin et donc au Mali. « *Ces missions de terrain doivent déboucher sur une analyse des acquis des programmes (conduits par la coopération française) en termes de démarches, de méthodes, d'outils et de résultats...* ». Elles doivent également rendre compte des points de vue des différents acteurs concernés, des interrogations soulevées par ses programmes et des perspectives qu'ils ont effectivement offert aux organisations qu'ils ont appuyées.

Ces quatre études, réalisées par quatre équipes différentes, doivent servir à l'élaboration d'un premier rapport de synthèse. Les constats et les interrogations ainsi rassemblés constitueront des matériaux utiles à la préparation d'un atelier prévu dans le courant de l'année 2004. Cet atelier réunira une quarantaine de personnes directement impliquées : responsables d'OPA, cadres des Ministères de l'Agriculture, techniciens d'Ong d'appui, assistants techniques du MAE... Les échanges organisés avant et durant cet atelier permettront « *de mettre en débat et en perspective les hypothèses, méthodes, outils dégagés par l'étude de capitalisation* ».

1.2 Choix de méthode et difficultés de la mission

Optimiser des moyens limités en ciblant l'étude sur deux projets sans tenter une revue sectorielle « pays »

La mission disposait de huit jours au Mali et de quatre jours en France pour effectuer son travail. Son budget ne prévoyait aucun moyen de déplacement. Elle n'avait donc pas la possibilité d'aborder l'ensemble des projets financés par la coopération française au Mali au cours de ces dix dernières années liés, de près ou de loin, au renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles.

En accord avec son commanditaire, elle a limité l'essentiel de ses investigations aux projets les plus ciblés sur des objectifs de renforcement institutionnel des OP :

- le programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles Mali /Burkina FASO, le PAOPA
- la quatrième composante intitulée « appui aux OPA » du programme de développement institutionnel du secteur rural, le PDISR.

Le premier, dont le document de présentation avait été rédigé en juin 1994, a démarré sur le terrain en mai 1995. Le second, dont le même document est daté de novembre 98 a dû être opérationnel à partir d'août 1999. Ces deux programmes ont eu la même approche. Mis en œuvre par l'association l'AFDI, ils ont permis l'émergence et la consolidation d'une organisation paysanne nationale, l'AOPP, l'association des organisations paysannes professionnelles.

Recueillir l'opinion d'acteurs différents pour faciliter une capitalisation partagée

L'essentiel du travail a consisté à exploiter l'abondante bibliographie disponible sur le sujet (Cf. annexe 2) et à recueillir l'opinion et les réflexions d'un grand nombre d'acteurs concernés par ces deux programmes. La mission a ainsi pu rencontrer à plusieurs reprises avec le bureau de l'AOPP nationale, tenir une séance de travail avec sa commission Coton, travailler avec ses permanents, et discuter à Bamako et dans la région de Sikasso avec des responsables des

AOPP régionales et des responsables d'organisations y adhérant. Elle a pu s'entretenir avec l'attaché de coopération et les assistants techniques concernés du service de coopération, ainsi qu'avec le représentant de l'AFDI au Mali. Elle a pu rencontrer les responsables d'autres organisations paysannes faïtières, des directeurs généraux du Ministère de l'Agriculture, le secrétaire général de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali, des représentants de quelques agences de coopération présentes à Bamako (Cf. annexe 3).

Difficultés

La mission remercie les acteurs les plus concernés par cette capitalisation, l'AOPP, Le SCAC et l'AFDI (à Bamako et à Paris). Ils ont fait preuve d'une grande disponibilité pour l'accueillir. Pourtant, les objectifs de cette mission ont pu apparaître décalés par rapport à leurs préoccupations immédiates. Une démarche de capitalisation implique souvent un grand nombre d'interlocuteurs. Elle fonctionne d'autant mieux que ses conclusions représentent un enjeu réel pour ses protagonistes. Au-delà de l'intérêt intellectuel toujours présent, ces derniers s'investissent d'autant plus volontiers dans la démarche qui leur est proposée que celle-ci peut leur être directement utile. C'est le cas quand elle intervient dans un bon tempo par rapport à leurs programmes, notamment quand ses résultats peuvent éclairer le bilan d'un projet et la préparation des suites à lui donner. Or, ici, ce n'était plus le cas.

La capitalisation dans lequel s'inscrit cette mission avait été évoquée dès 2001. Sa préparation effective a commencé en juin 2002 (première version de ses termes de référence). Elle n'a pu se dérouler qu'à partir de l'été 2003. Or à cette période, les discussions entre l'AOPP, le SCAC et l'AFDI pour le renouvellement de l'action qui les avait associés de 1995 à 2002 étaient déjà terminées. Elles s'étaient conclues par un désaccord entre les trois parties. Dès lors, la capitalisation ne pouvait plus nourrir leur réflexion commune. Elle n'avait plus guère d'intérêt concret et immédiat pour elles.

2. Le contexte et les concepts

2.1 Le contexte malien

Contexte politique

Suite au basculement politique que le Mali a connu en 1991, les rapports entre le milieu paysan, l'administration et le pouvoir politique ont beaucoup évolué. La tenue de la Conférence Nationale et la réalisation des Etats Généraux du Monde Rural (1994) ont permis aux paysans de défendre leur rôle dans la production agricole avec plus de facilité et d'écoute face aux autorités. Le contexte politique malien est, de ce fait, plus favorable que celui de la plupart des autres pays de la région.

Le Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural, préparé en 1992 et actualisé en 2000 définit les options fondamentales suivantes :

- le désengagement de l'Etat des secteurs de production, transformation et commercialisation avec le transfert et la privatisation des activités correspondantes au secteur privé,
- la décentralisation, qui implique un transfert des compétences aux collectivités territoriales et le renforcement de leurs capacités de planification du développement,

- la libéralisation de l'économie, et en particulier des prix des produits agricoles, des intrants, et des services,
- la solidarité avec les populations les plus défavorisées.

L'intégration régionale, à travers l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), peut constituer une opportunité de valoriser les ressources agricoles variées du pays avec l'ouverture à un marché potentiel de 230 millions de personnes. Les résultats de cette intégration dépendront tant de la recherche d'une meilleure compétitivité que de la pertinence des accords commerciaux qui seront signés.

L'agriculture malienne

Le territoire du Mali s'étend sur des régions agroécologiques très diverses, allant de la zone désertique au Nord à la zone soudanienne au Sud. Certaines régions se caractérisent par une culture commerciale dominante, comme le coton dans la partie méridionale du pays ou le riz dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger.

Les cultures vivrières pluviales de mil, sorgho, occupent toujours une place importante dans de nombreuses zones arides. Par ailleurs, certains systèmes de production ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies. L'introduction de nouvelles pratiques a permis en vingt ans de multiplier par trois les rendements moyens en riz dans la zone de l'Office du Niger. Les cultures maraîchères, le riz de bas-fond et la production de bananes se sont développés. Dans la zone cotonnière, des pratiques de rotation entre coton et cultures vivrières (maïs en particulier) se sont généralisées et de nouveaux modes de reproduction de la fertilité se développent.

Avec près de 6 millions de bovins, 13 millions de caprins et ovins, 300 mille chameaux, le Mali est un pays où l'élevage occupe une place économique importante. Les systèmes d'élevage sont très diversifiés, allant des systèmes de grand nomadisme dans le Nord aux associations d'agriculture et d'élevage sédentaire, avec une production laitière en développement.

Les évolutions des systèmes de production et des systèmes sociaux ont entraîné de fortes tensions sur la gestion des ressources naturelles et du foncier, en particulier entre agriculteurs et éleveurs. Les systèmes agraires sont en profonde mutation. L'exploitation basée sur la famille élargie cède rapidement la place dans des régions où l'intégration au marché est dominante à des exploitations basées sur des familles restreintes, plus proches des exploitations familiales européennes. C'est toute la gestion des territoires ruraux qui s'en trouve transformée, par le biais de nouveaux modes de transmission des droits d'usage.

Alors que la récolte de 1999-2000 plaçait le Mali au second rang des producteurs de coton en Afrique, la forte baisse des cours mondiaux du coton a provoqué l'année suivante une crise de grande ampleur ⁽³⁾. La privatisation de la filière est fortement engagée, et se retrouve au cœur des débats sur les politiques agricoles, auxquels participent activement les organisations paysannes et syndicats cotonniers.

³ Mais cette année la production sera très bonne.

Les politiques agricoles

Le Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural ⁽⁴⁾ met l'accent sur le développement des filières, avec des actions de formation des différents acteurs et des Organisations Professionnelles Agricoles, d'information et de communication, sur la restauration et maintien de la fertilité des sols, et sur la promotion du crédit rural.

La stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle se fonde sur l'intensification et la diversification de la production agricole, sur l'amélioration des revenus des populations par une meilleure organisation du marché des aliments de base et le développement des processus de transformation. La libéralisation des prix et des marchés des céréales a amélioré l'approvisionnement des villes et contribué à une forte croissance de la production de riz. Toutefois, des contraintes majeures subsistent. La grande disparité entre les régions et l'enclavement entraîne toujours l'existence de zones en déficit alimentaire chronique. Les groupes sociaux défavorisés connaissent une détérioration de leur situation alimentaire.

La Stratégie de Lutte contre la Pauvreté préparée et adoptée par le Gouvernement du Mali en 2002 ⁽⁵⁾, comme la plupart des documents de ce type, insiste sur les aspects de développement institutionnel et humain et sur le développement des infrastructures. Elle met le doigt sur un certain nombre de problèmes cruciaux, mais l'analyse des causes et des mécanismes qui génèrent la pauvreté reste à faire. La Stratégie continue de promouvoir l'approfondissement de la libéralisation des échanges à tous les niveaux. Bien qu'elle fasse mention de la crise du secteur cotonnier et de l'insertion dans les instances régionales d'intégration, elle n'aborde pas la question de la régulation des marchés mondiaux (des mécanismes de fixation des cours mondiaux du coton par exemple), pourtant essentielle pour analyser les composantes structurelles de la pauvreté.

La construction de nouvelles formes de gouvernance et d'institutions plus efficaces s'articule avec le renforcement des capacités d'intervention de l'ensemble des acteurs du secteur du développement rural ⁽⁶⁾.

C'est dans ce cadre que s'insèrent les programmes d'appui à la professionnalisation qui font l'objet du travail de la mission. Au Mali, les Organisations Paysannes se sont plus consolidées que dans beaucoup de pays voisins; elles ont pris des formes très diverses : syndicales, coopératives, associatives, centres ou structures de services, etc. mais toutefois avec peu d'organisations dans l'approvisionnement et la commercialisation.

Les changements en cours au niveau de l'organisation sociale et des systèmes de production dans les campagnes maliennes sont rapides et profonds du fait de l'intégration au marché. La paysannerie constitue toujours aujourd'hui un acteur essentiel et c'est en son sein que la pauvreté se concentre. Les défis sont considérables, tant au niveau global qu'au niveau local.

Peut-on appuyer la structuration du monde rural par des actions gouvernementales ou de coopération si un véritable mouvement social ne vient pas imposer de nouvelles orientations économiques et de nouvelles modalités de gouvernance ?

⁴ Ministère du Développement Rural. République du Mali. Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural [SDDR]. Actualisation 2000. Volume II. Stratégie de Développement. Déc. 2001.

⁵ Voir le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Gouvernement du Mali. 29 Mai 2002.

⁶ SDRR, Vol II, p 11.

Dans quelles mesures les actions entreprises permettent-elles la constitution d'un mouvement paysan qui puisse influencer sur les évolutions en cours ?

Ces questions dépassent le cadre habituel d'une évaluation de programmes de coopération, mais ne pourront être éludées dans la réflexion de capitalisation à laquelle participe la mission.

2.2 Le contexte de la coopération internationale

Les bailleurs de fonds ont besoin d'Organisations Paysannes

Depuis l'application des politiques d'ajustement, les bailleurs de fonds orientent et appuient le désengagement de l'Etat. Pour reprendre et mener à bien les tâches que celui-ci assumait ou était censé assumer, comme par exemple la vulgarisation agricole ou le crédit, ils ont besoin d'organisations de la société civile ou d'entreprises privées compétentes et fiables. Mais ils ont aussi besoin d'organisations pour participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles.

- L'exemple français de cogestion entre la "profession agricole" et le ministère de l'agriculture de la politique agricole sert ainsi de référence à certains bailleurs, parmi lesquels bien entendu, la Coopération française.
- Pour la Banque Mondiale, les schémas sont un peu différents : les expériences de Community Driven Development (CDD) ou les programmes de Community Based Rural Development (CBRD) sont de plus en plus considérés comme étant les mieux à même de réduire la pauvreté en milieu rural. Ces mécanismes se fondent sur la délégation, sous certaines conditions, des décisions d'allocation des fonds aux bénéficiaires des programmes. Ils ont donc aussi besoin pour fonctionner d'organisations rurales structurées, de contre-pouvoirs. Le "capital social" que la Banque cherche à faire prospérer, ce sont aussi des organisations professionnelles agricoles.

On retrouve ces aspirations dans différents types de montages mis en place au Mali, et bien sûr dans ceux qu'appuient la coopération française et la Banque Mondiale. Sans prétendre en aucune façon à l'exhaustivité, examinons quelques exemples de ces politiques avant de revenir sur les programmes de la coopération française qui ont été tout particulièrement ciblés pour le travail de la mission.

Le Projet d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes [PASAOP] et les autres programmes financés par la Banque Mondiale ⁽⁷⁾

Le PASAOP, initié depuis un an, a pour mission d'aider le Ministère du Développement Rural à appliquer les orientations définies à partir de 1991. Celles-ci distinguent trois types de missions:

- les missions régaliennes, comme la définition des politiques agricoles, la réglementation et contrôles, la gestion administrative du Ministère
- les fonctions partageables entre l'Etat et le Bénéficiaire comme la recherche agronomique, la vulgarisation agricole. Les bénéficiaires sont appelés à devenir à ce niveau les acteurs les plus importants, l'Etat se limitant à la recherche stratégique.

⁷ A partir de l'entretien avec Monsieur Dama (Responsable Développement Rural du bureau de la Banque Mondiale à Bamako) et avec Monsieur A.Touré (Coordinateur du PASAOP)

- les fonctions transférables, qui relèvent du domaine privé et doivent être transférées. Il s'agit de la production, de la commercialisation des productions et des intrants, de la transformation (abattoirs, etc.), des services spécialisés (médecine vétérinaire, etc.)

Les différentes composantes du PASAOP ont été conçues pour arriver à cette redistribution souhaitée des tâches.

- La composante 1 s'occupe de la rationalisation du Ministère et de la mise en adéquation du personnel aux profils exigés dans la nouvelle configuration.
- La composante 2 appuie le Système National de Recherche Agricole, au niveau de la planification et de l'exécution en s'appuyant sur des commissions nationales et régionales d'utilisateurs de la recherche.
- La composante 3 appuie le Système de vulgarisation avec pour objectif de faire émerger des prestataires de services et d'organiser des appels d'offres au niveau des communes.
- La composante 4 concerne les chambres d'agriculture et les organisations de producteurs. Elle comprend également une ligne d'appui aux centres de prestation de services.

La composante quatre ne finance pas d'investissements mais uniquement des actions de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités est considéré comme étant un préalable pour pouvoir aller plus loin dans la promotion de la participation des bénéficiaires. L'objectif de la composante est d'aider les Chambres à être plus légitimes et plus autonomes. Des opérateurs privés sont en cours de recrutement pour mettre en œuvre la composante au niveau des grandes régions. En attendant que la Chambre Nationale d'Agriculture soit opérationnelle et puisse exécuter le budget national du PASAOP, des mécanismes provisoires ont été créés pour appuyer les instances faîtières et pour renforcer les Chambres Régionales.

L'essentiel des ressources du programme est destiné à de l'appui institutionnel et les fonds accessibles aux Organisations sont limités. Nous avons recueilli des commentaires très critiques sur ce montage de la part de certaines Organisations de Producteurs qui pensent qu'au lieu d'aider les Organisations à se consolider, le PASAOP aurait pour le moment plutôt "étouffé les initiatives".

Le PASAOP, avec ses 45 Millions de US\$ sur 3 ans, s'inscrit dans un ensemble beaucoup plus vaste qui comprend :

- un Programme National d'Infrastructure Rurale, basé aussi sur la demande (110 Millions de US\$),
- un Projet de Gestion de la Biodiversité [Nord du Mali], encore en préparation, qui prétend laisser aux mairies le rôle central, et qui est pour le moment bloqué à cause du désaccord du gouvernement malien qui souhaiterait un montage plus classique (6 Millions US\$, incluant 4 du GEF et 2 du FFEM)
- un Projet de Développement et Diversification des filières, portant en particulier sur le coton, en préparation (environ 35 Millions US\$)
- un Projet de Développement Rural Communautaire, correspondant au schéma CDD, qui financera des investissements collectifs et individuels. Il en est encore à un niveau de formulation très préliminaire (sans doute 40 Millions de US\$).

Des interventions multiples de la coopération française en lien avec la professionnalisation des Organisations Paysannes

La coopération française est intervenue au cours des dix dernières années de différentes manières dans le domaine de l'appui aux Organisations Paysannes. Faute de pouvoir en une semaine approfondir ces différentes expériences, nous nous limiterons à rappeler brièvement quelques-uns de ces programmes pour resituer le contexte de l'appui à l'AOPP, intervention que nous analysons en détail dans ce rapport.

Le FIL de Sikasso

La coopération française a appuyé une initiative de création de capital social avec des organisations rurales en expérimentant dès 1993 un mécanisme très novateur avec le Fonds d'Investissement Local, à Sikasso. Il ne s'agissait pas d'un projet d'appui aux Organisations Paysannes au sens strict, mais il a eu un effet significatif sur leur renforcement. Fonctionnant sur des bases assez semblables aux projets que la Banque Mondiale propose aujourd'hui sous le nom de CDD, ce type d'intervention présente la particularité de s'intéresser à la dimension territoriale et non aux filières, comme la plupart des autres appuis aux organisations paysannes. La promotion de la décentralisation (création des municipalités) est malheureusement venue télescoper cette initiative, en l'obligeant à s'inscrire dans le nouveau cadre institutionnel que l'on cherchait à mettre en place. Le renforcement des capacités de gestion des biens communs et les acquis en matière de formation par la pratique des leaders paysans ont semble-t-il eu un impact important. Une évaluation ex-post de cette expérimentation serait fort intéressante, comme nous le suggéraient des dirigeants paysans de Mali Sud lors de la mission.

Des Centres de Services gérés par les bénéficiaires et partiellement financés par leurs apports

Projet de Gestion Rurale du Mali Sud

La Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles, qui a encadré la production cotonnière dans cette région pendant des années et assuré pour le compte de l'Etat une mission de développement rural, a promu l'organisation de plus de 4 500 Associations Villageoises (AV).

Un projet a été identifié et financé par la coopération française à partir de 92 pour apporter des services dont avaient besoin les ruraux dans le domaine de la gestion comptable et financière. Le dispositif est formé de centres de gestion qui possèdent le statut d'association et regroupent des Associations Villageoises qui y adhèrent de façon volontaire. Les conseillers en gestion sont sous contrat auprès des centres, avec un statut de prestataires privés indépendants. Une cotisation prélevée "à la source" sur le règlement du coton par la CMDT permet de financer une partie du fonctionnement⁽⁸⁾. Des Unions régionales des centres de gestion ont été mises en place à partir de 2000, pour fédérer les centres de gestion et pour assurer l'organisation et la conduite de la fonction d'inspection jusqu'alors dépendante du projet.

⁸ Le reste étant payé par la CMDT.

Les différents services rendus aux producteurs sont :

- l'appui à la tenue de cahiers comptables. Une plus grande transparence de l'information entre producteurs et responsables d'Associations Villageoises est possible, ainsi que la résolution de litiges.
- l'appui à la tenue de documents pour l'achat des intrants, la collecte du coton et la paie du coton aux producteurs, et à la restitution des comptes aux producteurs en Assemblée Générale des Associations.
- la formation des responsables des AV, des centres de gestion et des unions régionales (techniques de gestion, organisation des instances paysannes, aide à la médiation...)
- les conseils réguliers aux bureaux des AV lors des visites mensuelles (gestion des intrants, investissements collectifs, appui à la résolution de conflits au sein de l'AV ou avec des partenaires...) L'outil de gestion rurale est utilisé pour permettre la maîtrise de l'endettement des Organisations Paysannes.
- l'appui à l'organisation des AV, application du règlement intérieur, formation des membres des bureaux, conseils de gestion prodigués par le conseiller à l'AV, en utilisant le cas échéant des analyses comparatives de groupes d'associations, analyse des possibilités d'investissement et de recours au crédit.

Le fait que le projet PASE n'ait pas pris la suite du Programme de Gestion Rurale comme prévu, a fragilisé le dispositif.

Les Centres de Prestation de Services à l'Office du Niger

Dès les années 80, des appuis aux organisations paysannes ont été organisés dans la zone de l'Office du Niger au Mali, dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réhabilitation et de la mise en valeur des périmètres irrigués. Lancé en 1995 sur le financement de l'Agence française de Développement, le programme "Centres de prestation de services" (CPS) a proposé aux organisations paysannes qui le souhaitaient de constituer une organisation qui leur fournisse des appuis dans les domaines juridiques, de la comptabilité/gestion et d'autres services en fonction des demandes et/ou des besoins. Après une phase expérimentale (1995-1997) au cours de laquelle une dizaine d'organisations paysannes ont créé un premier centre associatif de services "Faranfasi so" en payant partiellement les services de conseillers juridiques et de gestion, l'expérience a pris de l'ampleur : il y avait fin 2001 plus de 130 organisations paysannes adhérentes à cinq centres de prestations de services regroupés en une Fédération.

Les cotisations des adhérents permettent une couverture de 35% des charges de fonctionnement⁹, incluant la rémunération des conseillers et le fonctionnement des centres sur la base notamment des revenus du battage effectué par les groupements paysans. Les centres leur apportent aujourd'hui :

- des appuis juridiques dans différents domaines, et ce en particulier dans les opérations commerciales et plus modestement dans leurs relations avec l'Office du Niger (accès au

⁹ Mais en fait jusqu'à 60 % des services aux Organisations Paysannes. Les budgets sont grevés surtout par les services aux groupements de femmes et par le conseil aux exploitants qui devraient relever davantage de la subvention.

foncier, entretien du réseau et gestion de l'eau), organisation interne (statut et règlement intérieur des organisations paysannes).

- des appuis en gestion et des formations pour les responsables des OP afin qu'ils maîtrisent eux-mêmes leurs opérations, leur gestion et en particulier leur endettement.
- des appuis à la négociation avec les tiers et des appuis en matière commerciale.
- d'autres services selon les demandes...

Les nouveaux Programmes en cours de préparation

La France financera d'autres programmes, qui s'articuleront avec les programmes financés par la Banque Mondiale : le Programme d'Appui en zone cotonnière (PASE, financement AFD), et le Programme d'Appui à la Concertation Institutionnelle (PACI) au niveau national.

Le Programme d'Appui à la Concertation Institutionnelle a pour objectif la construction et l'animation d'un dispositif transparent, concerté et sécurisé de décaissement des fonds publics au service de la mise en œuvre des politiques du secteur rural (¹⁰). Il fonctionnera sur la base d'un Fonds qui servira à financer des subventions annuelles ou des actions spécifiques par le biais de conventions particulières. Un Fonds d'études préalable permettra aux structures demandeuses de contracter les services de prestataires pour les aider à monter les dossiers. Un comité composé de représentants des Organisations Paysannes (majoritairement), des Chambres d'Agriculture et de représentants de l'Etat, examinera les demandes et les qualifiera, afin que le Comité de Pilotage puisse décider de l'acceptation ou non des demandes.

Le montage de ces projets confirme l'importance que la coopération française accorde aux organisations paysannes pour l'exécution des programmes qu'elle finance.

2.3 Le concept de professionnalisation

Mais qu'entendons-nous par "professionnalisation" des Organisations Paysannes?

Le terme consacré qui caractérise les programmes de la coopération française sur lesquels nous travaillons, "professionnalisation des OP" pose un certain nombre de questions, qui recourent des interrogations que nous aurons à formuler au cours du processus, et en particulier au Mali.

La professionnalisation, c'est la stratégie d'acquisition des caractéristiques de la profession établie, notamment à travers l'activité intellectuelle et la transmissibilité du savoir-faire (¹¹). Professionnalisation renvoie donc à profession. Une profession, c'est un corps constitué par tous ceux qui pratiquent le même métier.

Le terme est utilisé couramment en France, où on parle de la profession agricole, avec en toile de fond la reconnaissance que cela implique des agriculteurs par le reste de la société, l'obtention d'un statut social. Ce concept a été le résultat d'un long processus social, économique et politique associé à l'histoire agraire spécifique de ce pays. Qu'en est-il au Mali ou dans les autres pays d'Afrique que nous étudions? Sans entrer dans les différentes approches de la so-

¹⁰ MAE, *Fiche de prise en considération PACI, Mali*. Septembre 2003.

¹¹ Chapoulie J.-M. (1973), " Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels ", *Revue française de sociologie*, XIV, 86-114.

ciologie des professions, nous voyons que les liens entre l'Etat et les groupes professionnels agricoles sont au cœur de la réflexion qui nous occupe.

- Existe-t-il une communauté d'intérêts au sein de la profession agricole? Peut-on parler au Mali de «LA» profession agricole, ou bien faut-il mieux parler de différents groupes d'intérêts qui constitueraient potentiellement autant de groupes professionnels distincts ?
- La profession agricole existe-t-elle comme entité indépendante de l'Etat ou bien est-ce l'Etat qui l'institutionnalise en grande partie par des mécanismes du type Chambres d'agricultures ?
- La construction de la reconnaissance sociale d'une ou de plusieurs professions se rattache donc à des mécanismes de même nature que l'émergence de mouvements sociaux, en l'occurrence de mouvements paysans ⁽¹²⁾.

La professionnalisation renvoie au développement de compétences et de savoirs nécessaires à l'exercice d'un métier. Quand nous parlons de professionnalisation des organisations paysannes, et pas de professionnalisation de l'agriculture en général, à quoi faisons-nous référence?

Le vocable Organisation Paysanne recouvre une très grande diversité de formes, comme nous l'avons déjà souligné : des "syndicats" ayant pour objet la défense d'intérêts communs de groupes sociaux, des organisations de nature économique, coopératives ou non, des organisations ayant pour fonction la fourniture de services divers, financiers, juridiques, sociaux, etc, et même des instances de gouvernance au niveau local, de gestion de biens communs ⁽¹³⁾.

Professionnalisation se réfère aussi au fait de devenir plus professionnel, concept qui s'oppose intuitivement à un comportement d'amateur, ou considéré comme tel. Professionnel se réfère enfin le plus souvent à des activités rémunérées, insérées dans des dynamiques marchandes. On ne parle pas de professionnalisme pour décrire les us et coutumes d'une tribu primitive, même si celle-ci est capable de gérer le milieu naturel dans lequel elle vit avec une grande efficacité et de façon durable.

Ainsi, le concept de professionnalisation des organisations paysannes privilégierait implicitement les interventions visant à augmenter l'insertion au marché, et laisserait de côté l'essentiel des actions visant à construire des mécanismes de gouvernance plus efficaces au niveau local. Cela se traduirait très concrètement par le fait de mettre l'accent sur les approches filières, et non sur ce qui a trait au développement local ou territorial.

Nous retrouverons ces différentes interrogations au cours de notre travail, ces quelques questions liminaires ne constituant qu'une introduction rapide et incomplète à la réflexion.

¹² Voir actes de l'atelier de Mèze. Cirad, APM, 1995.

¹³ Si on réduit les organisations paysannes aux "organisations professionnelles agricoles", on est ramené à la question de l'existence et de la nature de la ou des professions agricoles.

II. LES PROGRAMMES DE PROFESSIONALISATION AU MALI

Cette deuxième partie ne porte donc que sur l'appui apporté par la Coopération française à l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes, l'AOPP. Celui-ci apparaît comme l'action la plus marquante, conduite au Mali, en faveur du renforcement institutionnel des organisations paysannes.

Ce soutien s'est incarné dans deux projets successifs, le projet d'appui aux organisations professionnelles agricoles Mali/Burkina Faso de 1995 (FAC 94-71) PAOPA, puis le programme de développement institutionnel du secteur rural, (FAC 98-125), le PDISR. Il a donc été mis en œuvre, au total, sur une période de huit années, de 1995 à 2003.

- Un premier chapitre s'efforce de décrire le Programme d'appui, en reprenant des éléments de la grille d'analyse commune aux différentes équipes « capitalisation ».
- Un second décrit ses résultats et relate les différentes controverses qu'il a suscitées.
- Un troisième s'intéresse aux leçons qu'il est possible de tirer de cette expérience.
- Le quatrième évoque une question qui restera sans réponse : comment accompagner un mouvement paysan dans sa phase « d'institutionnalisation » qui est loin d'être achevée ?

1. Description de la stratégie d'intervention

1.1 Une politique d'appui institutionnel aux OP, difficile à lire dans la durée

Deux « projets porteurs »

Le Programme mené avec l'AOPP durant de 1995 à 2002 apparaît d'une grande continuité, le même « opérateur » l'AFDI¹⁴), la même approche, les mêmes outils et pour l'essentiel la même équipe. Paradoxalement cette continuité est portée par deux projets très différents.

- Le premier est un projet Fac inter Etat. Il s'inscrit dans la perspective d'une cogestion de la politique de coopération française en direction des organisations agricoles du Sud, entre le ministère de la coopération et la profession agricole de notre pays. Cette perspective se traduit alors par des projets analogues à Madagascar et en Côte d'Ivoire. Le PAOPA comporte un volet d'appui à la mobilisation des OPA françaises. Il vise exclusivement « l'émergence au Mali et au Burkina d'un mouvement professionnel agricole représentatif susceptible présenter ses intérêts face aux pouvoirs publics... » Son tableau de financement prévoit une participation de l'AFDI de l'ANDA, et du Ministère français de l'agriculture au côté du Ministère de la Coopération.
- Le second est un projet d'appui institutionnel, négocié cette fois avec le gouvernement malien. Son document de présentation se réfère explicitement à l'accord cadre de partenariat signé entre les deux pays en 1998 et au schéma directeur du développement rural

¹⁴ L'association « Agriculteur français et Développement international ».

adopté par l'Etat malien.. Le PDSIR apporte un appui à la réforme des structures du secteur rural prévue par ce schéma. Cette réforme doit se traduire par « une redéfinition de la place de l'Administration et par la consolidation des structures de la société civile, notamment celles des OPA ». Le soutien apporté à l'AOPP s'inscrit dans le 4ème volet du Projet, consacré au « développement des organisations professionnelles agricoles ». Le PDISR vise également « La modernisation du Ministère du Développement Rural et de l'Eau », la « gestion des risques majeurs » et la question foncière. Ces trois cibles correspondent aux trois autres volets du projet, qui absorbent 70% de son budget (hors assistance technique).

Ainsi la même action, le soutien à l'AOPP, s'inscrit dans des projets aux visées politiques extrêmement différentes. De l'un à l'autre il n'y a eu ni évaluation de l'action ⁽¹⁵⁾, ni remise en cause explicite, en tous cas dans le document projet du PDSIR, de la ligne politique précédente. Dès lors, il est délicat d'analyser rétrospectivement la politique française d'appui aux OP au Mali quand on dispose de très peu de temps pour cet exercice. Il est notamment difficile d'appréhender comment des orientations de politiques générales de la coopération française, qui semblent servir de références au projet PAOPA, se concilient avec les accords de coopération d'Etat à Etat et les priorités des Etats partenaires, qui apparaissent déterminantes dans les orientations du PDSIR. Il est également difficile de comprendre cet apparent décalage entre la continuité de l'action et l'évolution de la politique qu'elle est censée traduire.

Deux conceptions de l'appui institutionnel

Tel que nous les comprenons, il y a en effet plus qu'une nuance entre les conceptions de l'appui aux Opa que traduisent respectivement le PAOPA et le PDSIR :

Le premier considère, de fait, que l'appui aux organisations professionnelles doit être conduit indépendamment de l'Etat. Il s'agit d'abord de les renforcer face à ce dernier, et d'accroître leur autonomie. Cela n'exclut pas l'apprentissage de la concertation entre OP et pouvoirs publics, mais cette concertation est moins un but en soit qu'un moyen de renforcer les OP.

Le second intègre l'appui aux OP au sein d'une politique de réforme structurelle. Cette réforme doit aboutir à une nouvelle répartition des rôles entre Etat, institutions publiques et organisations privées. Mais elle doit évidemment être conduite par l'Etat, en concertation avec les autres acteurs. (Il n'est pas question ici de co-gestion à la française, mais bien de concertation.)

La logique du PAOPA est celle de l'accompagnement d'un mouvement. Il prétend en faciliter l'émergence et la reconnaissance via notamment la formation de leaders, les échanges entre OP et l'expérimentation d'une forme de concertation nationale avec les pouvoirs publics. Cette expérimentation vise l'apprentissage de la négociation et la reconnaissance du mouvement. Ces deux objectifs ne nécessitent pas les préalables, notamment institutionnels et législatives, indispensables à l'établissement durable d'une concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles reconnues. Cette concertation « expérimentale » n'a pas l'ambition d'aboutir à la définition et de la mise en œuvre concertée de politiques sectorielles.

La logique qu'amorce le PDSIR est celle d'un renforcement des organisations professionnelles, intégré au sein de réformes institutionnelles plus vastes. Ces dernières prévoient de confier

¹⁵ A notre connaissance la seule évaluation du PAOPA Mali est une évaluation à mi-parcours, effectuée trop pour conclure sur autre chose que sur des débuts prometteurs

aux OP de nouvelles fonctions, notamment des fonctions de représentation, de formation, ou de service d'amont ou d'aval (approvisionnement, commercialisation). Certaines étaient autrefois assurées par l'Etat ou des sociétés publiques (ou le sont encore). Il s'agit d'accompagner cette transition, en permettant aux OP d'acquérir les capacités nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles fonctions.

Ces deux approches ne sont pas forcément contradictoires. Elles peuvent être complémentaires. Mais elles sont différentes. Théoriquement, elles conduisent à des stratégies d'interventions et à des choix de méthodes tout aussi différents... et elles ne sont pas également pertinentes dans tous les contextes.

1.2 Un programme original

Quoiqu'il en soit, le Programme d'appui mis en œuvre à travers ces deux projets a reposé pendant ces huit dernières années sur les mêmes principes et sur les mêmes outils. Cette approche apparaît originale dans le concert des projets d'appui aux organisations paysannes. On décrit habituellement ces derniers par la nature des OP auxquelles ils s'adressent, les types et les objectifs des appuis qu'ils proposent, la personnalité de leurs opérateurs, et les outils qu'ils utilisent.

L'OP ou les OP

Le Programme malien dénote parce que, de fait, il mise sur une seule OP, « faitière » et « généraliste », dont la fonction première est de « cristalliser » un mouvement d'émancipation paysanne.

- Sans que cela ait forcément été décidé au départ, dans les faits, les appuis du Programme n'ont pratiquement concerné que l'AOPP. Cette dernière avait été créée juste avant le démarrage de l'action en septembre 95. Elle a fédéré assez vite la plupart des OP dynamiques déjà en relation avec la coopération et les ONG françaises, dont l'AFDI. Le réseau de ses membres s'est ensuite élargi très au-delà.
- Elle réunit aujourd'hui des OP implantées dans pratiquement toutes les régions du Mali, dont les statuts, les dimensions, les activités sont extrêmement diverses. Sa cohésion n'est donc fondée, ni sur des intérêts communs propre à une filière, ni sur une identité commune propre à un territoire. Elle repose sur un ensemble de valeurs et de « revendications paysannes ». Nous utilisons le terme de « mouvement d'émancipation » pour la décrire à ses origines. L'AOPP parle de « force » : « *Construire une force sociale, économique et politique...* » ⁽¹⁶⁾.

L'appui

L'appui proposé par le Programme est cohérent avec la nature de l'association d'OP qu'il accompagne.

- Implicitement il est fondé sur l'hypothèse suivante ⁽¹⁷⁾ : Une telle association se bâtit en permettant à un large éventail de responsables paysans de construire et de partager un point de vue, puis de l'incarner dans une « vision » politique avant le concrétiser par la ré-

¹⁶ in « Programme triennal de l'AOPP 2003 2005 », mai 2003 58 pages (page 16)

¹⁷ implicitement, c'est dire que cette hypothèse n'est formalisée qu'a posteriori par la mission et qu'elle ne figure pas dans les documents initiaux des projets.

alisation de « projets » institutionnels, économiques ou techniques. Selon cette hypothèse cet appui n'est donc pas construit autour la démarche projet (permettre aux organisations paysannes d'identifier, de concevoir et réaliser des projets, y compris des projets « institutionnels). Il se propose d'accompagner un cheminement sans en anticiper ni le rythme, ni l'aboutissement. Il « donne à voir », en facilitant les rencontres et les échanges, puis « il facilite ce qui se met en marche à partir de là ».

- La proximité est le ressort de cet appui. Il fonctionne d'autant mieux que l'accompagnateur et l'accompagné partagent la même vision et les mêmes valeurs. L'entente entre les deux partenaires est fondée sur des convictions communes « le type de société à promouvoir », et des objectifs partagés « la pleine participation des paysans à l'élaboration des politiques nationales et internationales qui les concernent », « la valorisation du métier de paysans ».

Cette proximité et cette connivence semblent tenir lieu de relations contractuelles entre les deux partenaires.

« L'opérateur »

Le terme « d'opérateur », utilisé habituellement pour désigner le maître d'œuvre de ce type de projet d'appui, n'est pas tout à fait approprié pour décrire le rôle prépondérant joué par l'AFDI au sein du Programme. Elle a été l'initiatrice ou la co-initiatrice des quatre programmes dits de « professionnalisation » lancés en 1994-95 par la coopération française. Elle bénéficie alors d'une implantation qui est déjà forte et ancienne au Mali. Elle y a déjà un représentant permanent particulièrement actif et apprécié⁽¹⁸⁾. Le noyau d'organisations paysannes à l'origine de l'AOPP s'est en partie constitué autour ou à partir de son réseau de relations et d'amitiés personnelles.

A posteriori, certains s'interrogeront sur le montage du Programme qu'ils jugeront ambigu (CF. ci après) : Projet AFDI financé par la coopération française, ou projet de cette dernière mis en œuvre par l'AFDI ? En l'occurrence cette ambivalence est mère cohérence. Les qualités de l'AFDI et celle de l'équipe mobilisée sur le Programme sont évidemment en adéquation avec la conception de l'appui et la notion de proximité explicitées ci-dessus. L'action de cette équipe a été assez unanimement appréciée. Les partenariats OP / AFDI locaux financés via la convention d'objectif dont bénéficie l'AFDI par ailleurs procèdent de la même approche. Les deux types d'intervention se complètent... quand les AFDI locales comprennent les limites du "partenariat-clientèle", s'en éloignent effectivement, et analysent la réalité dans laquelle elles interviennent au-delà de sa dimension strictement locale.

Les outils

Le Programme met en œuvre trois outils, une cellule d'appui, un fonds d'appui, et la commission paritaire de concertation

- La cellule d'appui ne comporte que deux postes: « un AT et un expert local » comme le précise le document projet du PASAOP. Les deux personnes ¹⁹choisies par l'AFDI en

¹⁸ La personnalité et l'action de Jacques Moineau ont été appréciées par tous ceux qui l'ont connu. Il jouait déjà à Bamako un rôle de facilitateur de relations entre OP naissantes, coopération française et Ong au-delà de sa seule fonction de représentant de l'AFDI.

¹⁹ Marie-Pierre Brunet, Mamoudou TOGO

concertation avec ses partenaires ont été agriculteurs (l'une en France, l'autre au Mali). Ce sont des personnes de convictions, qui adhèrent étroitement à la philosophie de l'appui voulue par l'association française.

- Le fonds d'appui (700 000 FF prévus au budget du PAOPA Mali Burkina et 2.924 000 FF pour le PDISR volet 4⁽²⁰⁾) s'apparente dans sa conception et plus encore dans son usage à un « fonds souple ». Mais il présente trois particularités par rapport aux caractéristiques habituelles de ce type d'outil :
 - Sa gestion est confiée à une seule organisation (certes fédérative, l'AOPP).
 - Elle ne semble pas faire l'objet de contrat entre les partenaires concernés.
 - Il est utilisé à la fois pour financer le fonctionnement de l'AOPP et des activités (les siennes, celles de ses membres et parfois d'autres organisations paysannes)
- Le comité paritaire de concertation, CPC, est théoriquement composé de quatre collègues, les représentants des organisations paysannes maliennes, de l'administration, des organisations paysannes et de la coopération françaises. Ces CPC censés se réunir deux fois par an devaient être un lieu de concertation OP / administration et assurer le pilotage du Programme.

2. Les résultats, la perception et les suites de ces deux programmes

2.1 Une intervention aux résultats tangibles

Le Programme initié avec le PAOPA Mali/Burkina et poursuivi par le quatrième volet du PDISR a permis l'émergence d'une association nationale représentative et reconnue, qui fait preuve d'un fort dynamisme. Il a contribué à renforcer durablement la place des OP dans le paysage institutionnel rural du pays.

L'AOPP institution

L'AOPP est aujourd'hui une institution représentative, fonctionnelle et reconnue.

Elle réunit aujourd'hui cent vingt OP membres, organisées en AOPP régionales actives dans chacune des régions du pays. Elle s'est dotée d'un système de gouvernance apparemment fonctionnel, adapté à ses dimensions. Ces différentes instances se réunissent régulièrement, et fonctionnent conformément à ses statuts. Leur renouvellement effectif à la suite d'élections organisées à partir du niveau régional est un signe de démocratie interne effective.

L'AOPP rassemble des OP de nature et de tailles extrêmement diverses ⁽²¹⁾ qui représentent des régions aux systèmes agricoles très différents (système à filières de rentes dominantes, agriculture péri-urbaine, agricultures moins « monétarisées » des zones sahéliennes, irrigation

²⁰ Le budget prévisionnel du PDISR détaille cette « subvention pour les actions des OPA » de 2,924 millions de FF en six lignes distinctes, dont 1,28 millions pour la mise en place « d'expériences de vulgarisation par la demande (1.280.000 FF).

²¹ Des syndicats, des associations de développement inter villageoises, des villageois, des coopératives, des fédérations et d'OP regroupées autour de la gestion de services communs, ou de la définition de politique de développement au niveau d'un ou plusieurs cercles.... qui diffèrent aussi par leur taille, de quelques dizaines de paysans, à près d'une centaine d'OP locales

subsaharienne...) Malgré cette diversité, l'AOPP donne l'impression d'une assez forte cohésion.

L'AOPP est aujourd'hui reconnue comme la principale organisation fédérative d'OP au Mali. Son image est globalement positive. La plupart des agences, Ong privées et coopérations bilatérales, actives dans le domaine de l'appui aux organisations paysannes ont des contacts réguliers avec elle. La plupart apprécient son dynamisme, sa réactivité et son répondant sur les questions de politiques agricoles. L'AOPP est devenu un acteur incontournable dans le paysage institutionnel rural malien.

Elle est membre du ROPPA et participe activement à l'activité de ce réseau pan africain.

L'AOPP organisation

L'AOPP s'est doté d'une organisation opérationnelle structurée autour de cinq commissions techniques (Céréales, Coton, Fruits et légumes, Formation, Information et communication), qui s'appuie sur une équipe qui comptait six salariés en mai 2003. Cet ensemble apparaît extrêmement dynamique, voir sur actif. Il conduit des actions de nature très diverses, gestion du dispositif de formation de l'association, coordination d'action technique, concertation inter-syndicale, réflexions et concertation sur des questions de politiques sectorielles (foncier, formation des agriculteurs...).

L'AOPP a amorcé la diversification de ses partenariats financiers qui est nécessaire à la consolidation de ses activités (NOVIB, FFEM/CIRAD). (Mais cette diversification passe encore souvent par l'intermédiation de l'AFDI (Union Européenne, SCAC, Agriterra).

Au-delà de ses activités propres l'AOPP nationale joue un rôle d'intermédiaire et de facilitateur entre ses démembrements régionaux, leurs membres et de multiples acteurs externes désireux de collaborer avec des OP maliennes. « Elle est considérée comme le meilleur relais pour entrer en contact avec les organisations paysannes » ⁽²²⁾.

L'AOPP mouvement

Les acquis de la « force » ou du « mouvement » que le Programme se proposait d'accompagner ne se traduisent pas seulement par les qualités de l'institution AOPP et son organisation (dont il faut aussi mesurer les limites, Cf. ci-après page 27,). Ils se manifestent aussi à travers l'émergence ou la montée en puissance d'un grand nombre de responsables paysans qui ont pu se rencontrer, élargir leur point de vue, commencer à construire des références communes. Les plus engagés d'entre eux ont pris conscience de leur capacité et de leurs forces. Intervenant au nom de l'Association ou en dehors d'elle, ils deviennent des porte-parole respectés par leurs interlocuteurs, fonctionnaires de l'Etat ou des agences de coopération. Le fonctionnement des instances et les activités de L'AOPP sont aussi des lieux d'apprentissage collectifs et individuels qui mériteraient d'être analysés en tant que tels.

La place des OP dans le paysage institutionnel

La place des OP au sein des institutions rurales maliennes a incontestablement évolué en huit ans. Cette évolution est encore loin d'être achevée. L'AOPP et le soutien dont elle a bénéficié n'en ont pas été les seuls moteurs. Mais il est incontestable qu'ils y ont fortement contribué.

²² évaluation PDSIR

Aujourd'hui, la concertation fait désormais partie du vocabulaire officiel. Les OP, et l'AOPP en particulier, sont devenues des interlocuteurs réguliers des administrations et des agences de développement, à défaut d'en être toujours des interlocuteurs écoutés. Elles sont effectivement associées aux grands débats de politiques agricoles. Même si le poids des fonctionnaires et des grands notables ruraux y reste probablement prépondérant, les rapports de forces évoluent. (La grève du coton, sans doute impensable il y a dix ans, a marqué les esprits.)

Cette évolution se répercute également sur le terrain. Quelques expériences conduites par l'AOPP signifient que les paysans ne sont plus les administrés des services agricoles mais des utilisateurs de services susceptibles d'être demandeurs et exigeants.

2.2 Mais une action controversée

Malgré les qualités peu contestées de l'AOPP, l'appui que lui a apporté la coopération française a été sujet à controverse.

Le point de vue des acteurs maliens

L'opinion des représentants de l'Etat rencontrés par la mission n'est pas unanime. (Certains apprécient plus que d'autres l'expérimentation représentée par les comités paritaires de concertation). Mais tous soulignent l'importance et la spécificité de coopération française au Mali et s'étonnent que celle-ci apporte un soutien de cette ampleur à une organisation privée et a fortiori à une seule.

Evidemment, les représentants des autres organisations du monde rural qui estiment, elles aussi, mériter un soutien public, critiquent également cette exclusivité. Leur critique est aimable quand ils ont de bonnes relations avec l'AOPP ; elle est plus agressive quand ils ont tenté en vain de bénéficier du « fonds souple » et quant ils sont eux même « clients » ou « anciens clients » de la coopération française.

Les représentants de l'Assemblée Permanente des Chambres de l'Agriculture expriment une critique analogue : l'aide française n'a pas suffisamment pris en compte la place désormais occupée par leur institution dans la réorganisation du monde rural décidée par l'Etat. Il n'est pas seulement question de répartition de l'aide financière, mais des modalités de représentation du monde rural et de conception du rôle des organisations paysannes. Le soutien apporté par la France à l'AOPP revient à donner aux OP un rôle majeur dans cette fonction de représentation. Or, les Chambres d'Agriculture, arguant de l'élection au suffrage universel des membres de leurs assemblées, estiment qu'elles devraient avoir le monopole de cette fonction, d'autant plus que des représentants des OP élus siègent en tant que tels dans leurs instances.

Ce débat sur la représentation porte, aussi, au fond, sur la nature et le rôle des organisations paysannes nationales. Certains, et pas seulement à l'APCA, pensent que les OP nationales ne devraient être que des organisations spécialisées sur une filière ou, à la limite, sur un type de service. Ils estiment que la priorité devrait être donnée aux OP économiques. Pour les tenants de cette conception, un projet qui concentre toutes ses aides sur une organisation nationale et « généraliste » est un non-sens.

La critique des orthodoxes

Les critiques portées par l'évaluation du PDISR sont évidemment d'une toute autre nature. Certes, l'évaluateur souligne l'efficacité, la pertinence et l'impact du 4ème volet du projet. Mais il s'étonne de son « montage institutionnel atypique dans le dispositif de la coopération

française » « *aucunement assimilable à un projet classique* ». Il insiste sur l'originalité du positionnement de l'AFDI et du montage contractuel du projet au regard des pratiques habituelles. Il s'interroge enfin sur la nature du Fonds souple qu'il perçoit comme une subvention publique à une organisation professionnelle privée, destinée à lui permettre de se construire et d'exister comme telle.

2.3 Une stratégie d'intervention finalement interrompue

Pour l'essentiel, ces critiques ne portent pas sur le bien fondé de l'action. Elles questionnent plutôt la compatibilité entre la stratégie d'intervention développée et l'outil financier public utilisé pour la soutenir. Cet outil est conçu pour financer des « projets » au sens techniquement restrictif du terme, et ce dans le cadre d'une coopération d'Etat à Etat. Peut-il être durablement utilisé pour accompagner l'émergence et la montée en puissance d'une organisation privée, avec toute la souplesse que nécessite cet accompagnement ? Un tel usage est-il techniquement et politiquement acceptable en dehors de situations particulières ou transitoires ?

Du PDSIR au PACI

Quoiqu'il en soit, mi 2003, au Mali, la coopération française change de stratégie en matière d'appui aux OP. Elle prépare un nouveau programme, le PACI, Projet d'Appui à la Concertation Institutionnelle – secteur rural. Entre les deux pôles que nous décrivions ci-dessus « renforcer l'autonomie des OP face à l'Etat et indépendamment de celui-ci » et « renforcer les capacités des OP dans le cadre des réformes institutionnelles décidées par l'Etat », le PACI poursuit l'évolution déjà amorcée lors du passage du PAOPA au PDISR, et opte définitivement pour le second.

En résumé, le PACI fonctionnera comme un fond souple co-géré par les OP nationales, l'administration et l'APCAM. Il sera destiné à financer des projets de renforcement institutionnel présentés par ces trois catégories de partenaires. Ces projets devront contribuer à consolider « *les capacités des acteurs nationaux, publics et privés, à assurer la maîtrise d'ouvrage effective et concertée des politiques et action de développement du secteur agricole* ». Le montage du projet contribuera lui-même à l'atteinte de cet objectif de « *renforcement de capacité de maîtrise d'ouvrage concerté* ». Ciblé sur des acteurs nationaux, il apparaît complémentaire du projet PASAOP financé par la Banque Mondiale. Celui-ci poursuit ce même objectif de renforcement des capacités, mais il s'adresse aux acteurs régionaux et locaux.

L'AOPP comme toutes OP nationales pourra siéger au comité de pilotage du PACI et au comité d'examen du fonds. Elle pourra y présenter ses propres projets, en valorisant une expérience que d'autres OP n'ont pas encore acquises. Mais elle ne bénéficiera plus ni d'un soutien exclusif et privilégié, ni surtout de la souplesse du fonds d'appui qui lui permettait de financer à la fois son fonctionnement et ses activités, ni enfin de l'accompagnement d'une cellule d'appui.

Une forte incompréhension

Ce changement de stratégie de la coopération française a été mal vécu par l'AOPP et par son partenaire AFDI. Il a été perçu comme un tournant brutal que les responsables de l'AOPP ne s'expliquent pas autrement qu'en évoquant les mouvements de personnels intervenus au SCAC de Bamako.

On peut partager leur point de vu, regretter le manque de continuité d'un projet d'appui à l'autre et craindre que l'interruption brutale du dispositif antérieur ne fragilise leur organisation et ne remette en cause les acquis du PAOPA et du PDSIR.

Sans remettre en cause l'intérêt de « la maîtrise d'ouvrage partagée », on peut douter qu'un outil unique puisse répondre efficacement à des besoins de renforcement aussi différents, à ceux d'une administration centrale comme à ceux d'une jeune OP nationale. On peut enfin craindre que cette gestion en commun d'un fonds souple n'ait pas toutes les vertus que l'on attend d'elle : la cogestion d'un tel fonds ne fonctionne pas sur le même mode selon qu'elle est partagée entre des institutions aux intérêts divergents, ou entre des acteurs qui s'identifient au même territoire ou au même mouvement.

Mais au-delà de ces interrogations, on ne peut pas contester qu'un ajustement était inévitable : de 1995 à 1993 puis à 2003 le contexte institutionnel rural du Mali a changé ; de nouveaux acteurs sont apparus ; la politique agricole malienne et les priorités de la coopération française ont évolué. Le PACI tente d'innover pour s'adapter à ces évolutions. Les critiques devraient donc moins porter sur le PACI lui-même, que sur un dispositif global d'appui aux OP dans lequel il s'insère, ou aurait dû s'insérer. Ce dispositif n'a pas vraiment réussi à assurer la continuité et la progressivité de son action d'une génération de projet à l'autre⁽²³⁾. Or son objectif, l'émergence d'un mouvement paysan, nécessite une persévérance de politique au-delà de deux projets consécutifs.

L'appui apporté par la coopération française devait évidemment évoluer au terme du PDSIR. Mais cette évolution aurait du être négociée entre l'AOPP et ses partenaires, et être fondée sur une évaluation spécifique du 4^{ème} volet du PDSIR. Cette évaluation, prévue dans le document initial du PDSIR n'a finalement pas pu avoir lieu. Du point de vue l'AOPP, la concertation avec la coopération française n'a pas vraiment eu lieu, parce qu'elle n'a porté, selon elle, que sur la préparation du PACI, dans un cadre imposé par la coopération française. Les représentants de cette dernière à Bamako soulignent au contraire le caractère participatif et négocié de la préparation du PACI. Mais la concertation semble avoir portée sur la mise en œuvre d'un concept qui, lui, n'était pas négociable.

3. Opinions, enseignements et questionnements

3.1 La pertinence de la stratégie initiale

« Le mouvement paysan » socle de constructions institutionnelles

Nous avons souligné l'originalité de la démarche de l'AOPP et de l'AFDI. Elle vise l'amplification d'un « mouvement paysan », et elle ne s'inscrit pas a priori, ni dans un projet de construction institutionnel, ni dans un objectif de « réalisation » (mise en place de service, développement d'un type de production).

Cette démarche apparaît cohérente. Si elle a bien pour « objectif politique » la défense de l'agriculture paysanne, les constructions institutionnelles qu'elle prétend renforcer ne peuvent

²³ Le turn over rapide des agents sur le terrain et rue Monsieur, des moyens humains consacrés à la supervision des projets, des stratégies opérationnelles peu explicites, et parfois des possibilités budgétaires mal prévisibles ne facilitent pas la gestion de cette continuité... Mais on est là « hors sujet »

se construire qu'à partir d'un mouvement d'émancipation. Elle rappelle que les Organisations Professionnelles Agricoles françaises telles que nous les connaissons depuis les années soixante sont d'abord le fruit de mouvements d'éducation populaire qui ont défendu des valeurs et formé des « leaders » pendant une voire deux générations. Elles sont ensuite le produit d'une évolution parfois assez lente qui a vu des structures professionnelles, assez polyvalentes à leur création, se transformer progressivement pour donner naissance à des organisations spécialisées sur des fonctions distinctes (crédit, approvisionnement, commercialisations, défenses syndicales « développement », conseil...)

Vérité au Mali au milieu des années 90, n'est pas vérité universelle

Cette démarche semble avoir réussie. L'AOPP créée en 1995 est aujourd'hui une institution incontournable au Mali. Elle s'inscrivait sans doute dans un processus social profond qui favorisait de toutes façons l'émergence d'une nouvelle catégorie de leaders paysans. ⁽²⁴⁾

Elle était peut être plus spécialement pertinente dans le contexte du Mali du milieu des années quatre vingt dix : la révolution de 1991 avait donné un souffle nouveau aux organisations démocratiques et ouvert de nouveaux espaces. Une à deux décennies de projets conduits par des ONG ou des coopérations bilatérales (l'Agence française de Développement, la coopération hollandaise) avaient contribué à une nouvelle génération d'organisation et de leaders paysans. Dans un pays aussi étendu, aux systèmes agricoles aussi variés, les organisations des principales filières de rentes pouvaient difficilement devenir hégémoniques au sein d'un mouvement paysan national.

Les particularités de ce contexte et les facteurs personnels des quelques individus qui en furent les chevilles ouvrières conduisent à s'interroger sur la reproductibilité de cette démarche dans d'autres pays.

Un seul mouvement, une ou des organisations ?

Le programme d'appui aux OP au Mali a donc été original parce il s'est centré sur une seule organisation. Ce choix, « miser » sur une ou quelques organisations peu nombreuses, apparaît cohérent avec l'objectif d'accompagner l'émergence d'un mouvement paysan professionnel. Les projets de types « guichets » permettent rarement à des organisations faibles ou naissantes de progresser significativement vers une plus grande autonomie.

Ce choix, en faveur d'une seule organisation, a donc été critiqué par plusieurs de nos interlocuteurs maliens et par l'évaluateur du PDSIR.²⁵ D'autres observateurs le réprouvent parce qu'ils y voient la reproduction du « modèle français d'organisation professionnelle », au sein duquel l'hégémonie d'un seul syndicat a longtemps été érigée en système. Ils regrettent, par exemple, que les syndicats de producteurs de cotons, dont certains sont par ailleurs membre de l'AOPP, n'aient pas bénéficié de soutiens directs et indépendants.²⁶

²⁴ Rappelons que le « mouvement » existe indépendamment et avant le début du programme qui trouvera un noyau de responsables paysans qui ont déjà l'habitude de se rencontrer et qui ont déjà une « vision » commune de la « force » qu'ils veulent bâtir.

²⁵ (Cf. ci dessus page 20),

²⁶ La mission n'a pu rencontrer les responsables de ces syndicats. Elle ne peut guère traiter de la question spécifique et importante de la place des OP coton dans le paysage des OP maliennes, de leur relation avec la commission coton de l'AOPP, et d'une certaine ambiguïté de la coopération française, alors principal soutien de la CMDT vis-à-vis de ces dernières.

Dans un pays aux systèmes de productions agricoles aussi variés que le Mali, et dans le contexte particulier des années 1990, les responsables paysans à l'origine de l'AOPP, ont, eux, estimé que l'émergence « d'un mouvement paysan » devait passer par la construction d'une grande organisation fédérative, qui incarnerait ce mouvement.

Les questions qui se posent aujourd'hui ne sont plus vraiment celles de la pertinence de ce choix « à l'époque ». Elles portent plutôt sur l'avenir de cette organisation et sur son inscription dans le paysage institutionnel. A l'avenir, une seule organisation pourra-t-elle assurer toutes les missions que suggère le développement du mouvement qu'elle incarne et qu'attendent d'elles ses membres ? Comment doivent évoluer les relations entre cette « organisation principale » et les autres OP ? Ces nouveaux défis, examinés ci-après ⁽²⁷⁾, soulignent que la stratégie d'une OP doit évoluer en longue période et, avec elle, ses partenariats et les appuis.

Une conception de l'appui cohérente avec son objectif

Outre les principes de proximité, de non-directivité et de « donner voir » il est difficile de théoriser des méthodes a posteriori et à la place de ceux qui les ont mis en œuvre. On retiendra les quelques points suivants en synthèse des trop rares discussions avec les membres de l'AOPP et d'un entretien avec la responsable de la cellule d'appui et de la lecture de ces rapports d'activités.

- L'importance des rencontres entre paysans qui permettent de forger une identité commune.
- L'importance des « grands ateliers » qui réunissent plusieurs dizaines de délégués paysans. Ils fonctionnent comme des « événements fondateurs ». Le renforcement d'un mouvement se nourrit d'abord de signes et de temps de forts.
- L'idée de renforcer très tôt les capacités des responsables paysans en « ingénierie de formation » pour les rendre autonome sur ce secteur clef de la construction de leur mouvement
- La volonté de pouvoir animer le mouvement à ces différents niveaux : OP de base, région, niveau national.
- L'importance, en terme d'apprentissage, des activités qui font appel à des intervenants et des prestataires de services sur « cahier des charges paysan » ou « maîtrise d'œuvre paysanne ».

3.2 La cohérence des trois outils et de leur mise en œuvre

Le fonds d'appui, un outil essentiel, dont les modalités d'usage ne semblent pas avoir évolué de 1995 à 2002

Le fonds d'appui a, sans doute, été un des leviers déterminants du Programme. Il est directement mis en œuvre par l'AOPP qui dispose d'une liberté totale de gestion. Elle peut ainsi se l'approprier entièrement. Et elle a donc intérêt à le gérer avec parcimonie puisqu'il lui appartient, ce qu'elle a fait effectivement. Les règles d'usage et les procédures sont définies par l'AOPP. Elles sont aussi appropriées et sources d'apprentissage (tant que les utilisateurs sont

²⁷ cf. page 27 ci-après

membres de l'AOPP). Sa souplesse permet à l'organisation de réagir à des événements imprévus dans un contexte qui n'en manque pas. Elle correspond au mode de fonctionnement de l'Association, plus réactive que prospective. La proximité entre utilisateur et « gestionnaire » du fonds (encore une fois tant que les derniers sont membres de l'AOPP) est également synonyme d'efficacité et de réactivité : ils parlent l'un et l'autre la même langue, ils se connaissent et ont l'occasion de se rencontrer en dehors des instances de gestion des fonds. Ils partagent des intérêts communs.

Cette souplesse permet à l'Association de financer ses activités et celles de ses membres (formations échanges, ateliers) parfois celles d'autres organisations, les réunions de ses instances (AG, bureau, réunion de commission), son fonctionnement et en partie celui de ces démembrements régionaux.

Il n'y a pas eu de négociation a priori entre l'AOPP et l'AFDI ou entre elles et le bailleur, sur les règles et la pré-affectation du fonds en quelques grandes catégories d'usage. Et il est probable que l'usage final du fonds ne corresponde pas au découpage prévu dans le budget du document projet du PDISR. Les fonds transitent par les comptes de l'AFDI qui reste seule responsable de l'utilisation des fonds et des comptes rendus financiers à rendre au bailleur. Il n'est pas sûr que ces comptes rendus aient permis, in fine, de rendre compte des fonds avec toute la rigueur qu'attendent les bailleurs les plus exigeants.

A posteriori, ces modalités très peu contraignantes, étaient adaptées au lancement du programme en 1995. On peut se demander si elles n'auraient pas dû évoluer progressivement par la suite. La grande souplesse dans l'utilisation des fonds, la faible exigence en matière de compte-rendu financier et d'activité n'ont pas permis à l'AOPP de se préparer, ni à gérer en direct des partenariats financiers plus exigeants, ni à amorcer la mise en place d'une organisation de gestion interne « performante ». Il était pourtant prévisible qu'elle aurait assez vite besoin de cette double capacité... qui lui manque cruellement aujourd'hui.

La cellule d'appui : il est peut-être moins facile qu'on ne le croie de gérer la proximité dans la durée.

Quels ont été les apports essentiels de la cellule d'appui ? Les réponses des quelques responsables de l'AOPP, rapidement rencontrés au cours de la mission, renvoient aux qualités essentielles de cet appui mentionnées ci-dessus, sa non-directivité, sa pédagogie. Ils insistent sur les qualités des relations interpersonnelles. Ils mentionnent aussi l'accès à l'information et l'intermédiation avec d'autres acteurs. Ils jugent rétrospectivement que le statut d'Assistante Technique de la responsable de la cellule a été un atout parce qu'il lui permettait et leur permettait d'avoir facilement accès à des informations qu'ils n'auraient pas pu connaître autrement. D'une certaine façon ce statut ajoutait aussi à la crédibilité de l'Association.

Les observateurs extérieurs s'interrogent sur l'évolution de cet appui. La cellule AFDI a longtemps assumé des fonctions qui, à terme, devaient logiquement être assurées par une équipe permanente de l'AOPP. L'organisation paysanne ne semble pas avoir été très pressée d'acquiescer son autonomie « logistique et opérationnelle ». Alors, autonomisation trop lente, ayant retardé des apprentissages (dont celui de la maîtrise, par des élus paysans, de cadres salariés de haut niveau) ? Autonomisation au bon rythme puis au rythme voulu par l'AOPP ? Ou autonomisation finalement accélérée de l'extérieur, notamment par le SCAC et en définitive un peu confuse et délicate pour le personnel, passé de la cellule AFDI à l'équipe permanente AOPP ?

Le type d'appui fondé sur une proximité de point de vue et d'engagement fonctionne, presque toujours, sur des relations inter personnelles, des « rencontres », sur des alliances entre personnalités fortes. La personnalité de l'assistante technique, appréciée par toutes les personnes interrogées au cours de la mission, est évidemment un des ingrédients de la réussite du programme d'appui à l'AOPP. Sans remettre en cause ce que cette réussite lui doit, certains s'interrogent sur la durée de sa mission, huit ans au total. Un trop long mandat ne finit-il pas, involontairement, par freiner certains apprentissages ?

Il serait bien difficile d'apporter une « bonne réponse » à ces questions rétrospectives sur l'évolution de la composition et de la posture de la cellule d'appui. Elles interrogent cependant la régulation de ces dispositifs : les acteurs les plus concernés s'y impliquent fortement et affrontent des questions subtiles, rétives aux jugements simples et tranchés. Ils ont probablement besoin, encore plus que sur d'autres projets, de « bases arrières » qui les aident régulièrement à prendre du recul vis-à-vis de leur engagement. De ce point de vue l'insertion de la cellule d'appui dans le réseau AFDI, et les relations directes entre l'AOPP et ses membres et des militants professionnels paysans représentaient un plus.

Le comité paritaire de concertation : accès à l'information, apprentissage et reconnaissance

Rétrospectivement, les Comités Paritaires de concertation ont effectivement contribué à la reconnaissance de l'AOPP. Ils ont permis un premier apprentissage « de la relation avec des décideurs » et de la préparation de ce type de rencontre. Ils ont constitué une première expérimentation de ce que pourrait être une concertation régulière administration / profession. Ils ont enfin contribué à ouvrir les portes du Ministère à l'AOPP. Mais ils ne semblent avoir pleinement rempli ces quatre rôles qu'à partir du moment où le Ministre du développement rural a décidé d'assister lui-même aux réunions du CPC. Sa présence a évidemment incité les principaux chefs de services à y participer. L'événement a alors été préparé par des rencontres entre responsables paysans et administration. Ces réunions de préparation ont fait évoluer la nature de cette concertation. Elles ont constitué un deuxième niveau d'apprentissage pour les responsables de l'AOPP.

A posteriori la participation de représentant de l'AFDI et de la coopération française à cette concertation entre Administration et Organisation Paysannes malienne peut apparaître un peu « décalée ». Elle semble avoir donné un caractère expérimental à ces rencontres et, par-là, ne pas les avoir gênées.

Au final l'intérêt de ces comités n'aura donc pas été négligeable. Ils peuvent cependant susciter deux remarques critiques :

- Leur montage, avec la participation de la partie française, n'est tolérable que parce qu'il s'agit d'une expérimentation sans grands enjeux, mais les vrais apprentissages ne se produisent que lorsque la présence du Ministre suscite justement des enjeux.
- L'impact « institutionnel » de cette expérimentation est quasi nul. Les questions légales et réglementaires préalables à l'institutionnalisation d'une concertation régulière entre l'Etat et les OP n'ont guère avancé. Le renforcement de l'AOPP est encore largement insuffisant pour créer le rapport de force qui lui permettrait de « forcer » cette concertation avec ou sans cadre légal.

4. Mise en perspective

4.1 Quels nouveaux défis pour L'AOPP ?

Les qualités de l'AOPP, soulignées ci-dessus, ne signifient pas pour autant que la construction de cette organisation soit arrivée à son terme. Elle a atteint un palier mais elle doit maintenant gérer sa croissance, consolider ses acquis et continuer faire face aux évolutions de son environnement.

Gérer sa croissance et sa diversité

En octobre 2003, le siège de l'AOPP est le lieu d'une activité incessante. Les plannings affichés au mur sont dignes d'un agenda de PDG. Les sollicitations nouvelles continuent d'affluer. La suractivité est-elle saisonnière ou structurelle ? L'association est sur presque tous les fronts et presque tous les sujets. Les enjeux sont de plus en plus importants et nombreux. Le nombre de ses membres a augmenté rapidement.

Une croissance rapide peut-être un grand défi pour une OP. Elle transforme la fonction de responsable paysan, qui devient de plus en plus exigeante. Les élus professionnels éprouvent des difficultés croissantes à concilier leur mandat et leur activité d'agriculteur. Elle implique donc souvent une autre répartition des tâches entre élus paysans et cadres salariés... des évolutions qui méritent d'être anticipées.

Diversité des membres

La diversité des membres de l'AOPP fait incontestablement partie de sa richesse et de son ambition. (« *Etre un cadre de concertation représentatif... une force de proposition et une instance de référence incontournable pour des questions de politique et de développement au niveau local, régional, et national* »⁽²⁸⁾). Mais cette diversité est aussi une contrainte pour ses institutions. Ces dernières doivent assurer un équilibre consensuel entre la répartition des pouvoirs accordés à ses différents membres et celle des contributions financières qui leur sont demandées. Or ces derniers sont très différents par leur taille et par leurs ressources. Le maintien de cet équilibre, dans un environnement en constante évolution, pourrait nécessiter de nouveaux ajustements statutaires. Il constitue peut-être un deuxième défi.

Cette diversité est aussi une contrainte en matière de communication. L'AOPP utilise le nombre de ses membres comme un argument pour démontrer sa représentativité. Mais ceux-ci correspondent des organisations si hétérogènes que ses interlocuteurs ne savent pas très bien ce que représente ce nombre. Il ne donne pas une idée du nombre de familles paysannes qu'ils fédèrent tous ensembles.

Diversité des types d'activités

La diversité des activités de l'AOPP traduit celle de ses membres et de leurs attentes. Mais tous ces partenaires ne comprennent pas qu'elle puisse être à la fois un lieu de concertation entre syndicats coton, le co-opérateur d'un programme participatif de préservation de la bio diversité du sorgho, celui d'un projet de multiplication et de diffusion de semences certifiées, un organisme de formation, une force de proposition sur l'ensemble des sujets de politiques agricoles... (liste non limitative).

²⁸ programme triennal de l'AOPP 2003 2005

Pour de nombreux experts une OP ne devrait assurer qu'une seule fonction, elle ne peut pas être à la fois un syndicat, un organisme de vulgarisation, une coopérative de semence... puisque c'est comme ça, aujourd'hui dans les pays « modernes ». Ils oublient qu'en France les premières OP ont été polyvalentes avant de se spécialiser, et qu'une OP ne peut rester crédible sans apporter des services concrets et immédiats à ses membres.

Ceci dit, une trop grande diversité peut finir par être difficile à maîtriser au sein d'une seule organisation « généraliste ». Il n'est pas sûr que l'AOPP ne doivent pas un jour faire évoluer son organisation pour mieux gérer cette diversité.

Consolider son économie, et faire face à de nouvelles contraintes

La fin assez brutale du « fonds d'appui » est un défi pour l'AOPP, qui va devoir consolider son économie sans pouvoir compter sur cette ressource. L'expérience d'autres organisations paysannes, durablement affaiblies par des sevrages trop brutaux, invite à beaucoup de clairvoyance.

L'AOPP est bien placée pour diversifier ses bailleurs. Elle a déjà commencé à le faire. Mais, travailler durablement avec un grand nombre de partenaires financiers, aux règles et aux exigences hétérogènes, demande une organisation en gestion très performante. Il n'est pas sûr que le confort du fonds d'appui ait incité l'AOPP à se doter d'une telle organisation. L'amélioration de la qualité de sa gestion pourrait alors devenir un enjeu prioritaire.

Plus globalement cette situation est synonyme de nouvelles contraintes « techniques » et « politiques ». Les demandes de financement et les comptes-rendus doivent respecter des normes « bailleurs ». Le risque d'éparpillement des actions, désormais plus soumises aux priorités de ces derniers qu'à celle de l'organisation, est réel. L'expérience d'autres organisations invitent à ne pas sous-estimer les conséquences de ces contraintes sur le fonctionnement et l'organisation de la structure. Ces dernières s'ajoutent aux effets de la croissance rappelés ci-dessus sur le « métier » de responsables paysans et sur les rapports entre élus et cadres salariés des OP.

La communication

L'AOPP sera donc plus dépendante de bailleurs extérieurs. Plus forte qu'auparavant elle est aussi au centre de plus de convoitises et la cible de plus d'attaques, dans un environnement institutionnel où la concurrence entre organisations sera probablement plus vive. Face à ces évolutions, la qualité de la communication externe, et la « transparence » deviennent des enjeux majeurs. Or, comme le souligne l'évaluateur du PDSIR, ce n'était pas jusqu'à présent deux points forts de l'organisation paysanne.

Faire face aux évolutions et aux pressions de son environnement

Le paysage institutionnel du monde rural a profondément évolué au cours de ces dernières années au Mali. :

- Conformément à la loi, les Chambres d'Agricultures occupent désormais une place importante dans ce paysage.
- La nouvelle politique agricole accorde un rôle important aux OP. Elle a provoqué un effet d'appel et favorisé l'émergence de nouvelles OP aux qualités inégales.
- Elle suscite une demande d'OP « à vocation économique » ou « filière » encore insatisfaite, que les agences de développement s'efforcent de combler.

Dans ce contexte, l'AOPP doit défendre sa conception d'OP, « cadre de concertation représentatif » et « force de proposition ». Ce rôle est complémentaire à celui des Chambres d'Agriculture 29 qui ont tendance à vouloir s'accaparer la fonction de représentation du monde rural. Il est différent de celui auxquels certains voudraient limiter les organisations paysannes dans le champ de l'économie et des services aux producteurs.

Aucune organisation ne peut à la fois défendre sa spécificité, maintenir sa cohésion autour d'un ensemble de valeurs propres, et prétendre au monopole de la représentation des OP. L'AOPP l'a bien compris en s'engageant dans la constitution de la CNOP et en réclamant l'adaptation du cadre législatif et réglementaire qui régit ou devrait régir les différentes catégories d'organisations paysannes. Cette adaptation devrait aller de pair avec l'évolution du paysage institutionnel en cours.

4.2 De l'accompagnement d'un mouvement au renforcement d'une organisation, une expérience inaboutie

Les défis que l'AOPP doit affronter en 2003 sont donc bien différents de ceux qu'elle affrontait en 1995. Il ne s'agit plus de constituer « une force » mais de consolider l'organisation qui l'incarne.

Même si la coopération française avait souhaité poursuivre la relation privilégiée qu'elle avait nouée avec l'AOPP, l'appui qu'elle lui apportait via l'AFDI aurait du changer de nature et évoluer dans ces méthodes.

La quasi-exclusivité de cette relation devenait probablement contre productive.

Tout en ayant encore absolument besoin d'un fonds d'appui souple pour financer son fonctionnement, l'AOPP aurait de toutes façons dû amorcer l'apprentissage d'une gestion et d'une communication plus contrainte par les règles habituelles des bailleurs.

L'AOPP n'avait sans doute plus besoin du soutien rapproché d'une cellule d'appui permanente. Sans remettre son compagnonnage avec le mouvement AFDI, elle aurait pu sans doute valoriser un appui continu plus distant, et des appuis ponctuels plus techniques et plus ciblés, conduits sur un autre registre que celui de la proximité.

Ses responsables étaient conscients des enjeux et des apprentissages auxquels était et allait être confrontée leur organisation. Ils auraient pu avec un minimum d'appui et de prise de recul, négocier l'évolution nécessaire et inéducable de l'appui qu'ils recevaient de la coopération française depuis 1995. Cet appui, pertinent et efficace, n'avait peut-être pas évolué suffisamment rapidement au cours de ces toutes dernières années.

Les circonstances n'ont pas permis cette continuité. C'est dommage en terme d'expérimentation. Cette évolution d'un appui rapproché à un appui plus distant pose toute une série de questions, que ce travail de capitalisation ne pourra donc pas éclairer. Ce n'est pas

²⁹ Les débats au sein de l'AOPP sur les Chambres d'Agricultures ne sont pas sans rappeler ceux qui traversent les syndicats départementaux français quand ils sont minoritaires dans leur département : ils critiquent à la fois l'institution et l'équipe qui la dirige. Cela ne les empêche pas de vouloir y prendre le pouvoir. Ils y réussissent parfois. Ils font alors taire leurs critiques de l'institution... jusqu'à ce que les hommes qu'ils ont placés à sa tête finissent par préférer la logique de son mandat à la discipline du syndicat... et que l'histoire recommence.

forcément dramatique pour l'AOPP. On peut raisonnablement espérer que dans quelques années ses responsables sauront expliquer à d'autres OP et à d'autres « consultants » comment ils auront pu se passer de ce soutien intégré, trouver d'autres appuis avec l'aide maintenue de l'AFDI et comment leur organisation aura pu poursuivre sa progression.

annexe 1 : Calendrier de la mission

Jeudi 16 Octobre

Arrivé à Bamako

Vendredi 17

Michel Merlet (MM) et Daniel Neu (DN) rencontrent au SCAC Messieurs Pierre Alloix attaché de coopération, Luc Lefèvre, Luc Barret et Yves Schaeffer assistants techniques

Rencontre avec Ibrahima Sangaré président du comité national des utilisateurs de la recherche (DN)

Réunion avec des représentants de l'AOPP, Jean Coulibaly président, Mamoudou Togo coordinateur, Masimba Sidibe directeur, Kasim Thiasy Coulibaly, Moktar Diarra, Mamadou Lamine Doumbia (membres du bureau) (MM et DN)

Samedi 18

Rencontre avec Pierre Alphonse président de la FEBEVIM (l'interprofession bétail et viande), puis des représentants du bureau de la FPOB (la fédération des producteurs de Bananes) dont son secrétaire général permanent, Mohamadou Malamine Coulibaly. (DN)

Départ vers Sikasso en compagnie de Mamoudou Togo (coordinateur de l'AOPP)

Dimanche 19

Au siège du Cadre Régional de Concertation des Ruraux (CRCR) de Sikasso discussions avec Bakari Diarra (président du CRCR et de l'AOPP régionale) et Maourou Bamba (trésorier du CNCR, membre de la commission fruits et légumes de l'AOPP nationale) (DN)

Discussion avec l'animateur communicateur de l'AOPP régionale

Visite des essais de Sorgho mis en place sur son exploitation par Idrissa Sankare (président de la coopérative des « motorisés » adhérentes à l'AOPP régionale) dans le cadre du projet AOPP/CIRAD (DN)

Lundi 20

Retour Sikasso Bamako (DN)

Mardi 21

Rencontre avec le Docteur Héry Coulibaly Directeur général de la direction générale de la réglementation et du contrôle du secteur développement rural au Ministère du développement rural et de l'environnement (MM et DN)

Entretien avec Adramane Bouare (secrétaire général de l'APCAM) et Siriman Sakho (conseiller spécial du président de l'APCAM, chargé du PASAOP) (MM et DN)

Rencontre avec Modibo Diarra (président de la fédération des producteurs de lait) et Moussa Diabate (technicien du bureau Demeso, conseiller technique de la fédération) (DN)

Rencontre avec Luc Barret, Assistant Technique mis à la disposition de l'APCAM (MM et DN)

Mercredi 22

Réunion avec Philippe Fayet (Directeur suppléant du Bureau de la Coopération Suisse au Mali), François Picard (Délégué D'Inter Coopération au Mali) et Felix Bachman (inter Coopération) (DN).

Rencontre avec Joseph Sanou (chef de programme à Helvétas Mali) (DN)

Rencontre avec Doucouré Mariétou Diaby (directrice du Ceci Mali) et Souleymane Traoré (chargé de projets) (DN)

Rencontre avec Luc Lefèvre Assistant Technique (DN)

Discussion avec Masimba Sidibe directeur de l'AOPP et Mamoudou Togo (animateur)

Jeudi 23

Rencontre avec Jaap Van der Velden (Premier secrétaire en Développement Rural à l'ambassade du royaume des Pays Bas) (DN)

Préparation de la restitution (MM et DN)

Restitution des réflexions de la mission au bureau de l'AOPP (MM et DN)

Vendredi 24

Restitution des réflexions de la mission au SCAC (MM Pierre Alloix et Luc Lefèvre) (DN)

Entretien avec Eric, représentant de l'AFDI au Mali (DN)

Entretien avec Yves Shaeffer (Assistant technique, mis à la disposition de l'AOPP)

Annexe 2 : Bibliographie

I. DOCUMENTS TRANSMIS PAR LA MAE EN DEBUT DE MISSION

1. Document de la coopération française

1.1 FAC 1994-71 Appui aux organisations professionnelles agricoles Mali / Burkina Faso

1. P. REMY. 29 juin 1994. **Rapport de Présentation du projet n° 94007100**, *Appui aux organisations professionnelles agricoles Mali / Burkina Faso*. Comité Directeur du Fonds d'Aide et de Coopération, Ministère de la Coopération.
2. **Convention** N° 95 00108 00 203 75 01/47 entre l'AFDI et le Ministère de la Coopération DEV/EPE. *Programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles, Mali et Burkina Faso*. Direction du développement, Ministère de la Coopération.
3. *DIAGNE D. HUET C. Mai 1997. Mission d'évaluation du programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles. IRAM, Ministère de la Coopération. (*envoyé seulement au GRET)

1.2 FAC 1998-125 Programme de développement institutionnel du secteur rural du Mali (PDISR)

4. L. BEDU. 18 novembre 1998. **Rapport de Présentation du projet n° 98012500**, *Programme de développement institutionnel du secteur rural du Mali*. Comité Directeur du Fonds d'Aide et de Coopération, Ministère de la Coopération.
5. DCT/EPS. Fiche synthétique du FSP 98-125.
6. L. BEDU. 22 avril 2002. Terme de référence pour une évaluation du PDISR (FSP 1998-125).
7. SCAC Bamako. Dossier de consultation de l'appel d'offre pour l'évaluation du PDISR.
8. Appel d'offre pour l'évaluation : Annexe 1 : Présentation succincte du PDISR (sur la base de la convention signée le 12 août 1999)

Documents de prolongation du projet :

9. Michel de VERDIER. 9 avril 2002. **Télécopie N°225**, SCAC Bamako à l'attention du chef de bureau DCT/EPS (et chargé de mission L. BEDU). Objet : *Modification de CEP (Cadre Exécutif Prévisionnel) et prolongation du projet FSP 1998-125 PDISR*.

10. Francis STEPHAN. 12 avril 2002. **Note** à l'attention de M. Trouard RIOLLE : *demande de prolongation et de modification du CEP du projet FSP n°1998-125 PDISR, tableaux Sarafina.*

11. D. BERTHELO p.o. Trouard RIOLLE. 23 avril 2002. **Décision de prolongation** N°1286 du 22/04/2002 du projet mali n° 1998-125.

12. D. BERTHELO p.o. Trouard RIOLLE. 23 avril 2002. **Décision de modification** N°1886 du 22/04/2002 du projet mali n° 1998-125.

1.3 FAC 97-112 Projet d'Appui au Secteur Privé du Mali (PASPE) : application aux prestataires de services de l'élevage.

13. Eric FERMET-QUINET. Mai 1997. Programme de professionnalisation du secteur élevage au Mali, **étude de faisabilité**. I&D Institutions et Développement et Ministère de la coopération et du développement.

14. H. DE MILLY. **Rapport de présentation** FAC 97-112. Projet d'Appui au Secteur Privé du Mali (PASPE) : application aux prestataires de services de l'élevage.

15. H DE MILLY. Note sur le programme de professionnalisation du secteur élevage au Mali.

16. Jean-Claude CONJARD. Compte rendu de la **mission d'appui au projet**, Appui au secteur privé de l'élevage au Mali. 24 avril – 13 mai 1999. G.I.E Promotion de l'élevage Midi Pyrénées.

17. B. BONNET. Projet d'appui au secteur privé de l'élevage. **Evaluation à mi-parcours** et faisabilité d'un programme national. 22 octobre – 10 novembre 2000. IRAM

18. **Termes de référence** de l'évaluation à mi-parcours et faisabilité d'un programme national.

1.4 PASE : Projet d'Appui aux systèmes d'exploitation financé par l'AFD et repris par le MAE

19. E. LEANDRE. 23 avril 2002. Télécopie N°238, SCAC Bamako à l'attention du chef de bureau DCT/EPS et de M. Jean BRUEL – CG/AI (dossier suivi par L. BEDU). Objet : *Avis du SCAC sur la reformulation du projet d'appui aux systèmes d'exploitation (PASE) de l'AFD.*

1.5 PASAOP / Appui à l'APCAM (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali)

20. 2002. **Terme de référence du chargé du PASAOP auprès de l'APCAM** pour la mise en œuvre de la composante appui aux OPA et aux chambres d'agriculture.

21. 2002. **Lettre de mission : conseiller technique à l'APCAM.**

22. Elément d'aide mémoire : **Evaluation** de la composante Appui au Réseau des Chambres d'agriculture et des OPA **du PASAOP** par Yeyande Sangho, Abdoulaye Coulibaly et Pierre Rondot

2. Document de l'AFDI

2.1 Conventions d'objectifs

23. AFDI. 1999. Convention d'objectifs AFDI 97-99 – Compte-rendu technique et financier 1998. Composante n°1 – Partenariats locaux. MALI. 62p.
24. Francis STEPHAN (Olivier DURAND). Sept 1999. Remarques de DCT/EPS sur la convention d'objectifs AFDI.
25. COTA-F3E, CIEPAC. Juin 2001. Evaluation de la convention d'objectifs de l'AFDI intitulée « Les échanges paysans : support de l'autonomie et de l'organisation professionnelle ». Tome II : Analyse par pays (Mali). Rapport final
26. AFDI. Avril 2001. Proposition de Convention d'objectifs Afdi / MAE 2001-2004. Les échanges paysans, soutien aux agricultures paysannes et multifonctionnelles par : le renforcement des agriculteurs dans l'exercice de leur métier ; le développement des capacités des Organisations Professionnelles Paysannes. Proposition de convention d'objectifs. (détails des actions au Mali) + bilan des actions au Mali

2.2 Rapports d'activité

27. Fiche synthétique : Programme d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles du Mali.
28. BRUNET Marie-Pierre, TOGO Mamadou. Juin 2002. Rapport d'activité de la cellule d'appui aux OPA (composante 4 du PDISR), **juin 1999 – juin 2002**.
29. AFDI et SAEC. Février 2000. (Rapport provisoire d'évaluation interne). Perception par les paysans burkinabé et maliens des échanges organisés dans le cadre d'AFDI.
- 30. Séverine COLLET. Rapport d'activité d'avril à août 2000.**
31. Josiane GUEGEN. Réponse au rapport d'activité de Séverine COLLET.
32. Marie-Pierre BRUNET. Rapport d'activité du Programme d'appui aux OPA du Mali : **février 1998 – février 1999**.
33. Marie-Pierre BRUNET. Rapport d'activité du Programme d'appui aux OPA du Mali : **février 1999 – mai 1999**.
34. Joachim MAHE. 16/03/98. Rapport d'activités **Mali 1999**.

2.3 Missions organisées par l'AFDI

35. L. ROUYER, P. VALLE, R. THOMAS, C. DUCHENOIS. Compte-rendu de la **mission à Ouani-Tondibi** du 23 février au 7 mars 1999.
36. Louis COLIN. Avril 1999. Compte-rendu de **mission au Mali** du 22 au 29 mars 1999. AFDI Meurthe et Moselle.
37. AFDI et MAP. 2 février 2001. Mission en France d'une délégation malienne composée de trois représentants de l'administration et de trois représentants de la profession agricole du 18 février au 4 mars 2001. Proposition de programme.

38. Joseph PASCAL, Philippe LION, Michel ROCHOUX. 8-24 février 2001. **mission au Mali** : Améliorer la production de façon durable en conservant les sols chez les cotonniers du SYCOV et de l'AOPP. AFDI Touraine. 19p.
39. B. MASSON. 2001. Les terreaux du développement. Développement agricole au Mali. Dossier 100% Associatif. **BIMA** n°1491, septembre 2001: 10-11.

2.4 Groupe Mali

40. Carte des interventions des AFDI au Mali.
41. Réunion du 30 juin 1999. Relevé de Conclusion.
42. Réunion du 4 novembre 1999. Proposition de compte-rendu.
43. Réunion du 8 mars 2000. Ordre du jour.
44. Réunion du groupe Mali du 11 mai 2000. Proposition d'ordre du jour.
45. Réunion du 10 novembre 2000. Ordre du jour.
46. Echanges de courriers électroniques du groupe Mali

2.5 Compte-rendu CPC

47. Compte-rendu de la réunion du CPC du 30 septembre 1999.
48. Compte-rendu du 5^{ème} CPC, 3 juin 2000, Ministère du Développement Rural, Bamako.
49. Extrait compte-rendu réunion du bureau et des présidents de Comité Paritaire de Concertation, juin 2000.

3. AOPP

50. Bilan d'activités de l'AOPP 1997/2000
51. Compte-rendu rencontre intersyndicale du 8 et 9 mars 2000 à Fana organisée par le Sexagon et financée par l'AOPP.
52. Compte rendu réunion de la commission formation AOPP, les 7 et 8 mai 2000 à Bamako.
53. Compte rendu réunion de l'AG de Téna, cercle de Koro, 26-27-28 septembre 2000
54. Association des organisations paysannes professionnelles (AOPP). Mai 2002. Programme Triennal.

4. Cadre institutionnel

55. L.BEDU. 22/12/98. Syndicalisme agricole au Mali. **Télégramme Diplomatique** Bamako 882. 1p.
56. L.BEDU. 13/06/00. Evolution positive dans les relations entre les organisations professionnelles agricoles et l'administration au Mali. **Télégramme Diplomatique** Bamako 436. 2p.

57. Mali : Les paysans payent le prix fort alors que la chute des cours mondiaux révèle la mauvaise gestion de la filière. *L'écho des cotonniers*. N° Spécial Janvier 2000 : 9-11
58. Ministère de développement rural (MDR). Septembre 2001. **Lettre de politique de développement institutionnel du secteur rural.**
59. MDRE. Décembre 2001. Schéma directeur du secteur du développement rural (SDDR). Actualisation 2000. Volume 1 – Situation du Développement Rural et Bilan de la Mise en œuvre du SDDR 1992-2000.
60. MDRE. Décembre 2001. Schéma directeur du secteur du développement rural (SDDR). Actualisation 2000. Volume 2 – Stratégie de Développement.
61. MDRE. Décembre 2001. Schéma directeur du secteur du développement rural (SDDR). Actualisation 2000. Volume 3 – Plan d'action.
62. Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre du Plan d'Action (CAMOPA). 1996. **Plan d'action du MDRE**, document de présentation des nouvelles structures du Ministère du Développement Rural et de l'environnement.
63. MDRE. Mars 1992. Schéma directeur du secteur du développement rural. Volume 3 – Plan d'action.
64. C. TORRE. TD Bamako 611. Objet : Mission de suivi de notre coopération dans le secteur du développement rural.