



« **Implications des acteurs ruraux dans la définition des politiques de développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre** »

## Résumé

Au sortir de l'évaluation des deux premières phases du programme FIDAfrique, il est apparu nécessaire d'intégrer une composante sur l'appui à la concertation sur les politiques publiques. La conduite de la présente étude intitulée «**Implications des acteurs ruraux dans la définition des politiques de développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre**» entre dans la mise en œuvre de celle-ci et vise comme objectif de valoriser les savoirs et expériences issus des projets, des OP et des autres acteurs des filières dans la définition et l'élaboration des politiques publiques pour le développement durable des filières vivrières. L'enjeu principal est de prendre en compte les besoins réels des populations rurales notamment, celles dites « pauvres », les expériences de terrain issues des projets/programmes financés par le FIDA dans la formulation, la définition des politiques publiques et d'améliorer les concertations sur ces politiques par la mise en place de cadres d'échanges, de comités de dialogues, etc. Afin de matérialiser cette démarche, deux filières ont été retenues en Afrique de l'Ouest et du Centre. Il s'agit de la filière riz au Mali et au Sénégal et de la filière racines et tubercules au Cameroun.

Depuis la crise alimentaire de 2008, les cultures vivrières (riz, manioc, etc.) connaissent un regain d'intérêt. Dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, elles sont placées au centre des différentes politiques agricoles et bénéficient d'un soutien accru des pouvoirs publics et des différents bailleurs de fonds intervenant dans le secteur agricole. En Afrique de l'Ouest notamment au Mali et au Sénégal, le riz constitue l'une des denrées les plus consommées. Au Sénégal, en l'espace de quarante ans, la consommation de riz a connu une progression de 1 000%, et atteint aujourd'hui un million de tonnes par an<sup>1</sup>. Au Mali, la consommation de riz a supplanté celle des autres céréales sèches (mil, sorgho, etc..) et d'après

---

<sup>1</sup> M. BRÜNTRUP et al, *Le marché du riz au Sénégal*, in revue agriculture et développement rural, 1, 2006, adresse URL : [http://www.rural21.com/uploads/media/ELR\\_Le\\_marche\\_du\\_riz\\_au\\_Senegal\\_0106.pdf](http://www.rural21.com/uploads/media/ELR_Le_marche_du_riz_au_Senegal_0106.pdf)

les statistiques nationales, la consommation par tête dépasserait les 60 kg/an/habitant. Cette tendance haussière de la demande n'est pas soutenue par la production, d'où le recours constant aux importations pour résorber le déficit. Afin de combler le gap entre l'offre et la demande, le Mali et le Sénégal, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) se sont engagés à relancer la production rizicole pour satisfaire les besoins des populations. Pour ce faire, ces deux pays ont élaboré des politiques dont le pendant est la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement de la Riziculture (SNDR) qui constitue le cadre de référence des différentes interventions des PTF dans le secteur rizicole. Cette stratégie ambitionne d'une part, de satisfaire la demande nationale en riz des populations et d'autre part, de conquérir de nouveaux marchés dans la sous-région. Pour y parvenir, différents projets/programmes ont vu le jour dans les zones de production avec une implication des OP dans l'exécution des projets/programmes financés par les bailleurs de fonds.

Si en Afrique de l'Ouest, le riz est la céréale la plus consommée, en Afrique Centrale notamment au Cameroun, les dérivés de la filière Racines & Tubercules sont des denrées de consommation courante. Avec une production de 2,3 millions de tonnes par an, le manioc arrive en tête dans le modèle de consommation des ménages camerounais. Produit sur toute l'étendue du territoire, le manioc dispose d'énormes potentialités qui jusque-là sont inexploitées, faute d'une stratégie, claire et documentée, sur le développement de la filière. A cela s'y ajoute, le déficit de structuration des producteurs de manioc qui ne sont organisés qu'au niveau de la base (village). Néanmoins, depuis quelques années, d'énormes efforts sont consentis par les pouvoirs publics avec l'appui des bailleurs de fonds pour booster la production et faire de la filière le moteur de développement du monde rural. C'est ainsi que le programme nationale de développement des racines et tubercules (PNDRT) a vu le jour en 2005 avec un double objectif : améliorer la sécurité alimentaire dans les zones de production et réduire la pauvreté des ménages et des jeunes exerçant l'activité agricole dans les zones rurales d'intervention du programme.

De manière générale, la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ont longtemps été l'apanage des acteurs étatiques avant de voir l'implication des acteurs ruraux. Au Mali, la gestion du secteur agricole incombait à l'Etat après l'indépendance et ne donnait lieu à aucune concertation paysanne. Face à la crise du secteur agricole, les états généraux du monde rural sont organisés en 1991, instituant le début d'une réelle concertation entre l'Etat et le monde paysan. Le processus d'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali témoigne de l'implication des acteurs ruraux dans l'élaboration des politiques publiques. Les producteurs ont en effet conduit les différents travaux d'élaboration, et, sont associés à la mise en œuvre et au suivi de la LOA. Malheureusement, la crise alimentaire de 2008 a conduit l'Etat à prendre des mesures d'urgence, entravant ainsi la dynamique de concertation qui prévalait dans le secteur rizicole.

Dans le contexte sénégalais, l'analyse du niveau d'implication des acteurs ruraux à l'élaboration des politiques publiques, permet de distinguer trois phases essentielles. La première, de 1960 à 1980, dite de « monopole étatique » est marquée par la création des

sociétés d'encadrement et l'émergence du mouvement paysan soutenu par l'Etat. La seconde phase, 1980-2000, correspond à celle des réformes caractérisées par le transfert de compétences. Ce transfert a nécessité une meilleure structuration des OP, qui se sont vues attribuer de grandes responsabilités dans le développement de la filière. La dernière phase, de 2000 à nos jours est marquée par une évolution en dents de scie des relations entre l'Etat et les OP. Ceci trouve son explication dans la différence de vision et d'approche du développement de l'agriculture sénégalaise.

Quant au Cameroun, parallèlement aux autres pays, il a connu une période dite du « tout Etat », où l'élaboration des plans quinquennaux de développement agricole revenait au pouvoir public. Les sociétés de développement et les organismes publics/parapublics sont alors chargés de la mise en œuvre et du suivi. La vague de privatisations a conduit à une implication du secteur privé, de la société civile et des OP dans l'élaboration des politiques, telle que la Nouvelle Politique Agricole du Cameroun (NPA). Ce fut également le cas de la Politique Agricole Nouveaux-Défis qui est le résultat des concertations tripartite (Etat, privés, OP). Sur cette lancée, des consultations nationales Etat/OP, ont conduit à la définition de la Stratégie de Développement du Secteur Rural qui recense les différentes propositions des acteurs ruraux pour le développement du secteur.

En vue d'une gestion concertée des filières agricoles, plusieurs structures jouent le rôle d'intermédiation, soit entre les membres d'une même famille d'acteurs, soit entre les acteurs de différents maillons de la filière. A en croire les acteurs maliens, la filière rizicole est assez bien organisée. Les producteurs, sont formellement impliqués dans la gestion du secteur agricole. En témoignent les différentes concertations entre ceux-ci et l'Etat, quant à la définition de stratégies de développement agricole (ex. LOA). Malgré l'absence d'une interprofession riz, les producteurs tiennent régulièrement des sessions de concertation auxquelles sont conviés les décideurs politiques et les partenaires au développement. Ils participent activement au sein des cadres d'échanges initiés par l'Etat malien. Parmi les cadres les plus représentatifs on peut citer, la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP) et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agricultures du Mali (APCAM). De plus, certaines initiatives annuelles, ont le mérite de renforcer la concertation Etat/Monde paysan. Il s'agit notamment de la « journée du paysan » et du « conseil supérieur de l'agriculture ». Néanmoins, le manque d'organisation des acteurs intervenant dans les activités post-récoltes (transformateurs, distributeurs) impactent négativement sur le développement du secteur rizicole.

Au Sénégal, la filière rizicole est structurée de la base au sommet. Ainsi, plusieurs organisations interprofessionnelles ont vu le jour après la libéralisation. Une structuration qui a abouti à la création du Comité Interprofessionnel de la Filière Riz (CIRIZ). Cadre de concertation par excellence, le CIRIZ regroupe l'ensemble des familles d'acteurs œuvrant pour le développement de la riziculture (producteurs, distributeurs, consommateurs, etc.). Cette organisation est confrontée à des difficultés qui plombent la dynamique de concertation instituée dans le secteur. Il s'agit particulièrement, du manque de statut juridique, de la faible représentativité des autres acteurs de la filière (les producteurs étant majoritaires) et le manque de moyens financiers pour la tenue périodique de rencontres. On peut également citer

le Programme d'Appui aux Initiatives du Nord (PINORD), regroupant des organisations paysannes qui s'entretiennent régulièrement sur les problématiques liées à l'agriculture dans la VFS et le Delta. Malgré les acquis notés dans ces deux pays, la question de la prise en compte réelle des préoccupations des ruraux pauvres sur les enjeux essentiels et celle de la qualité de leurs propres contributions restent sujettes à caution.

Pour la filière Racines & Tubercules, les acteurs camerounais prônent également la concertation entre Etat, privés et société civile. Comme instances d'échanges et de débats, on a : les Comités Villageois de Concertation (CVC) qui regroupent les producteurs, les transformateurs et les distributeurs; la Concertation Nationale des OP du Cameroun (CNOP-CAM), un mouvement paysan fort qui regroupe trente six (36) organisations faitières. Elle assure la représentation des Op au niveau des instances de prise de décisions. Egalement on peut citer le Cadre de Dialogue Public-Privé (DPP), créé sur l'initiative de l'Etat pour mieux encadrer ses interactions avec les autres acteurs. C'est un cadre de dialogue intéressant, mais la collaboration Etat-OP peine à s'affirmer du fait d'un manque d'institutionnalisation et de certains problèmes de positionnement au niveau des OP.

Sur le plan organisationnel, il convient de noter qu'une multitude d'acteurs intervient au niveau des filières. Selon les intérêts des acteurs, il se noue différents types de relations. Il peut s'agir de relations de collaboration, de domination/dépendance, de conflit, de partenariat, d'alliance, etc... Ainsi, les relations entre organisations paysannes et Etat sont qualifiées de conflictuelles puisque les pouvoirs publics, soumis à des contraintes budgétaires, ne parviennent plus à leur fournir l'assistance nécessaire (Octroi de subventions, encadrement, réfection des routes, organisation de marchés etc...). Livrées à elles-mêmes, ces OP subissent la loi des institutions de crédits, des fournisseurs d'intrants et des commerçants (distributeurs), ce qui explique les relations de domination et de dépendance entre ces acteurs. Mais, avec les réformes institutionnelles et les multiples interventions des partenaires extérieurs, les OP des trois pays ont réussi, à nouer des relations de collaboration/partenariat avec les prestataires de services, les structures de recherche, les programmes de développement, les ONG, les transformateurs et les PTF. La caractérisation de ces relations permet d'identifier les défis et enjeux structurants de la participation des organisations paysannes aux cadres de concertation. En d'autres termes, il s'agit d'une part, des préalables (condition nécessaire non suffisante) à la participation des organisations paysannes aux instances de décisions et d'autre part, de ce qu'elles gagnent en intégrant ces cadres de concertation (ou des conséquences de leur absence au niveau de ces instances de décisions, d'influence et de régulation). Parmi ces défis, on peut citer entre autres, la professionnalisation et la mise en place de cadres opérationnels et transversaux (Inter-professionnalisation).

Si la filière rizicole du Sénégal a déjà franchi le cap de la création de l'inter-profession, le processus est en cours au Mali, et à un stade embryonnaire au Cameroun. Par ailleurs, les aspects comme le positionnement, les stratégies d'alliances pour influencer sur les décisions, l'accès aux marchés des produits vivriers, la mise en cohérence des politiques publiques agricoles constituent des problématiques majeures pour les trois pays ciblés dans le cadre de cette étude. A ces questions d'enjeux, on peut ajouter la prise en charge adéquate / correcte de la fourniture des services agricoles, l'accès au foncier, l'accès au crédit,

l'amélioration de la qualité de la production et du niveau de productivité dans les exploitations familiales, l'adaptation des pratiques et politiques aux contraintes liées au changement climatique, etc. C'est par rapport à ces enjeux que s'analysent les besoins spécifiques des producteurs ruraux, en termes de renforcement de capacités. C'est donc à partir d'elles que doit se faire tout appui soucieux de conforter leur position en tant qu'acteurs dans les espaces où se prennent des décisions déterminants ces enjeux.

Pour relever le défi de la participation des ruraux dans la gestion des filières, plusieurs institutions interviennent au côté des pouvoirs publics. En effet, le FIDA y accorde une grande importance. Dans les pays objet de l'étude, les projets et programmes étudiés et/ou recensés comportent des composantes dédiées au renforcement de capacités des OP, afin d'améliorer leur participation à la définition des politiques agricoles. Au Mali, par exemple, le programme conjoint Etat du Mali/FIDA dénommé Fonds de Développement en Zone Sahélienne du Mali (FODESA) est un modèle d'implication des ruraux au cœur des instances de décisions. En effet, sa première composante poursuit l'objectif « *d'appuyer la viabilisation institutionnelle et financière des associations des régions de Ségou et de Koulikoro et le renforcement de leurs capacités à assumer de façon autonome leur rôle d'acteurs du développement local* ». Le fonds intervient également dans la promotion des processus de développement participatifs et durables, et veille à impulser une dynamique effective de participation paysanne au processus de développement des communautés rurales. La Cellule de Dialogue sur les Politiques de lutte contre la pauvreté rurale, structure de soutien du FIDA dont l'objectif est de contribuer à améliorer et à mettre en œuvre les politiques nationales de lutte contre la pauvreté rurale est également un réel acquis en la matière. De riches expériences d'appui du FIDA à l'élaboration des politiques sont également recensées au Sénégal. Le Programme de Développement Agricole de Matam I et II travaille au renforcement des capacités, à la professionnalisation, à la promotion de la participation des communautés de base aux décisions locales et à la formulation des Plans Locaux de Développement. Les Cadres Communautaires de Cohérence et de Convergence mis en place dans le cadre du PRODAM sont illustratifs de l'action du FIDA en matière d'harmonisation, de mise en cohérence et de prise en compte des ruraux dans la définition de politiques agricoles. Les 4C traduisent la prise de position des OP dans les cercles de décisions. Le système d'information développé à travers les Centres Communautaires d'Information et de Communication participe aussi aux efforts du FIDA pour la mise à disposition aux ruraux d'informations clés, afin qu'ils puissent participer pleinement dans les centres de décisions. Le PSAOP, programme des services agricoles et des organisations de producteurs, consacre une composante à la participation des OP aux politiques agricoles et rurales afin d'accroître leur influence à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces Politiques.

Au Cameroun où il intervient depuis près de trente (30) ans, le FIDA a développé des partenariats dans le domaine de la concertation sur les politiques. Il participe au processus de formulation de politiques et stratégies relatives au développement avec d'autres institutions et intervient dans le renforcement de capacités des OP pour leur permettre de participer aux stratégies de développement. Le Programme Nationale de Développement des Racines et Tubercules (PNDRT) articulé autour de quatre (4) composantes dont celle relative au

Renforcement des capacités et à l'appui à l'organisation paysanne, repose sur des actions de formation et ont permis aux ruraux de prendre en charge les fonctions techniques et économiques liées à la filière. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de l'Observatoire National des Racines & Tubercules et du Système d'Information sur les Marchés, des concertations entre acteurs locaux ont été organisées, aboutissant à une meilleure définition des actions visant à pénétrer le marché. De plus, la structuration des OP en CVC grâce au soutien du PNDRT, leur a permis de mieux se structurer, de maîtriser leur environnement. Le Programme d'Appui au Développement Communautaire (PADC) quant à lui s'est positionné comme un véritable partenaire des Comités de Développement Villageois (CDV). Les populations rurales ont été responsabilisées dans le processus de mise en œuvre de leurs actions de développement. Le PADC a aussi mis en place des unités villageoises de planification pour élaborer leur propre plan de développement villageois (PDV). Ce cadre a permis aux ruraux de conjuguer leurs efforts pour concevoir leur plan de Développement.

On le voit, les programmes développés ou appuyés par le FIDA présentent des opportunités significatives d'appui aux producteurs ruraux pour renforcer leur participation dans la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques les touchant. Néanmoins, certains besoins déterminants des OP ne semblent pas suffisamment pris en compte. Par ailleurs, si les bonnes pratiques existent, il manque un caractère systématique et planifié à cette démarche, étant donné l'importance du dialogue politique aujourd'hui. Une revue plus détaillée des enjeux de la participation des ruraux aux espaces de concertation et aux instances de prise de décisions devrait permettre de trouver un consensus sur les besoins prioritaires des producteurs ruraux et les réponses idoines (en valorisant les bonnes pratiques existantes). Il y a là un cadre significatif d'action pour le réseau FIDAfrique dans la mesure où la capitalisation et le partage des savoirs utiles au renforcement de ce rôle d'appui et d'accompagnement des ruraux sur cette question est un facteur déterminant de réussite et d'impact du réseau.

Les résultats de l'étude devront permettre à l'issue des débats, d'élaborer des stratégies qui permettront aux acteurs d'améliorer leur participation aux espaces de concertations et de décisions. Pour ouvrir les réflexions, quelques pistes ont été proposées dans cette étude :

- Appuyer le partage de bonnes pratiques dans la structuration et la professionnalisation des OP, entre les producteurs des différents pays AOC; en effet, cette dimension semble être une lourde contrainte dans la plupart des pays tandis que certains ont pu développer des dispositifs très efficaces et opérationnels.
- Fournir aux acteurs terrain des éclairages réguliers sur l'environnement économique et politique de leur action. Ceci pourrait se faire à travers des *policy briefs* et d'autres formats accessibles aux acteurs du terrain.

- Capitaliser les savoirs disponibles à travers les processus FIDAfrique sur chaque enjeu majeur de concertation et les traduire dans les langues nationales sur divers supports (papier, cassettes audio, notes, etc.).
- Renforcer la formation des membres des projets FIDA et responsables d'OP sur les *policy briefs*, le plaidoyer et sur le suivi-évaluation participatifs des politiques publiques.
- Renforcer les capacités des leaders des OP et des producteurs eux-mêmes sur les différents défis relevés tantôt.

Ainsi, avec la participation des différents acteurs conviés à la restitution, des voies et moyens seront identifiés pour accompagner les responsables des projets FIDA, les représentants des OP, etc, à planifier, suivre et évaluer leurs initiatives pour consolider les apports des projets FIDA dans le dialogue politique, en particulier le renforcement des capacités des producteurs ruraux à participer avec qualité à la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de ces politiques.