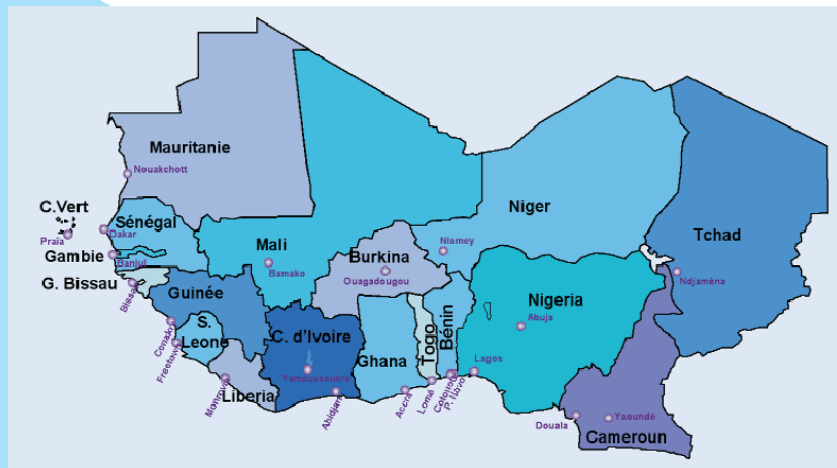


COMMUNICATION

Normand Lauzon

Directeur du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

PROMOUVOIR LE PARTENARIAT DANS LE CADRE  
DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES  
NATIONALES DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET  
RURAL



Octobre 2006/Or. fr.

**Atelier Régional AGR/OCDE « Promouvoir  
l'appropriation des politiques agricoles et  
de développement rurales par les  
bénéficiaires »**

**Saly Portudal, Sénégal  
3-4 octobre 2006**

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE  
Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Iles  
92130 ISSY-LES-MOULINEAUX (France)  
Adresse postale :  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
Tél: +33 (0) 1 45 24 89 87  
Fax: +33 (0) 1 45 24 90 31  
[www.oecd.org/sah](http://www.oecd.org/sah)

**Mesdames,**

**Messieurs,**

**Chers participants,**

## **Introduction : L’Afrique de l’Ouest face aux défis du développement**

L’Afrique de l’Ouest est une région en pleine mutation et ces dynamiques de transformation impliquent des questionnements permanents autour des grands défis de développement.

Pour le Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest, certaines de ces questions méritent une grande attention car permettant d’avoir une meilleure connaissance de la région :

- d’où vient l’Afrique de l’Ouest ?
- où se situe t-elle aujourd’hui ?
- quels sont les futurs souhaitables et possibles pour la région ?
- quels sont les nouveaux partenariats à instaurer pour un futur de la région ?

Pour illustrer ces dynamiques de transformation de la région, quelques exemples peuvent être cités :

- En matière d’**intégration économique et politique**, depuis une trentaine d’années plusieurs organisations régionales comme l’UEMOA, la CEDEAO, le CILSS et bien d’autres initiatives régionales touchant à la mise en valeur ou à la gestion des ressources en eau des grands fleuves, sans oublier le NEPAD, ont vu le jour dans la région. Cette volonté d’intégration, de coordination régionale a également constitué un sujet de préoccupation dans le domaine de sciences et technologies, avec notamment la création dans les années 1980 du Conseil Ouest et Centre – Africain pour la Recherche et le Développement Agricole (CORAF/WECARD).
- Sur le plan **démographique**, la croissance démographique des quinze pays de la CEDEAO a été multipliée par plus de 3 entre 1960 et 2005 et sa population est passée de 78 à 260 millions – Et les projections les plus basses indiquent que la région pourrait dépasser 400 millions d’habitants en 2025/2030. Cette croissance démographique s’accompagne naturellement de pressions énormes sur les ressources naturelles – Mais engendrent également d’autres défis, à savoir : (i) la nécessité d’une croissance économique soutenue en réponse à ce croît démographique, (ii) la gestion des flux migratoires aussi bien à l’intérieur de la région qu’à l’extérieur. L’autre défi en terme de transformation économique et de développement de la région concerne la place des jeunes dont la part dans la population totale atteint 50% - Quel espoir et quel avenir pour ces jeunes en quête d’emplois et de bien être ?
- Au niveau de la **société civile** du secteur du développement agricole et rural, l’un des faits marquants a été l’émergence d’organisations professionnelles agricoles, depuis les pays jusqu’au niveau régional – Et dont l’une des illustrations est la création en 2000 du réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l’Afrique de l’Ouest (ROPPA), sans oublier également le réseau des chambres d’agriculture de l’Afrique de l’Ouest (RECAO) et d’autres à dimensions plus africaines, comme l’association des producteurs de coton africains (APROCA). Au

niveau du secteur privé, nous assistons à la même effervescence avec l'émergence de professionnels dans le domaine de la transformation agro-alimentaire comme le réseau INTERFACE, etc. De plus en plus ces organisations de la société civile se construisent une vision politique de l'avenir de la région – Comme c'est le cas du ROPPA, qui depuis sa création a construit sa vision autour de « *l'exploitation familiale agricole* », mais aussi développé ou promu d'autres concepts en rapport avec le développement agricole et rural de la région dont notamment « *Afrique Nourricière* », « *Souveraineté Alimentaire* », etc.

Ce bref regard sur les dynamiques de transformation justifie l'intérêt d'un regard prospectif sur l'avenir de la région, en donnant la liberté à chaque groupe d'acteurs de faire sa propre lecture du passé, du présent et du futur souhaitable et possible. Cela apparaît d'autant nécessaire au regard des besoins pressants en terme de sécurité et de paix, d'alimentation et de lutte contre la pauvreté, etc.

Cela renvoie à la question centrale que le Club et ses partenaires de la région ont toujours posé, de savoir « *Où et comment vont vivre les 430 millions d'habitants de l'Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020 alors qu'ils n'étaient que 290 millions en 2003 ?* » Et avec plus de 55% de la population ayant moins de 20 ans, *quelles perspectives d'avenir pour les jeunes ? Comment améliorer le bien être des populations de la région et assurer une meilleure sécurité pour tous ?*

Aborder toutes ces questions liées naturellement à l'atteinte de quelques objectifs de développement du millénaire, nécessitera des réflexions, des analyses, des concertations – Mais surtout la promotion et la mise en œuvre de politiques agricoles et commerciales plus cohérentes dans les pays et au plan régional.

Cela répond à la volonté affichée par les décideurs politiques africains à travers le NEPAD et dont le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) constitue un cadre approprié pour la traduction de cette vision en actions.

Toutefois, les idées convergent sur le fait qu'entre la formulation de stratégies et politiques de développement agricole et rural et leur mise en œuvre, il y a des pas importants à franchir. D'où l'intérêt et l'importance du partenariat que nous abordons dans le cadre de la mise en œuvre des politiques nationales.

## **Pourquoi le partenariat dans la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement agricoles et rural ?**

Qui dit « **Partenariat** », dit « Bénéfice ou intérêt » réciproque ou « Win-Win » comme le disent les anglo-saxons.

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement agricole ou rural, ce type de partenariat gagnant-gagnant est requis à tous les niveaux – A la fois cela est exigé entre les différents dépositaires d'enjeux, bénéficiaires ou porteurs des projets et programmes liés à la mise en œuvre de ces politiques (producteurs et autres acteurs de la société civile, institutions publiques, etc.) agences d'aide au développement apportant des

financements – De même ce partenariat est requis et indispensable entre les donateurs conformément aux bonnes pratiques édictées depuis la conférence de Monterrey à la déclaration de Paris en 2005 en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement.

C'est du reste cette ambition qui animait le Club dans les années'90 quand il lançait avec les acteurs régionaux et la communauté des donateurs l'idée d'un partenariat en matière d'aide au développement. Cette réflexion entreprise en 1996 par le Club et dite **Coopération 21** « *L'aide au Sahel de la période coloniale au XXIème siècle en passant par la sécheresse : Changement et continuité* », avait pour but de servir d'opération pilote pour un partenariat et une coopération des partenaires de développement autour de l'aide à la région.

Plusieurs facteurs interagissent et rendent le partenariat plus que nécessaire dans la mise en œuvre des politiques de développement agricole et rural dans les pays :

#### Au niveau des Etats

- La **diversité et le cloisonnement institutionnel** constituent une réalité dans bon nombre de pays. Cela est d'autant vrai que dans plusieurs pays, de nombreux domaines d'activités forcément complémentaires sont gérés par plusieurs départements ministériels ou institutions – Une illustration de cette photographie est la dislocation dans la plupart des pays des ministères en charge du Développement Rural en plusieurs départements ministériels rendant souvent difficiles l'information et la coordination aussi bien au niveau de la formulation des politiques qu'au niveau de leur mise en œuvre sur le terrain.
- L'**insuffisance de ressources** humaines et matérielles – Cette situation a été aggravée par les politiques d'ajustement structurel (PAS) qui ont été marquées par le gel des recrutements de ressources humaines dans certains domaines et dont le secteur agricole et rural en a beaucoup souffert. D'où l'intérêt d'une synergie entre les différentes institutions pour une utilisation la plus efficiente possible des rares ressources humaines disponibles.
- L'**expertise des professionnels agricoles et des autres acteurs de la société civile**, notamment les privés, les ONG,... a été **généralement très peu valorisée** dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement agricole et rural
- Le **besoin d'appropriation et d'impact des politiques de développement agricole et rural au niveau national** nécessite que chaque dépositaire d'enjeu soit au départ et à la fin du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et stratégies

#### Au niveau des donateurs

- **Chaque bailleurs a son champ d'intervention** – Or l'histoire nous enseigne que le développement agricole et rural est très complexe et nécessite à la fois des approches d'intervention horizontales touchant à la satisfaction des besoins sociaux de base comme la santé, l'éducation, l'accès à l'eau potable, ainsi que des approches verticales orientées vers la croissance agricole. Pendant que certains partenaires s'occupent de la construction des routes, des écoles, des centres de santé ou des points d'eau nécessaires à la santé physique morale des hommes, il faudra bien que

d'autres puissent apporter leur soutien à l'amélioration de la fourniture de services agricoles ou à l'accès aux opportunités du marché, etc.

- Les **financements ont toujours fait défaut** et il est impensable d'attendre tout d'un même bailleur – D'ailleurs plusieurs statistiques indiquent une baisse des aides pour le secteur agricole et rural. Entre la période 1983-87 et 1998-2000 par exemple, la moyenne des allocations à l'agriculture et au développement rural a chuté de 57%, passant de 5,14 milliards de \$ US à 2,22 milliards de \$ US. D'où l'intérêt des synergies et des mécanismes pour une mobilisation des ressources financières (y comprises celles privées) et leur utilisation efficiente.

## **Construire et renforcer le partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de développement agricole et rural**

### Conditions

Le partenariat constitue un cadre garantissant que chaque acteur joue sa partition comme dans un orchestre où les rôles et responsabilités sont clairement établis.

Si nous admettons que le partenariat ne peut que se bâtir sur une logique de « Gagnant – Gagnant », il est aussi important de reconnaître qu'un certain nombre de conditions sont requises pour sa matérialisation.

L'acceptation de la part de chaque partenaire de perte **d'une partie de ses prérogatives au profit d'un objectif commun à tous les partenaires**, constitue un élément très important. Cela n'est jamais facile à réaliser mais quelques exemples dans certains pays indiquent que cela est possible même au niveau des partenaires au développement – C'est par exemple le cas récent de la mise en œuvre du PAFASP au Burkina Faso, avec un partenariat étroit entre la Banque Mondiale, le FIDA et l'AFD et une synergie avec l'USAID/USDA pour ce qui concerne les biotechnologies agricoles ou du PASAOP au Mali avec une synergie entre financement Banque Mondiale, UE, AFD et d'autres donateurs.

Le plus difficile est souvent la création du partenariat Public-Privé dans le cadre de la mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre des projets et programmes de développement agricole et rural. La plupart des projets de mécanisme de financement durable de la recherche et du conseil agricole bute sur cette question de partenariat difficile à mettre en place tant les intérêts et les enjeux divergent beaucoup d'un acteur à un autre – Mais l'exemple du fonds inter-professionnel pour la recherche et le conseil agricole (FIRCA) mis en place en Côte d'Ivoire en 2001, montre que le partenariat producteurs – privé – Etat est possible et nécessaire pour la mobilisation des fonds nécessaires pour le financement du développement agricole et rural.

Le deuxième élément qu'il convient de mentionner est que **le partenariat ne se construit que sur la base d'une confiance réciproque entre les différentes parties engagées**. Dans certains cas, cela va même au-delà de la confiance et l'on pourrait même parler de « complicité réciproque ». Quelques exemples existent dans la région et indiquent la possibilité de tels partenariats basés sur la confiance réciproque dans le cadre de la mise en

œuvre des politiques de développement agricole et rural. On peut citer l'exemple de partenariat Producteurs – Privés – Pouvoirs publics dans le cadre du développement de la filière pomme de terre en Guinée, où la fédération des paysans du Fouta Djallon, qui grâce aux relations de confiance avec les commerçants privés et le pouvoir politique, a su tisser un partenariat solide offrant de réelles opportunités de marchés rémunérateurs aux producteurs locaux de pomme de terre. D'autres partenariats négociés OP – Pouvoirs publics existent dans le domaine de la promotion des filières agricoles, comme le cas du CNCR dans le cadre de l'approvisionnement en intrants agricoles.

La troisième condition est que **le partenariat ne se décrète pas et ne tombe pas du ciel**. Il se crée sur la base de confiance mutuelle entre les partenaires et de ce fait a besoin d'être suscité, animé ou entretenu par un des acteurs. Dans le cadre de la synergie d'action entre les différents dépositaires d'enjeux dans la mise en œuvre des politiques nationales de développement agricole et rural, le partenariat peut être suscité par n'importe quel acteur, qu'il soit producteur, du secteur privé ou public ! L'essentiel est qu'un acteur prenne l'initiative de le susciter au niveau national et s'investisse pour son animation.

Dans le processus de mise en œuvre des stratégies de développement rural, l'on assiste aujourd'hui à la mise en place de cadres de concertation des partenaires de développement rural qui constitue des bases d'un partenariat réel des donateurs dans le choix des investissements et la mise en commun des moyens – Dans la plupart des cas, ce genre de partenariat sont suscités et animés par des institutions à caractère politique mises en place par l'Etat, comme c'est le cas par exemple du Secrétariat Permanent de Coordination des politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA) au Burkina Faso.

Dans la plupart des situations qu'il s'agisse du partenariat public-privé, public-public ou privé-privé, un environnement social et politique favorable apparaît déterminant.

Le quatrième élément important à considérer est que **le partenariat ne se construit pas en cours de chemin et requiert du temps et de la détermination pour se bâtir**. L'idée du partenariat doit prévaloir depuis l'idée de la conception ou de la formulation de la politique jusqu'à sa mise en œuvre et à son évaluation. Inutile de concevoir les politiques et les plans d'investissements de manière cloisonnée tout en sachant que des partenariats entre les différents dépositaires d'enjeux sont nécessaires pour leur mise en œuvre. De même, sa construction requiert du temps non seulement pour la création d'une base de confiance réciproque, mais aussi pour le renforcement des capacités de chaque acteur pour jouer sa partition.

Le partenariat devrait constituer un préalable au démarrage de la réflexion – Et cela met souvent en relief le rôle déterminant des pouvoirs politiques des pays et des donateurs pour forger une telle vision nationale.

#### Quelques questions à aborder

Ce n'est pas généralement pas la volonté politique ou l'intérêt pour le partenariat qui manque – Tout le monde est conscient de l'importance et de la nécessité du partenariat, mais le vrai problème est de savoir comment vaincre les obstacles ou les forces négatives qui s'y opposent, lesquels relèvent de la nature humaine et de la réalité des institutions en

présence. Tout le monde en parle mais ce n'est jamais facile de concrétiser un partenariat autour de la mise en œuvre de politiques de développement agricole et rural dans les pays !

Un certain nombre de questions se posent donc concernant la construction des partenariats. Nous n'en mentionnerons ici que quelques unes qui pourraient faire l'objet de nos échanges :

- 1) Comment relever le défi de la compréhension mutuelle entre les parties prenantes pour le partenariat dans un environnement institutionnel où la communication et l'information entre les acteurs font souvent défaut ? Même au sein d'un même département ministériel, cela constitue une réalité dans certains pays. Pourtant sans une connaissance de l'autre et de ce qu'il fait, il est difficile de construire un quelconque partenariat. Comment y parvenir ?
- 2) Comment gérer l'urgence de résultats liée à l'agenda des politiques et la durée de temps requise pour la construction de partenariats solides ? L'urgence d'avoir des résultats s'oppose généralement au temps et à la patience requis pour bâtir des partenariats solides – Comment gérer un tel dilemme ?
- 3) Comment garantir la transparence dans l'application des règles du jeu entre les acteurs impliqués ? L'opacité à tous les niveaux constitue généralement une des principales causes de la fragilisation des partenariats – Comment y remédier ?
- 4) Comment relever le défi du renforcement des capacités des parties prenantes au partenariat ? Un partenariat construit sur la base du « gagnant – gagnant » n'a de sens que si chaque partenaire dispose des capacités requises pour en tirer profit. Et cela concerne surtout les producteurs – Peut-on par exemple parler de partenariat si aucune attention n'est portée au renforcement de leurs capacités organisationnelles et stratégiques non seulement pour faire valoir leurs opinions ou pensées, mais aussi pour faire face aux responsabilités qui sont les leurs en terme fourniture de services ?

Ces quelques questions ne remettent nullement en cause l'importance et la pertinence des partenariats, mais met en relief la complexité du chemin à parcourir pour y parvenir.

Ces interrogations nous interpellent tous, tant les pouvoirs politiques, les producteurs et autres acteurs de la société civile, le privé, ainsi que les différents partenaires au développement.

Le vrai problème n'est donc pas de savoir si le partenariat est utile, mais d'apporter des éléments de réponse sur le « comment y parvenir dans le contexte social, culturel, économique et politique propre à chaque pays ? ». Le principal défi nous semble t-il à relever se trouve à ce niveau. Et il serait bon que nous puissions en discuter au cours de cette rencontre pour en arriver à des conclusions orientées vers des actions concrètes et faisables.

**Je vous remercie**