

COMISSÃO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION



COMMISSION DE LA CEDEAO

**Note
méthodologique**



**« Contribution des
organisations de
producteurs au dialogue
sur les politiques
agricoles régionales »**



**Plateforme d'Appui au Développement Rural et
à la Sécurité Alimentaire
en Afrique de l'Ouest et du Centre**



Sacré-Coeur III Extension n° 10406, Dakar Sénégal
Tel: +221 33 869 96 40

Dialogue sur les politiques agricoles régionales

Implication des organisations de producteurs dans la mise en œuvre des politiques agricoles de la CEDEAO et de l'UEMOA

Conduite des dialogues internes « OP, faitières, plateformes nationales, réseau régional »

Note méthodologique

En collaboration avec le ROPPA

Sommaire

1 Les enjeux d'une plus forte implication des OP dans la mise en œuvre des politiques agricoles et commerciales.....	4
2 Le rôle des organisations de producteurs dans la mise en œuvre des politiques	4
2.1 Rôle dans la négociation des politiques agricoles et commerciales et la conception des instruments de politique.....	5
2.2 Rôle dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques.....	6
3 Les forces et faiblesses des organisations paysannes dans le dialogue sur les politiques et leur mise en œuvre	6
3.1 Les forces des OP de base, des plateformes nationales, des réseaux thématiques et du réseau régional	6
3.2 Les faiblesses des OP et les marges de progrès.....	7
4 Propositions de modalités d'organisation interne pour accroître la contribution des OP	8
4.1 La capitalisation interne aux mouvements et la valorisation des expériences pratiques	8
4.2 Les étapes.....	9

1 Les enjeux d'une plus forte implication des OP dans la mise en œuvre des politiques agricoles et commerciales

1. Les organisations paysannes de la région Afrique de l'Ouest, ont sous l'égide du ROPPA, fortement contribué à la définition de la PAU et surtout de l'ECOWAP, ainsi qu'à la définition du programme régional d'investissements agricoles au niveau régional.
2. Dans les pays, l'implication des OP dans la définition des programmes nationaux d'Investissements Agricoles est plus contrastée, en raison des capacités des OP et de leur degré de structuration au niveau national, d'une part, et en raison des dispositions au dialogue des Gouvernements et administrations, d'autre part.
3. La qualité de la participation des OP et de leurs faitières est un enjeu majeur. Elle détermine la légitimité et la pertinence des politiques publiques, leur capacité à répondre aux attentes des producteurs et plus généralement aux défis du secteur agricole.
4. Au stade de la mise en œuvre, cette implication des OP est tout aussi cruciale pour deux raisons :
 - a. D'une part, c'est au stade de la mise en œuvre effective, que se joue la traduction de la vision de la politique et de ses grandes orientations en interventions concrètes. C'est donc à ce stade que la politique devient réalité. Les OP ont un rôle important à exercer pour s'assurer que le contenu des programmes est en ligne avec les orientations retenues dans les processus de négociation de politiques.
 - b. D'autre part, en raison de l'affaiblissements des institutions publics agricoles (services d'appui conseil, banques, recherche, etc.) et de leurs faibles capacités d'intervention, les OP jouent un rôle majeur en tant que structures intermédiaires entre les institutions publiques et les producteurs, pour délivrer un ensemble de services : accès aux financements, accès aux intrants, appuis-conseil-vulgarisation, collecte et stockage, mise en marché, gestion de l'information, formation et renforcement des capacités, etc.

2 Le rôle des organisations de producteurs dans la mise en œuvre des politiques

5. Les rôles des OP varient selon l'état d'avancement des processus en cours en Afrique de l'Ouest. Le tableau suivant tente de dresser un état des lieux des processus.

	Afrique de l'Ouest	
	Agriculture	Commerce
Définition de la politique	Achévé	Non engagé
Définition du programme d'investissement régional	Achévé	PAPED achevé PCD en cours
Définition des instruments de politique	achevé	En cours (TEC, MSS)
Mise en œuvre des programmes thématiques	Mise en place des task force	Non engagé
Mise en œuvre des instruments de politique	Mise en place des task force	Non engagé

2.1 Rôle dans la négociation des politiques agricoles et commerciales et la conception des instruments de politique

6. Les OP ont joué un rôle majeur dans la conception de l'ECOWAP et de son programme régional d'investissements agricoles. Ce rôle a été assumé à deux niveaux :
 - a. Au niveau du ROPPA qui a participé à la Task force de pilotage du processus depuis 2003, et a représenté l'interlocuteur principal de la CEDEAO à toutes les étapes du processus jusqu'à l'adoption de la Politique agricole (janvier 2005), des différents plans d'action intermédiaires, puis du PRIA (2010). Il est signataire du Pacte régional ECOWAP/PDDAA ;
 - b. Au niveau des plateformes nationales, qui sont intervenues à deux niveaux :
 - i. Pour animer dans les pays le dialogue sur la politique régionale, (i) en y impliquant leurs membres, (ii) en contribuant à l'élaboration de la position du pays défendue par le Gouvernement au sein de la CEDEAO, et (iii) en contribuant à l'élaboration de la position régionale du ROPPA.
 - ii. Pour participer à l'élaboration des politiques nationales (lois d'orientation, stratégie de développement rural, etc.) lorsque ce type de processus a existé, et à l'élaboration du PNIA, à la signature du Pacte national pour la plupart des plates formes nationales.
7. Les OP ont aussi été étroitement associées aux travaux sur la politique commerciale, dans deux domaines majeurs :
 - a. La définition du TEC CEDEAO, mais dans ce cas, leur implication dans les comités préparatoires des décisions (comité de suivi du CGTEC) a été tardive. Elles rencontrent d'importantes difficultés pour assurer le suivi de la négociation sur la re-catégorisation des produits au sein des cinq catégories tarifaires.

- b. La négociation de l’APE avec l’Afrique de l’Ouest. Dans ce dernier cas, le réseau des OP a été mobilisé au niveau national (détermination des produits sensibles, contribution à la conception de l’offre régionale d’accès aux marchés), et au niveau régional (consolidation des listes nationales de produits sensibles, contribution à la conception de l’offre d’accès aux marchés à soumettre à la CE).
8. Enfin les OP sont associées aux travaux de préparation de la mise en œuvre du PRIA, engagés sur le foncier, l’élevage, la pêche, les interprofessions, etc.

2.2 Rôle dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques

9. En Afrique de l’Ouest, les OP sont reconnues comme un acteur central de la mise en œuvre des politiques agricoles. Elles sont membres, à travers le ROPPA, des instances de pilotage, de suivi et d’évaluation de la politique agricole, notamment le Comité Consultatif pour l’Agriculture et l’Alimentation, et les instances de pilotage du Fonds Régional pour l’Agriculture et l’Alimentation (ECOWADF).

3 Les forces et faiblesses des organisations paysannes dans le dialogue sur les politiques et leur mise en œuvre

3.1 Les forces des OP de base, des plateformes nationales, des réseaux thématiques et du réseau régional

10. Selon les échelles et les domaines de négociation, les OP et leurs réseaux disposent de capacités différentes résumées schématiquement dans le tableau suivant.

Domaine	OP Base	Faitières nationales	Réseaux thématiques/filières et ROPPA
Politique nationale	XX	XXX	X
PNIA	XX	XXX	X
Politique régionale	X	XX	XXX
PRIA	X	XX	XXX
Définition Instruments de politiques et programmes thématiques régionaux	XXX	XXX	XXX
Mise en œuvre Instruments de politiques et programmes thématiques régionaux	XXX	XXX	XX

Légende : X = « compétence/responsabilité faible » ; XX = « compétence /responsabilité moyenne » ; XXX = « compétence/responsabilité forte »

11. Le tableau exprime deux caractéristiques majeures :

- a. Les OP de base disposent d’une compétence forte lorsqu’elles ont développé des services et des fonctions qui correspondent aux programmes thématiques et aux instruments de politiques que le niveau régional envisage de mettre en œuvre : c’est le cas des instruments d’appui à l’intensification (développement des variétés améliorées et certifiées, accès aux intrants, recherche sur les itinéraires cultureux,

financement des campagnes agricoles, etc.), des instruments d'appui au stockage, au warrantage et à la commercialisation groupée. La valorisation de ces expériences et de leurs enseignements est précieuse pour calibrer les modalités d'intervention des instruments régionaux.

- b. La valorisation de ces compétences issues de l'expérience concrète de terrain est difficile à partir du niveau régional. Il y a un enjeu important à voir les faîtières d'organisations de base développer ce travail de capitalisation de l'expérience, et de confrontation entre les pays. Ceci implique par conséquent un travail de réseau entre les OP de base, leurs faîtières, les réseaux thématiques ou organisés par filière (riz, coton, pastoralisme) et enfin le ROPPA, qui est le réseau le plus habilité à négocier avec la CEDEAO.
12. La question peut aussi être abordée sous l'angle des complémentarités de fonctions et de responsabilités au sein du réseau, depuis les OP de base, jusqu'au réseau régional (cf. infra section sur les propositions).

3.2 Les faiblesses des OP et les marges de progrès

13. Les OP de base n'ont pas toujours conscience des compétences spécifiques dont elles disposent et de leur importance pour calibrer correctement les programmes thématiques et les instruments régionaux. De plus, ces expériences ont souvent été construites avec l'appui de projets et sont très diversifiées, voire très disparates, au point de rendre le travail de capitalisation complexe.
14. Les OP de base disposent de peu de capacités internes, au regard des multiples enjeux auxquelles elles sont confrontées. Leurs staffs techniques sont très réduits, voire inexistant, la compétence technique reposant souvent sur les leaders de ces organisations.
15. Les faîtières et plateformes nationales sont elles-aussi confrontées à deux grands types de problèmes :
 - a. Elles n'identifient pas toujours clairement le potentiel que représente l'expérience de leurs membres pour nourrir la réflexion, les propositions et les positions de négociation ;
 - b. Elles ne disposent pas de capacités techniques suffisantes pour systématiser ce travail de capitalisation.
16. Il en va de même des réseaux thématiques régionaux et du ROPPA. Ces derniers sont fortement accaparés : (i) par les chantiers liés à leur propre structuration ou redéploiement ; (ii) aux concertations et négociations générales.
17. L'évaluation du ROPPA a fait ressortir la nécessité de consolider fortement les plate formes nationales et de dynamiser la relation tout au long de la chaîne de représentation, du niveau local au niveau régional, voire au niveau panafricain, avec le Forum panafricain des producteurs agricoles (PAFFO). Cette consolidation institutionnelle est fondamentale pour (i) améliorer la représentativité du réseau, (ii) renforcer son rapport de force dans les négociations, (iii) mieux exploiter les capacités et l'expertise internes du réseau ; (iv) accroître ses capacités de proposition, etc.

4 Propositions de modalités d'organisation interne pour accroître la contribution des OP

18. Les travaux des task forces doivent contribuer à accroître la capacité de propositions des réseaux d'OP, en s'appuyant sur la valorisation des expériences et initiatives de leurs membres. Ils doivent aussi permettre d'impliquer les leaders des OP de base ou des organisations faîtières dans le processus de mise en œuvre de l'ECOWAP, et ainsi contribuer à une plus forte internalisation de la politique agricole régionale à l'échelle nationale.
19. Les task force sont par conséquent considérées par la CEDEAO comme un moyen important d'améliorer la mise en œuvre de l'ECOWAP et par conséquent son impact sur les producteurs ouest africains.
20. Indirectement, la méthodologie proposée doit permettre de consolider les réseaux d'OP, de favoriser le dialogue en leur sein, la construction des positions de négociation, et le partage des expériences entre OP.

4.1 La capitalisation interne aux mouvement et la valorisation des expériences pratiques

21. Les OP ouest africaines ont entrepris un travail de capitalisation important sur le devenir des exploitations familiales. Ce travail entrepris au départ au Sénégal par la FONGS et le CNCR, est élargi depuis 2011 à cinq plateformes nationales (Bénin, Burkina Faso, Niger, Mali).
22. L'objectif assigné à ces travaux est notamment (i) d'analyser la diversité des exploitations familiales et leurs trajectoires d'évolution, (ii) leurs capacités à assurer la sécurité alimentaire tant au niveau des ménages concernés qu'au niveau national, (iii) d'identifier les instruments de politique nécessaires à leur modernisation. In fine, ces travaux doivent permettre de mettre en place un Observatoire des exploitations familiales.
23. D'autres travaux de capitalisation ont été conduits avec les OP et sont susceptibles d'alimenter les travaux des task force, notamment dans le domaine de l'intensification et de la mise en marché collective.
24. Une capitalisation très ciblée et/ou une exploitation spécifique des travaux de capitalisation disponibles, devraient être entreprises sur les enjeux des différentes task force pour permettre aux OP d'alimenter les propositions des task force. Ces travaux devraient être entrepris sur les chantiers suivants, qui correspondent aux chantiers prioritaires définis par le Comité Ministériel (Accra ; février 2011) et pour lesquels la CEDEAO a décidé de constituer des task forces :
 - a. Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines des réseaux d'OP ;
 - b. La mise en œuvre des instruments d'appui à la production ;
 - c. La mise en place des instruments d'appui au stockage, au warrantage, et à la commercialisation groupée par les organisations de producteurs
 - d. La promotion des chaînes de valeur au sein des sous espaces d'échanges régionaux ;
 - e. La mise en œuvre des filets de sécurité ciblés sur les populations rurales vulnérables
 - f. La mise en œuvre d'une stratégie régionale de stockage de sécurité.
25. A ces thèmes identifiés comme prioritaires, s'ajoutent les thématiques pour lesquelles la CEDEAO a déjà engagé des travaux :
 - a. Le foncier
 - b. L'interprofession
 - c. Le plan d'action sur l'élevage et la mobilité pastorale

- d. Le Plan d'action de la pêche
26. Pour chacun de ces thèmes, l'objectif des réseaux d'OP est triple :
- a. Tirer les enseignements de leurs expériences et des initiatives portées par leurs membres ;
 - b. Formuler des propositions opérationnelles pour les plans d'action ou des mécanismes de fonctionnement des instruments de politique ;
 - c. Renforcer les capacités du réseau d'OP en confrontant et partageant les pratiques des OP.
27. Compte tenu de l'ampleur des chantiers, l'organisation du réseau pour faire face aux besoins sera déterminante. A cette fin, il est proposé de s'adosser sur les principes suivants :
- a. Valoriser au mieux les connaissances existantes
 - b. Décentraliser les travaux préparatoires aux task forces en constituant des groupes de travail intra OP, animé par un leader d'OP désigné par le ROPPA et bénéficiant de l'appui d'un cadre de la CET ou d'un réseau spécialisé ;
 - c. Déléguer la représentation du réseau aux leaders d'OP ou de réseau thématiques compétents sur le thème considéré
 - d. Mettre en place une expertise en appui aux OP sur chaque thème, sous le leadership du ROPPA ;
 - e. Négocier avec la CEDEAO un agenda de travail qui permette :
 - D'assurer une visibilité suffisante et une planification du travail ;
 - Une implication des OP et un travail préparatoire préalable aux réunions des task forces ;
 - De diversifier les leaders amenés à représenter les OP dans les task forces ;
 - De renforcer la politique de communication interne au réseau pour permettre :
 - ✓ Aux OP intéressées de contribuer
 - ✓ A l'ensemble des OP d'être informées de l'avancée des travaux des groupes de travail et des task forces, ainsi que des propositions formulés

4.2 Les étapes

28. Du côté des OP le processus pourrait reposer sur les étapes suivantes :
- a. Identification pour chaque thème :
 - Des questions sur lesquelles les OP veulent fournir une contribution
 - Des travaux de capitalisation existants et exploitables au regard des questions à instruire
 - Des sources documentaires et des pôles d'expertise existants
 - Des initiatives non prises en compte dans ces capitalisations existantes et importantes à capitaliser (5 à 10 initiatives maximum par thème) pour formuler des propositions concrètes
 - Du panel d'OP et de leurs responsables indispensables à impliquer dans le groupe de travail thématique considéré
 - b. Désignation :
 - D'un leader animateur du groupe de travail
 - D'un cadre technique du mouvement, en charge de l'appui technique à l'animation du groupe de travail (cadre d'une plateforme, de la CET/ROPPA ou d'un réseau thématique)

- D'un expert du Hub Rural en charge de l'appui méthodologique au groupe de travail
 - D'une expertise technique en appui
- c. Mobilisation des ressources financières indispensables
- Conception des TDR, budget et feuille de route de chaque groupe thématique
 - Identification des moyens disponibles et des moyens à rechercher
 - Intégration d'un volet spécifique dans le plan de travail du ROPPA et lors de la table ronde des partenaires du ROPPA.
- d. Lancement des travaux au niveau des groupes de travail :
- Production d'une note de problématique précisant les questions à instruire
 - Réunion de lancement des travaux avec les OP identifiées, le Hub, l'expertise d'appui : adoption des TDR et de la feuille de route
- e. Conduite des travaux :
- Travail à distance : contribution des OP, rédaction par le cadre technique et l'expertise d'appui d'une note de contribution centrées sur deux axes :
 - ✓ Enseignements de l'expérience
 - ✓ Propositions des OP à la Task force
 - Atelier du groupe de travail, associant d'éventuels contributions et apports externes
- f. Validation interne des résultats
- Soumission des propositions du groupe de travail aux instances statutaires du ROPPA pour validation politique
 - Publication interne au réseau (Bulletin *RoppaVeille* notamment)
- g. Participation des représentants du groupe de travail aux réunions de la task force correspondante.