



*Groupe de Recherche et
d'Action sur le Foncier*

11 BP 146 Ouagadougou 11

Téléphone : 226 50 34 14 57 / Email : graf@fasonet.bf

Site web : <http://www.graf-bf.org>

**ANALYSE CRITIQUE DE L'IMPLICATION DES OP/OPA DANS LE DIALOGUE DE
POLITIQUE AU BURKINA FASO**

Cas des filières Karité, Niébé, lait et du secteur fruits et légumes....

Rapport final

Cette étude a été financée par l'Ambassade Royale du Danemark au Burkina Faso

Consultants :

Achille Denis Marie OUEDRAOGO

Pierre Aimé OUEDRAOGO

Juillet 2011

Sommaire

AVANT PROPOS.....	Erreur ! Signet non défini.
LISTE DES ABBREVIATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
I. METHODOLOGIE DE COLLECTE DES DONNEES	7
1.1. Problématique	8
1.2. Choix méthodologique et limites	9
1.3. Déroulement des enquêtes et suivi de la qualité	10
II. CONTEXTE GENERAL DU DIALOGUE DE POLITIQUE.....	11
2.1. Les concepts de « société civile », de « concertation » et du « dialogue de politique » : définition, acteurs concernés et leurs rôles.....	11
La concertation ainsi se retrouve être un processus intégré au dialogue de politique sans pour autant l’englober intégralement. En fait l’objectif de la concertation est de parvenir à améliorer ou modifier les politiques ou Programmes publics (au plan national ou local) par les organisations de la société civile (entendez ici les OP/OPA).....	11
2.2. Analyse de l’environnement institutionnel global du dialogue de politique /concertation et brève revue des cadres majeurs de concertation au Burkina Faso	11
2.2.1. Le cadre institutionnel global du dialogue de politique /concertation au Burkina Faso.....	12
2.2.2. Les acteurs de la concertation et leurs rôles au Burkina Faso.....	13
III. BREVE REVUE DES PRINCIPAUX CADRES DE CONCERTATION AU BURKINA FASO.....	15
3.1. Les cadres de concertation suggérés par la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD).....	15
3.1.1. Au niveau provincial	15
3.1.2. Au niveau régional.....	16
3.1.3. Au niveau national.....	16
3.2. Les cadres de concertation et de dialogue de politique fondés sur le dispositif de suivi du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).....	16
3.2.1. Les organes de concertation/dialogue.....	17
3.2.1.2. Organe de pilotage au niveau régional.....	17
3.2.2. Les instances de concertation/dialogue.....	17
3.3. Les cadres de dialogue de haut niveau	17
3.4. Les journées de programmation des ONG.....	18
3.5. Les cadres de concertation et de dialogue de politique fondés sur le dispositif de suivi de la Stratégie de croissance accéléré et de développement durable (SCADD).....	18
3.5.1. Les organes de concertation/dialogue.....	18
3.5.2. Les instances de concertation/dialogue.....	18
3.6. Les cadres de concertation promus et animés par les Organisations de la société civile	18

3.7. L'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique : état des lieux, analyse et perspectives	19
3.7.1. Contexte, enjeux et défis du dialogue de politique	19
3.7.2. Expériences concrètes de participation des OP/OPA aux cadres de concertation et analyse des faiblesses.....	20
IV. ANALYSE DE L'IMPLICATION DES OP/OPA DES QUATRE FILIERES RETENUES DANS LE DIALOGUE DE POLITIQUE	25
4.1. Le cadre institutionnel spécifique du dialogue de politique /concertation dans les quatre filières retenues.....	25
4.2. L'implication des OP/OPA de la filière karité dans le dialogue de politique/concertation.....	26
4.2.1. Structuration/organisation de la filière karité et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local.....	26
4.2.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière karité	28
4.2.3. Participation des acteurs de la filière karité aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région	29
4.2.4. Participation des acteurs de la filière karité aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics).....	29
4.2.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière karité au dialogue de politique	30
4.3. L'implication des OP/OPA de la filière lait dans le dialogue de politique/concertation.....	33
4.3.1. Structuration/organisation de la filière lait et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local	33
4.3.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière lait	34
4.3.3. Participation des acteurs de la filière lait aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région	34
4.3.4. Participation des acteurs de la filière lait aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics).....	35
4.3.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière lait au dialogue de politique	36
4.4. L'implication des OP/OPA du secteur fruits & légumes dans le dialogue de politique/concertation.....	37
4.4.1. Structuration/organisation du secteur fruits & légumes et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local.....	37
4.4.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs du secteur fruits & légumes	38
4.4.3. Participation des acteurs du secteur fruits & légumes aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région	39
4.4.4. Participation des acteurs du secteur fruits & légumes aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics).....	40

4.4.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs du secteur fruits & légumes au dialogue de politique	41
4.5. L'implication des OP/OPA de la filière niébé dans le dialogue de politique/concertation.....	42
4.5.1. Structuration/organisation de la filière niébé et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local.....	42
4.5.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière niébé	44
4.5.3. Participation des acteurs de la filière niébé aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région	44
4.5.4. Participation des acteurs de la filière niébé aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics).....	44
4.5.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière niébé au dialogue de politique	46
V. Leçons apprises PERSPECTIVES et Recommandations	47
5.1. Les leçons apprises.....	47
5.2. Dialogue de politique et cadre de concertation des OP/OPA : Perspectives.....	48
5.2.1. Revue critique de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique	48
5.2.2. Les forces de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique.....	49
5.2.3. Les faiblesses de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique.....	49
5.2.4. Les opportunités d'implication optimale des OP/OPA dans le dialogue de politique	51
5.2.5. Les menaces à l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique ...	51
5.2.6. Analyse critique du besoin d'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique.....	52
5.2.7. Les suggestions des OP/OPA en matière de dialogue de politique.....	52
5.2.8. Proposition d'un dispositif pour l'implication optimal des OP/OPA dans le dialogue de politique	53
5.3. Recommandations.....	54
5.3.1. Les recommandation générales à l'ensemble des filières.....	54
5.3.2. Recommandations Spécifiques par filières.....	54
5.3.2. Recommandations à l'état	55
5.3.2. Recommandations aux partenaires techniques et financiers.....	55

LISTE DES ABBREVIATIONS

CCEPA:	Cadre de Concertation des ONG et Associations dans le secteur de l'Eau Potable, de l'Hygiène et de l'Assainissement
BSONG :	Bureau de suivi des ONG
CBDF:	Coalition Burkinabè pour les Droits de la Femme
CdC/CSLP :	Cadre de Concertation des OSC engagées dans le processus CSLP
CGD:	Centre pour la Gouvernance démocratique
CCRD:	Conseil Consultatif Régional de Développement
CCSC :	Comité Consultatif Société Civile
CCTP:	Cadre de concertation technique provincial
CMOS :	Comité ministériel d'orientation et de suivi du CSLP
CPAT:	Commission provinciale d'aménagement du territoire
CRAT:	Commission régionale d'aménagement du territoire
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRLP:	Cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté
CST:	Commissions Sectorielles et Thématiques
DDC:	Direction du développement et de la Coopération
DRED :	Direction régionale de l'économie et du développement
DSONG :	Direction Générale de suivi des ONG
GRAF:	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
LCB :	Ligue des consommateurs du Burkina
OSC :	organisation de la société civile
PARECAP :	Projet de renforcement de l'interface Etat-secteur privé-société civile
PNUD :	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF :	Partenaire technique et financier
RAJS :	Réseau Africain Jeunesse, Santé et Développement
RESOCIDE :	Réseau des organisations de la société civile pour le développement
RIJ :	Réseau informel de journalistes
RVCC :	Réseau de veille sur la commercialisation des céréales
SPONG :	Secrétariat Permanent des organisations non gouvernementales

INTRODUCTION

La gouvernance comprise comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative garantissant la participation populaire¹, la stabilité politique, le développement institutionnel, le respect des droits de l'homme et la gestion efficace et transparente des ressources, s'impose à la fois comme un instrument et une condition préalable au développement. La construction du schéma de développement ne peut se faire sans la participation de tous les acteurs et une bonne gouvernance économique et politique ne saurait être effective sans une participation active de la société civile.

En dépit de l'histoire politique mouvementée du Burkina Faso (qui a totalisé à ce jour de nombreuses années d'Etat d'exception), le pays a vu une société civile émerger au fil des années qui, prenant conscience de son rôle et de sa force dans le développement national et l'approfondissement de la démocratie, s'est positionnée en tant que partenaire de l'Etat et du secteur privé.

Aussi, à la faveur du processus de démocratisation entamé dans les années 1990, et plus récemment de l'adoption en 2005 de la Déclaration de Paris à laquelle le Burkina Faso a souscrit, la société civile s'est relativement mieux organisée ces dernières années afin d'apporter sa contribution à la formulation et au suivi des politiques publiques, en particulier le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) mis en œuvre de 2000 à 2011 et la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) adoptée en décembre 2010 .

Les tentatives de regroupement de la société civile au niveau sectoriel révèlent aussi le besoin de ces acteurs non étatiques d'établir un lien fonctionnel de collaboration, de partenariat avec l'Etat en vue de la mise en œuvre cohérente et efficace des politiques et programmes de développement, mais aussi, d'une gouvernance concertée.

Selon une étude² conduite par le Pr. Albert OUEDRAOGO sur la mise en place d'un cadre de dialogue des organisations de la société civile, *« le foisonnement et le dynamisme de la société civile burkinabé riment avec une certaine absence d'organisation au niveau national. La mise en place de réseaux, de fédérations et regroupements divers ne sont jamais parvenus à créer les conditions d'une concertation permanente entre les organisations de la société civile. Soucieuses de leur indépendance et frileuses par rapport à tout ce qui ressemble, de près ou de loin, à des tentatives d'embrigadement ou de caporalisation, elles ne sont jamais parvenues à se réunir au sein d'une structure bâtie durable »*.

A ce jour, un certain nombre d'OSC, de collectifs ou réseaux prennent une part active et de façon plus ou moins efficace aux cadres nationaux ou sectoriels de dialogue avec l'Etat.

Cependant, de façon spécifique, l'expérience des organisations professionnelles (OP) ainsi que des organisations des producteurs agricoles (OPA), dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques et sectorielles est restée peu visible, peu capitalisée et valorisée.

¹ il s'agit de la participation active de tous les acteurs (Etat, Secteur privé et Société Civile) à la construction du schéma de développement

² Pr. Albert OUEDRAOGO, *Compréhension mutuelle et l'équilibre des intérêts entre l'Etat, le Secteur privé et la Société civile*, 2007, 28p

Au regard des enjeux et des échéances stratégiques auxquels la société civile et les OP/ OPA sont appelées à faire face, la problématique du renforcement de l'efficacité de cette catégorie d'acteur en matière de dialogue de politique avec l'Etat se pose aujourd'hui comme une priorité absolue

D'où la présente étude qui consiste globalement à appréhender le niveau et la qualité d'implication et de contribution des OP/OPA, en particulier celles des filières karité, lait, niébé et du secteur fruits et légumes, au dialogue de politique au Burkina Faso.

Cette étude sera le lieu (i) d'une analyse sur la pertinence et la gouvernance des cadres de concertation et/ou de dialogue de politique, (ii) de réalisation d'un état des lieux de la participation des cadres de concertation et d'action des OP/OPA au dialogue de politique (iii) de capitalisation des bonnes pratiques, des insuffisances et des leçons apprises, (iv) de formulation des recommandations en vue de renforcer l'efficacité des cadres de concertation et d'action des OP/OPA en matière de dialogue politique au Burkina Faso, en lien avec les échéances en cours ou qui s'annoncent³.

Plus précisément, cette étude documente l'expérience collective de participation au dialogue de politique et particulièrement dans les quatre filières conformément aux termes de référence.

Par la présente étude, la coopération danoise au Burkina Faso et le GRAF voudraient contribuer à mettre en évidence et à analyser les faiblesses et les limites de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique/concertation, mais aussi et surtout à clarifier les conditions nécessaires au renforcement de l'efficacité du mouvement paysan au Burkina Faso en matière de participation/contribution aux politiques publiques et de plaidoyer.

I. METHODOLOGIE DE COLLECTE DES DONNEES

La collecte des données s'est fondée sur une approche participative en vue non seulement d'identifier les meilleures pratiques, les succès, les difficultés dans l'implication/ la participation des OP/OPA au dialogue de politiques avec l'Etat, à la formulation, la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques et/ou sectorielles, mais aussi, à tirer les leçons et formuler les recommandations.

Des interviews, focus-groups et ateliers ont été organisés pour identifier, apprécier, évaluer et capitaliser les expériences des OP et OPA dans la participation et l'animation du dialogue sur les politiques publiques et sectorielles. De façon spécifique, l'étude s'est focalisée sur l'analyse des performances d'un échantillon de cadres de concertation et d'action d'OP/OPA en matière de dialogue de politique au niveau national et/ou régional, à travers des études approfondies de cas, en considérant exclusivement les quatre (04) filières retenues (niébé, karité, fruits et légumes, lait).

³ Il s'agit entre autre de l'Élaboration du Programme national du secteur rural (PNSR), mise en œuvre et suivi de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD).

Le cadre spatial de la collecte des données de base a été la région et le niveau national. Les zones de forte production du Karité, du niébé, des fruits et légumes et du lait ont été ciblées par la présente étude.

Le groupe cible direct de l'étude a été l'ensemble des espaces de concertation internes aux filières et entre les filières et l'Etat. Le groupe cible indirect a concerné les OP et OPA des quatre filières recommandées par les TDR.

La collecte des données s'est fondée sur une approche qualitative du prospect suivant:

- un échantillon de cadres d'OP/OPA (responsables, principaux animateurs, membres)
- un échantillon de personnes ressources (anciens leaders d'OP, experts, consultants, etc.)
- un échantillon de structures étatiques ou non étatiques (PTF, ONG, CT, OSC)

Un accent particulier a été mis sur les facteurs clés et les conditions d'influences qui ont été décisifs pour les succès et les échecs (impasses et dérives) dans la participation au dialogue politique afin d'en tirer les leçons.

1.1. Problématique

Selon Pierre Calame, directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme «*Le premier objectif de la gouvernance est d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune ; d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère*». Quant à Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU, «*La bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement*». Ces deux personnalités appartiennent certes à deux univers différents mais la substance de leurs réflexions est la même au sujet de la gouvernance.

La bonne gouvernance reste une alchimie intégrant «exercice de l'autorité politique, économique et administrative» et garantie de la «participation populaire, le respect des droits de l'homme et la gestion efficace et transparente des ressources». Cet exercice semble être le gage de la stabilité politique, du développement institutionnel et finalement s'imposerait à la fois comme instrument et condition préalable au développement.

La gouvernance à l'échelle de la nation consisterait donc à impliquer dans la prise de décision l'ensemble des trois acteurs (Etat, secteur privé, OSC). Elle est à la fois un moyen de signifier la légitimité du fonctionnement politique, les relations de l'administration avec le corps politique, et les rapports entre eux, la société civile et le monde économique. ***Bref, la gouvernance est une théorie et une pratique de la régulation sociale sur la base de valeurs et de normes dans lesquelles tous les partenaires se reconnaissent.***

Au Burkina Faso, la démarche d'implication des acteurs non étatiques (secteur privé et société civile) a été une des dispositions adoptées par le gouvernement afin de créer des espaces pour le développement d'initiatives. Cette option s'est traduite par le décret N°2009-838/PRES/PM/MEF/MATD, portant création, attribution, composition, et fonctionnement de cadres de concertation pour le développement rural décentralisé, la formulation d'un Plan national de bonne gouvernance, et la signature d'une convention signée entre le Gouvernement du Burkina Faso et le PNUD le 26 mai 1999 pour la mise en œuvre d'un programme d'appui à la gouvernance.

A l'évidence, tout est mis en œuvre pour que la société civile puisse influencer les processus de décisions politiques. Cependant, les préoccupations des OP/OPA ne semblent pas toujours connues et discutées avec l'autorité centrale. Aussi, la formulation des politiques ne semble pas non plus toujours arrimée aux besoins des OP/OPA, d'où une difficulté de mise en œuvre et d'impulsion de la croissance économique.

1.2. Choix méthodologique et limites

L'approche générale pour la mise en œuvre de l'étude a consisté à:

- identifier **un échantillon de cadres de concertations et d'action des OP/OPA** tenant compte des filières retenues et du genre
- procéder à une évaluation rigoureuse des cadres de concertation et d'action d'OP/OPA de l'échantillon, notamment du point de vue :
 - *de l'organisation et du fonctionnement général des cadres de concertation et d'action ;*
 - *des contraintes rencontrées et des initiatives prises pour les surmonter en matière de dialogue de politique ;*
 - *des opportunités offertes aux cadres des OP/OPA pour participer au dialogue politique et les modalités de leur participation ;*
 - *des thèmes majeurs de plaidoyer portés par les cadres des OP/OPA ;*
 - *de l'expression et des formes de réussite en matière de plaidoyer ;*
 - *des facteurs de réussite et des contraintes actuelles en matière de plaidoyer.*
- tirer les enseignements pertinents et formuler des recommandations opérationnelles, en vue de renforcer l'efficacité du mouvement paysan au Burkina Faso en général, et en particulier d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'implication des cadres de concertation et d'action des OP/OPA des quatre filières dans le dialogue de politique avec l'Etat.

Conformément à la démarche générale adoptée en cohérence avec les TDR de la présente étude, l'analyse de l'implication des cadres de concertation et d'action des OP/OPA des quatre filières concernées dans le dialogue de politique au Burkina Faso s'est faite en lien avec les dispositifs institutionnels de concertation et de suivi évaluation existants, notamment:

- le dispositif de suivi du CSLP aux niveaux régional et national
- les cadres de dialogue de haut niveau institutionnalisés
- le dispositif de suivi de la SCADD aux niveaux régional et national

Ainsi, d'une part, l'analyse a porté sur une dimension rétrospective en s'appuyant sur les cadres de concertation prévu dans la LPDRD et sur le dispositif de suivi du CSLP, mais aussi sur une dimension plutôt prospective dans la perspective de l'animation du dispositif de suivi de la SCADD récemment adoptée (décembre 2010) et qui est aujourd'hui en début d'opérationnalisation.

D'autre part, elle a pris en compte deux niveaux: le niveau régional et le niveau national.

De manière spécifique, une attention particulière a été accordée aux stratégies et plans d'actions sectorielles élaborés et mis en œuvre pour chacune des quatre filières (ex : plan d'action de la filière fruits et légumes, plan d'action céréales ; plan d'action niébé, loi sur les interprofessions, etc.).

Par ailleurs, un intérêt a porté sur les cadres conjoncturels (ad hoc) de dialogue politique, de portée générale ou sectorielle.

Le choix méthodologique pour la présente étude présente tout de même des limites. La restriction à quatre filières reste une limite importante d'autant plus que la participation des OP/OPA toutes filières confondues au dialogue de politique était déjà faible. Aussi il n'a pas toujours été évident d'identifier un cadre de concertation des OP/OPA actif dans le dialogue avec l'Etat. Le champ d'analyse se trouve donc restreint avec ce choix de rester dans la limite des filières lait, karité, niébé et le secteur fruits et légumes.

1.3. Déroulement des enquêtes et suivi de la qualité

La démarche de la présente étude a été modulée en plusieurs phases :

- cadrage méthodologique et finalisation du guide sous la supervision de l'Equipe d'assurance qualité (Comité de pilotage);
- information et prospection auprès des acteurs-clés des OP/OPA des quatre filières concernées et des principales structures étatiques et non étatiques, et entretiens préliminaires en vue de consolider le cadre opérationnel de mise en œuvre de l'étude et finaliser l'échantillonnage ;
- missions terrain en vue de la collecte des données auprès des acteurs ou groupes d'acteurs de l'échantillon (Orodara, Bobo Dioulasso, Léo, Fada et Ouagadougou) dont la liste se trouve en annexe.
- élaboration du rapport provisoire et examen par l'Equipe qualité;
- atelier national de validation/adoption du rapport ;
- production du rapport final.

En vue de conférer aux résultats de la présente étude le maximum de fiabilité et de crédibilité, une Equipe assurance qualité de quatre (4) membres a été mise en place. Cette équipe est composée de personnes ressources compétentes à la fois du point de vue du sujet abordé et en matière d'études de type analytique, dont deux (2) personnes issues du GRAF et deux (2) autres personnes cooptées sur la base de leurs expériences.

De façon précise, les missions assignées à cette « Equipe qualité » sont les suivantes :

- validation des TDR;
- sélection définitive des consultants ;
- validation du document de méthodologie générale;
- lectures et commentaires sur les rapports (notes d'étapes, rapport provisoire, rapport final)

II. CONTEXTE GENERAL DU DIALOGUE DE POLITIQUE

2.1. Les concepts de « société civile », de « concertation » et du « dialogue de politique » : définition, acteurs concernés et leurs rôles

La *société civile*, à laquelle les OP/OPA sont partie intégrante, se définit comme « toute forme d'organisation en dehors de la famille et de l'Etat ou toute forme d'organisation entre la sphère domestique et la sphère publique. Il s'agit d'organisations autonomes jouant un rôle d'interface entre l'Etat et le reste de la société, et de contre-pouvoir face aux velléités hégémoniques des pouvoirs publics. La société civile s'oppose à la société politique qui s'exprime dans les institutions étatiques ainsi qu'à la société économique qui s'exprime à travers les organisations et les activités mues essentiellement par l'esprit du lucre »⁴.

Les pratiques sociales ont contribué fortement à diffuser les concepts de *concertation* et de *dialogue de politique* dans divers champs d'application.

Le concept de « *dialogue de politique* » consacre les échanges entre un groupe socioprofessionnel et/ou corporatiste avec l'Etat. Il se réfère aux espaces d'échanges et de concertation créés par l'autorité publique en vue d'associer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux à la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de développement. Historiquement, le dialogue de politique s'est imposé progressivement comme un principe de gouvernance de l'action publique dans divers domaines du développement.

Classiquement, le dictionnaire Le petit Larousse dans sa version de 2008 définit le terme « *concerter* » comme suit: « *Projeter de concert avec une ou plusieurs personnes. Combiner, organiser, préméditer, préparer [...] un projet, une décision.* » Alors que dans une version précédente (1984), il donnait la définition suivante: « *se mettre d'accord pour agir ensemble* ». Cette dernière définition formule deux résultats attendus et nécessairement consécutif que sont « l'accord ou l'entente » et l'action concomitante et pas forcément commune.

La concertation ainsi se retrouve être un processus intégré au dialogue de politique sans pour autant l'englober intégralement. En fait l'objectif de la concertation est de parvenir à améliorer ou modifier les politiques ou Programmes publics (au plan national ou local) par les organisations de la société civile (entendez ici les OP/OPA)

2.2. Analyse de l'environnement institutionnel global du dialogue de politique /concertation et brève revue des cadres majeurs de concertation au Burkina Faso

De 1980 à 1991 le Burkina Faso a connu quatre (4) régimes d'exception qui ont mis à rude épreuve les libertés individuelles et collectives, et permis tout de même d'expérimenter plusieurs modèles de développement.

Les libertés fondamentales propices à la participation volontaire et consciente de l'individu à la vie de la nation ne peuvent s'exercer réellement que dans un environnement démocratique et d'Etat de droits. Dans un tel environnement, il est indispensable que les acteurs de la

⁴ Atelier national tenu du 12 au 14 novembre 2001 à Bobo-Dioulasso.

gouvernance que sont l'Etat, le secteur privé et les organisations de la société civile établissent des règles de collaboration et de partenariat dans le respect de la spécificité et de l'autonomie de chacun. Le régime démocratique et l'Etat de droits constituent des conditions indispensables à l'émergence d'une conscience citoyenne.

Les besoins de plus en plus croissants des populations, les programmes d'ajustement structurel et de l'évolution du monde, l'ont contraint à se désengager de plus en plus des secteurs dont il avait le monopole. C'est ainsi que de nouveaux acteurs ont fait leur apparition (secteur privé et organisations de la société civile) pour accompagner l'Etat dans la réalisation de ses missions d'approfondissement de la démocratie, de création d'un cadre de paix, de sécurité et de prospérité dans lequel l'injustice, l'iniquité et les violences sont combattues.

2.2.1. Le cadre institutionnel global du dialogue de politique /concertation au Burkina Faso

Au Burkina Faso, l'Etat s'est résolument et progressivement inscrit depuis les années 1984 dans une tradition de concertation avec les acteurs non étatiques en vue de leur implication dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de développement.

Cette option sera définitivement consacrée par la Constitution du 2 juin 1991, qui garantit la libre expression du citoyen et l'implication de la société civile à travers les articles 12, 21 et 30⁵.

Plus tard, il y aura d'une part la loi n° 010/98/AN du 21 avril 1998 portant modalités d'intervention de l'Etat et répartition des compétences entre l'Etat et les autres acteurs au développement qui dispose que « l'Etat assure ses interventions de façon exclusive ou complémentaire avec les collectivités territoriales, les Organisations Non Gouvernementales, les associations et le secteur privé », puis d'autre part la loi n° 055-2004/AN qui dispose en son article 12 que « le conseil de la collectivité territoriale peut créer des organes consultatifs de concertation sur toute question d'intérêt local, comprenant au besoin des personnes qui ne sont pas membres du conseil, notamment des représentants des associations locales, des notabilités locales, des personnalités compétentes dans les domaines traités ».

Le décret N°2009-838/PRES/PM/MEF/MATD portant création, attribution, composition et fonctionnement de cadres de concertation pour le développement rural décentralisé, vient consacrer l'option définitive du Burkina de placer la culture de la concertation au cœur de son processus de développement.

En sus, au plan sectoriel, il est mis en place un ensemble de dispositifs de concertation en vue de garantir l'implication du maximum d'acteurs à toutes les étapes du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et/ou des stratégies. Par exemple, dans le

⁵ **Article 12 :** Tous les Burkinabé sans distinction aucune ont le droit de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la Société.

Article 21 : La liberté d'association est garantie. Toute personne a le droit de constituer des associations et de participer librement aux activités des associations créées.

Article 30 : Tout citoyen a le droit d'initier une action ou d'adhérer à une action collective sous forme de pétition contre des actes:- lésant le patrimoine public; lésant les intérêts de communautés sociales; portant atteinte à l'environnement ou au patrimoine culturel ou historique.

cadre de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi évaluation de la Stratégie de développement rural (SDR), il a été mis en place des Comités de coordination des politiques sectorielles agricoles.

Ces Comités⁶ de coordination des politiques sectorielles agricoles sont organisés en organe au niveau national⁷ ; et 13 organes au niveau régional prenant en compte les mêmes catégories d'acteurs, toutefois sans précision des quotas par acteur.

Pour compléter le dispositif de suivi de la SDR, il a été mis en place en novembre 2005 un Cadre de concertation des partenaires du développement rural (CCPDR), qui comprend d'une part un cadre conjoint (présidé par la partie nationale et co-présidé par les donateurs) et d'autre part un cadre multi-acteurs (composé des représentants de l'Administration publique, du secteur privé, **des organisations professionnelles agricoles**, des ONG, des donateurs).

En vue de l'opérationnalisation de ces organes, un Arrêté⁸ portant création, attributions, composition et organisation du Secrétariat permanent du cadre national de concertation des partenaires du développement rural décentralisé (SP/CNCPDRD) a été pris en 2005 par le MEDEV. Le SP/CNCPDRD s'est doté d'un cadre stratégique de mise en œuvre de la concertation des partenaires du développement rural décentralisé.

Il apparaît ainsi à l'analyse que le Burkina Faso a œuvré à mettre en place un environnement institutionnel plutôt favorable à la mise en œuvre du dialogue/concertation entre l'Etat et les différents acteurs concernés, notamment la société civile, y compris les OP/OPA. Cependant, il faille relever que les concertations ne se tiennent pas selon la fréquence définie par l'ensemble du dispositif de concertation défini ci-haut.

En effet la question de financement reste le goulot d'étranglement à la tenue régulière des sessions de concertation dans le cadre du dialogue de politique. Une contradiction se dégage donc entre la volonté de promouvoir les espaces de concertation et celle d'assurer sa tenue régulière. Les concertations sont financées par les projets et les ONG de développement. Le budget de l'Etat et ceux des collectivités locales et de la plupart des OP/OPA tiennent faiblement compte de la nécessité de financement du financement des concertations ou de la prise en compte des représentants aux sessions de concertation.

2.2.2. Les acteurs de la concertation et leurs rôles au Burkina Faso

La concertation de façon globale met aux prises un ensemble d'acteurs venant de tous les secteurs de l'économie nationale et de la gouvernance. Le tableau ci-dessous fait le point des acteurs et leurs rôles dans le processus de la concertation et du dialogue de politique.

⁶ Décret n°2001-047/PRES/PM/AGRI ; portant création, composition et attribution du dispositif institutionnel de la coordination des politiques sectorielles agricoles

⁷ l'Etat représenté par 26 membres ; la société civile représentée par 18 membres ; le secteur privé représenté par 8 membres ; les organisations professionnelles agricoles représentées par 15 membres ; des observateurs représentant les PTF

⁸ Arrêté n°2005-005/PRES/PM/MEDEV portant création, attributions, composition et organisation du Secrétariat Permanent du Cadre National de Concertation des Partenaires au Développement Rural Décentralisé

Tableau 1: Acteurs de la concertation et leurs rôles

Acteurs	Rôles
<i>Administration centrale et services déconcentrés (Etat et démembrements)</i>	La mise à jour de la stratégie globale en cohérence avec les stratégies sectorielles
	L'organisation de la concertation avec les différents acteurs intervenant dans le secteur du développement rural
	La mise en place d'un environnement institutionnel favorable à la promotion de la concertation
	La mobilisation des ressources (financières, matérielles et humaines) nécessaires à la réalisation des actions en matière de concertation
<i>Collectivités locales</i>	La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions en matière de concertation
	L'animation des cadres de concertation des différents acteurs intervenants dans le développement au niveau régional ou communal
<i>Communautés de base</i>	L'identification de leurs besoins en matière de concertation au regard des contraintes et des potentialités spécifiques
	La participation à la formulation, à la mise en œuvre des actions en matière de concertation
	L'exercice de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'exécution des projets
Opérateurs privés et Société civile	La participation à la formulation et à la mise en œuvre des actions en matière de concertation
	La participation à la formation et à l'appui/conseil des différents acteurs
	La participation à la concertation des différents acteurs
Partenaires techniques et financiers	La participation au dialogue de politique avec le gouvernement
	La participation à la concertation avec les différents acteurs
	L'appui à la formulation et à la mise en œuvre des programmes de promotion de la concertation
	La contribution à la mobilisation des ressources (financières, matérielles et humaines) nécessaires à la réalisation des actions en matière de concertation
Organisations professionnelles de producteurs	La formulation et la mise en œuvre de plan d'actions en matière de concertation
	Le suivi et l'évaluation des plans d'actions en matière de concertation
	L'appui-conseils aux différents acteurs
	La participation à la concertation des différents acteurs
Projets et programmes de développement	La participation à la concertation avec les différents acteurs
	L'accompagnement des populations dans l'identification et la mise en œuvre des actions en matière de concertation
	L'accompagnement des collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre de plans d'actions en matière de concertation

La prise en compte de ces acteurs et les formes de discussions à entreprendre avec l'Etat sont essentielles aux avancées sur les questions de développement. Cependant, de l'analyse des pratiques, il émerge des questions importantes :

- *Quelle capacité et quelle qualité de mobilisation des OP/OPA pour construire des positions et des stratégies véritablement concertées (coalition) en vue du dialogue de politique ?*
- *Quelle capacité et quelle qualité de mobilisation des cadres d'OP/OPA pour construire des visions et produire de la connaissance sur des thématiques ou problématiques d'intérêt stratégique ?*
- *Quelle capacité et quelle qualité des OP/OPA dans l'utilisation des résultats des travaux existants (études, évaluations, recherche, notes de réflexion thématiques, etc.) pour nourrir le plaidoyer et la défense des intérêts des producteurs agricoles (en particulier de leurs membres au niveau de chaque filière) ?*
- *Quelle capacité et quelle qualité des OP/OPA dans le suivi de la prise en compte et/ou de la mise en œuvre des recommandations qu'elles ont formulées et/ou portées dans des cadres de dialogue de politique ?*

La participation optimale au dialogue de politique suppose : construction d'arguments et d'une vision sur la thématique de la concertation, joint venture, coalition, aptitude, etc.. Or les OP/OPA ont une forte proportion d'analphabète, incapable de déchiffrer ou décoder les documents de travail mis à leur disposition avant les échanges.

III. BREVE REVUE DES PRINCIPAUX CADRES DE CONCERTATION AU BURKINA FASO

La présente revue des cadres de concertation vise à faire un inventaire des cadres formellement constitués.

Il peut être dénombré au Burkina Faso une multitude de cadres de concertation tant conjoncturels qu'institutionnalisés. Tous ces cadres ont été institués pour concourir à une meilleure gouvernance économique et politique du pays. Ils représentent des espaces de dialogue entre l'autorité publique et les acteurs non étatiques dont les OPA. A travers ces cadres, il est espéré une meilleure appropriation des politiques publiques et sectorielles par les acteurs économiques.

3.1. Les cadres de concertation suggérés par la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD)

En juillet 2002, à la faveur de la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), le gouvernement du Burkina Faso a adopté, de concert avec les partenaires au développement, la Lettre de politique de développement rural décentralisé. Ce document se veut (i) un cadre fédérateur pour l'ensemble des interventions en faveur du monde rural, (ii) un cadre de promotion de la concertation et du dialogue de politique, (iii) un cadre de consolidation du processus de la décentralisation, (iv) et un cadre de promotion de la participation de tous les acteurs non étatiques à la consolidation de la démocratie et à l'animation du processus de développement.

3.1.1. Au niveau provincial

Le *Cadre de concertation technique provinciale* (CCTP) composé des services techniques de l'Etat, des projets, des ONG, de représentants de la société civile et de représentants des

villages, a la responsabilité de : (i) contribuer avec le niveau régional à assurer la cohérence des interventions et leur complémentarité; (ii) participer à la définition des priorités pour les investissements structurants en relation avec le niveau régional; (iii) suivre et évaluer les projets et programmes de développement rural dans la province. Ce cadre se tient de façon conjoncturelle et ce, en fonction de la disponibilité d'un financement. Le budget provincial ne prévoit pas le financement des cadres de concertation.

3.1.2. Au niveau régional

Le *Conseil consultatif régional pour le développement* (CCRD)⁹ créé auprès du gouverneur de la région est chargé: (i) de la coordination des activités des services régionaux de l'Etat. (ii) de la mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière économique, de planification et d'aménagement du territoire.

La région assumant désormais la planification du développement local, il va s'en dire que de grands enjeux sont placés dans les concertations régionales. Le CCRD est le cadre par excellence d'échange sur les politiques publiques et sectorielles. Jusque là, la tenue du CCRD n'a pas été régulière au niveau région. Les raisons du dysfonctionnement se retrouvent dans l'absence ou du moins la faiblesse du financement de la concertation. Or c'est bien dans ces cadres que l'on peut optimiser la participation des OP/OPA et autres acteurs de la société civile à la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques et sectorielles. La conscience de l'Etat de la nécessité de la concertation pour un développement participatif n'est pas accompagnée de prise de décision d'affectation de ressources financières. Parallèlement, les OP/OPA, ne budgétisent pas souvent le volet participation ou organisation d'une concertation en vue de faire prendre leurs préoccupations dans les stratégies et plan de développement.

3.1.3. Au niveau national

Pour assurer la coordination d'ensemble des interventions en matière de développement rural, il est mis en place un *Cadre de concertation des partenaires du développement rural* (CNCPDR), qui est le lieu de rencontres périodiques entre l'Etat, les partenaires techniques et financiers, les communautés villageoises à travers leurs représentants et la société civile. Pour le moment, cette instance de concertation n'est pas opérationnelle.

3.2. Les cadres de concertation et de dialogue de politique fondés sur le dispositif de suivi du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)

Les cadres de concertation prévus par le dispositif de suivi du CSLP se déclinent en organes et instances du dialogue de politique.

⁹ Le conseil consultatif, en collaboration avec la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), composée elle-même des responsables de Commissions provinciales d'aménagement du territoire (CPAT), des services techniques de l'Etat, des projets, des ONG, de représentants de la société civile et de représentants des villages, a la responsabilité : (i) de donner son avis, organiser la mise en œuvre et le suivi de schémas régionaux, provinciaux, les schémas directeurs, programmes et plans d'aménagement et de développement du territoire régional. (ii) d'assurer la cohérence des interventions et leur complémentarité au niveau régional; (iii) d'établir les priorités pour les investissements structurants en relation avec l'Etat central.

3.2.1. Les organes de concertation/dialogue

3.2.1.1. Organes de pilotage au niveau national

Ils sont composés du *Conseil des ministres (CM)*¹⁰, du *Comité national de pilotage (CNP)*¹¹, des *Commissions sectorielles et thématiques (CST)*¹², du *Cadre de concertation avec les Partenaires techniques et financiers*, du *Cadre de concertation avec le Secteur privé*¹³, et du *Cadre de concertation avec la Société civile*.

Les **CST**, au nombre de neuf (09), sont composées des représentants des ministères sectoriels, des partenaires techniques et financiers, des organisations de la société civile et du secteur privé concernés par la thématique.

3.2.1.2. Organe de pilotage au niveau régional

Les *Conseils consultatifs régionaux pour le développement (CCRD)* sont un dispositif de suivi-évaluation s'appuyant sur les structures décentralisées.

3.2.2. Les instances de concertation/dialogue

Deux niveaux d'instances caractérisaient le dispositif de suivi évaluation du CSLP.

3.2.2.1. Les instances au niveau national

Instituées depuis 2007, **les revues** ont constitué le cadre global de suivi des progrès et des engagements. De fait, elle a été une opportunité d'échange entre l'Administration, l'ensemble des donateurs résidents, les OSC, les élus locaux et les parlementaires. Trois types de revue ont été organisés dans le cadre du CSLP : **la revue annuelle**, **la revue à mi-parcours** et **la revue conjointe CGAB/CSLP**.

Les *Assises nationales* : organisées à l'occasion de la révision du CSLP, elles ont pour objet de valider le bilan consolidé de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté aux niveaux central et décentralisé, d'apprécier la pertinence des propositions de réajustement de la stratégie nationale, de donner des directives pour accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

3.2.2.2. Les instances au niveau régional

Les *Cadres de concertation régionaux (CCR)* tiennent lieu d'instances régionales du dispositif de suivi du CSLP. Ils constituent les relais locaux du mécanisme national et ont pour attribution de traiter de toute question concernant le développement de la région.

3.3. Les cadres de dialogue de haut niveau

Ils sont composés des *rencontres Gouvernement-PTF*¹⁴, des *rencontres Gouvernement-Collectivités territoriales* (Communes et Régions), des *rencontres Gouvernement-Secteur*

¹⁰ Adopte les rapports de mise en œuvre du CSLP et tous documents proposés par le Comité national de pilotage

¹¹ Donne les orientations nécessaires pour la mise en œuvre du CSLP et en vue de la prise de décisions politiques

¹² Apprécient les orientations stratégiques ainsi que les résultats au niveau des secteurs qui les concernent

¹³ Cadre d'échanges sur les questions relatives aux enjeux pour leur participation et leur contribution à la lutte contre la pauvreté

¹⁴ Elles ont pour objet d'échanger sur les questions ne pouvant pas être résolues au niveau technique soit en raison de leur caractère transversal ou hautement politique.

privé, des rencontres Gouvernement- Organisations de la société civile, de la journée nationale du paysan¹⁵ et les états généraux¹⁶.

Les cadres de dialogue de haut niveau sont présidés par le Premier ministre à l'exception de la journée nationale du paysan qui est présidée par le Président du Faso. Assistent aussi à ces rencontres les membres du Gouvernement concernés par les thèmes inscrits à l'ordre du jour.

3.4. Les journées de programmation des ONG

Ce cadre de concertation est une opportunité pour les deux acteurs du développement que sont le Gouvernement et les ONG et associations nationales de développement de marquer un arrêt en vue de plancher sur les préoccupations des uns et des autres, d'ébaucher des pistes de solutions aux difficultés rencontrées et donner de nouvelles orientations dans le cadre global de la politique nationale de développement.

3.5. Les cadres de concertation et de dialogue de politique fondés sur le dispositif de suivi de la Stratégie de croissance accéléré et de développement durable (SCADD)

3.5.1. Les organes de concertation/dialogue

Ils sont composés du *Conseil des ministres* (organe d'orientation des politiques de développement économique et social), du *Comité national de pilotage* (organe de superviser la mise en œuvre de la SCADD), des *Cadres sectoriels de dialogue*¹⁷ et des *Cadres de concertation régionaux (CCR) dont la mission est d'apprécier la pertinence des actions programmées par les acteurs locaux, leur cohérence avec les objectifs de la SCADD et évaluent leurs performances.*

3.5.2. Les instances de concertation/dialogue

Les instances de concertation dans ce cadre sont constituées de la *Revue annuelle* (qui tient lieu de session ordinaire du CNP/SCADD), des *Revues sectorielles* qui tiennent lieu de sessions des CSD, et comprennent une revue sectorielle à mi-parcours et une revue sectorielle annuelle. Au niveau régional, l'instance de concertation est la *Revue régionale* qui tient lieu de revue régionale des CCR.

3.6. Les cadres de concertation promus et animés par les Organisations de la société civile

Plusieurs organisations de la société civile se sont organisées en réseau, en coalition ou en cadres de concertation (formels ou informels) pour apporter leur contribution au suivi de la mise en œuvre du CSLP et porter la voix de la société civile aux fora sectoriels et autres cadres de dialogue politique de haut niveau. On peut citer entre autres organisations le Cadre de concertation des OSC pour le suivi du CSLP (CdC/CSLP), la Coalition OMD,

¹⁵ C'est un espace de dialogue de haut niveau réservé exclusivement aux acteurs du monde rural.

¹⁶ Rencontres à caractère national et de haut niveau, réunissant l'ensemble des acteurs d'un secteur d'activité. Ils se tiennent en fonction de la conjoncture nationale ou des difficultés spécifiques traversées par un secteur.

¹⁷ Ils sont constitués des dispositifs de pilotage des politiques et stratégies sectorielles, et regroupent l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur (administration centrale et déconcentrée, secteur privé, société civile, PTF)

GERDDES-Burkina, le GRAF/Réseau Foncier Rural, le Réseau de Veille sur la Commercialisation des Céréales (RVCC), le cadre de concertation des ONG et Associations du secteur de l'Eau Potable, de l'Hygiène et de l'Assainissement (CCEPA), la Fédération nationale des artisans du Burkina (FENABF), le Centre d'Information, de Formation et d'Etudes sur le Budget (CIFOEB).

3.7. L'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique : état des lieux, analyse et perspectives

Dans le contexte actuel de la problématique du développement socio économique du Burkina Faso, la question de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique apparaît comme primordiale. Cette question est d'autant plus cruciale que les enjeux stratégiques qui se posent au monde rural sont de plus en plus multiples et complexes. Depuis quelques années, les OP/OPA sont de plus en plus interpellés par rapport aux initiatives prises, aux attentes ou aux priorités affichées par l'Etat.

3.7.1. Contexte, enjeux et défis du dialogue de politique

Les enjeux et les défis de la concertation dans le contexte actuel de la communalisation intégrale au Burkina Faso restent de taille, car d'une part le dialogue de politique implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs en vue de la mise en œuvre des stratégies et politiques de développement, et d'autre part il impose à l'Etat une obligation de résultats en termes d'atteinte optimale des objectifs de développement durable à l'échelle nationale.

A cet effet, de nombreux espaces de concertation ont été créés en vue de promouvoir la participation de tous au processus de développement. Cependant, la faible capacité des acteurs du monde rural limite leurs contributions aux différents cadres de dialogue de politique. La capacitation des OP/OPA à pouvoir entrer en dialogue avec l'autorité publique reste un défi majeur.

Comme autres grands défis au dialogue de politique, il peut être cité:

- l'organisation régulière de la concertation, du dialogue de politique aux niveaux régional et national;
- le financement public (par l'Etat) des cadres de concertation prévus;
- l'amélioration des capacités de contribution des OP/OPA au dialogue de politique;
- l'amélioration des conditions de participation des OP/OPA au dialogue politique;
- l'exercice de la liberté d'opinion des acteurs dans les cadres de dialogue de politique de haut niveau (rencontres avec le Chef de l'Etat et/ou le Gouvernement) ;
- la mise en œuvre des recommandations issues des différents cadres de dialogue ;
- l'adoption d'une clé de gouvernance des cadres pour éviter la caporalisation et l'instrumentalisation de certains acteurs.

La mobilisation et l'implication de la société civile apparaissent en particulier comme une condition sine qua non pour une gouvernance économique et politique efficace et performante, du moment où l'on considère que la société civile a un rôle de contre pouvoir, de contrôle et de suivi des politiques publiques.

3.7.2. Expériences concrètes de participation des OP/OPA aux cadres de concertation et analyse des faiblesses

L'environnement institutionnel des OP/OPA est marqué par une floraison d'organisations dans chaque filière.

Un effort de structuration en interprofessions, en groupements par maillon, unions de groupement, et en associations est perceptible. Depuis quelques années, beaucoup d'initiatives sont développées ici et là au plan national par un certain nombre de structures non étatiques, tendant à fédérer les OP autour de certaines préoccupations majeures du développement rural et de la sécurité alimentaire. Ce sont entre autres : le Comité Interprofessionnel des Céréales (CICB), l'Association interprofessionnelle Mangue du Burkina Faso (AROMAB), la Table Filière Karité (TFK), la Table Filière Banane (TFB), la Table Filière Lait (TFL), la Confédération Paysanne du Faso (CPF), etc.

L'expérience de la Confédération paysanne du Faso (CPF)¹⁸, à travers la CAPEP, en vue de constituer des plateformes formelles ou informelles (selon les circonstances et les conjonctures) de concertation et de plaidoyer est novatrice et remarquable. Cette initiative met en avant une approche participative et une démarche qui se veut inclusive et qui va donc au-delà de l'appartenance organisationnelle et implique généralement des compétences indépendantes et des ONG/OSC.

Ainsi, au total neuf (09) plateformes sectorielles d'échange permettent à priori la prise en compte des organisations non membres de la CPF, et de tenir compte des différentes filières de production¹⁹.

A titre d'exemple, la CPF a expérimenté une démarche de concertation multi-acteurs avec des résultats plus ou moins satisfaisants, notamment dans les processus suivants:

- l'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR adoptée en octobre 2007) et de la loi portant régime foncier rural (adoptée en juin 2009),
- l'élaboration (en cours) du Programme national du secteur rural (PNSR),
- la préparation de l'organisation des prochaines JNP prévues en novembre 2011²⁰.

Les enjeux de la participation des OP/OPA au dialogue de politique, notamment aux échanges sur la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) et le Programme national du secteur rural se cristallisent sur la nécessité de construction d'une vision commune sur la sécurité foncière et le contenu du PNSR. En outre les concertations devaient aboutir à la détermination des différents types de sécurisation foncière par catégorie d'acteurs, de même que les principes cardinaux devant encadrer la mise en œuvre de la PNSFMR.

¹⁸ Créée en 2002, la CPF compte à ce jour 9 fédérations (faîtières) nationales d'OP couvrant presque toutes les filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques

¹⁹ A titre d'exemple, l'atelier préparatoire tenu en avril 2011 en vue de la participation des OP/OPA aux prochaines JNP a réuni les représentants (45) des principales faîtières d'OP du pays, parmi lesquelles des organisations non membres de la CPF : FNGN, FEPASSI, UGCPA, FENOP, CRUS, RECOPA

²⁰ A l'initiative et sous la conduite de la CPF, un atelier de préparation en vue d'une participation qualitative des OP/OPA à la 15^{ème} édition des JNP prévue pour novembre 2011 a été organisé les 1^{er} et 2 avril 2011

Quant au PNSR, l'enjeu de la participation des OP/OPA s'est ancré sur les capacités des OP/OPA à produire des propositions consensuelles et concertées entre autre sur les priorités du développement rural.

Cependant, malgré l'action de la CPF et des autres leaders paysans, le diagnostic global de l'implication des OP dans le dialogue de politique au Burkina Faso ces dernières années fait ressortir un certain nombre d'insuffisances plus ou moins fortes²¹:

- *une insuffisance dans la mobilisation des OP pour produire de la connaissance, des visions et des positions coalisées dans une démarche véritablement concertée* : cela a pour conséquence une faible implication au dialogue politique dont le rythme n'est pas maîtrisé par les OP. Certes celles-ci ont plus ou moins régulièrement pris part au dialogue politique, mais il ressort que la forme de leur implication a plutôt porté préjudice en général à l'unité d'action souhaitée, et donné ainsi très peu d'efficacité en termes de démarche mais aussi et surtout de résultats.
- *une insuffisance dans la mobilisation des OP pour porter les visions et/ou les positions de manière coalisée, dans une démarche unitaire au plan du plaidoyer* : il s'agit là de la difficulté à faire front commun, à constituer une coalition, à se concerter pour participer aux rencontres ou cadres d'échanges et de discussions. Plus clairement, cela veut dire que les leaders d'OP arrêtent parfois des positions basées sur des constats évidents, mais qu'ils ont du mal à mener une stratégie efficace de plaidoyer en commun.
- *une insuffisance dans l'utilisation des résultats des travaux existants (études, évaluations, recherche, notes de réflexion thématiques, etc.)*. A titre d'exemples, les résultats des travaux conduits par le Groupe de recherche et d'action sur le foncier (GRAF), du Réseau de veille sur la commercialisation des céréales (RVCC) et de bien d'autres structures (étatiques ou non) sont peu utilisés pour nourrir le plaidoyer et la défense des intérêts des producteurs agricoles.
- *une insuffisance dans le suivi de la prise en compte et/ou de la mise en œuvre des recommandations formulées et/ou portées par les OP*. En effet, il se pose un problème crucial en matière de suivi de la mise en œuvre des recommandations majeures formulées à l'issue des concertations et le dialogue de politique. Les bonnes expériences enregistrées dans la participation au dialogue de politique sont faiblement capitalisées et utilisées pour optimiser l'animation des cadres de concertation. En perspective, il devrait s'agir donc de tirer les leçons des expériences passées pour (re)bâtir une stratégie pour une participation efficace des OP/OPA et des autres acteurs non étatiques dans le dialogue de politique, en cohérence avec une vision globale d'un schéma de planification nationale qui prend en compte les niveaux communal et régional. Ainsi pourrait-on améliorer l'appropriation des politiques publiques par l'ensemble des acteurs du développement rural décentralisé, et partant améliorer la qualité de leur participation.
- *la faiblesse organisationnelle des OP*: à l'étape actuelle, plusieurs indices montrent que de manière générale, le niveau d'organisation des OP, notamment à la base, ne leur

²¹ Tirées du compte rendu de la réunion de concertation des leaders d'OP sur la question du renforcement de l'efficacité du mouvement paysan au Burkina Faso (Ouagadougou, août 2009)

permet pas de contribuer de façon véritablement efficace dans le dialogue de politique.

- *la faible appropriation des enjeux stratégiques* liés aux cadres de concertation: dans bien des cas, les OP, les interprofessions ou les cadres de concertation internes à ces organisations ne sont pas véritablement issus de processus « endogènes » mis en œuvre de façon indépendante et autonome par les premiers acteurs concernés. En effet, cela est souvent la résultante d'un choix, d'une option ou d'une attente affichée soit par l'Etat à travers ses démembrements, soit par des PTF en cohérence avec leurs visions et leurs objectifs propres. D'où en général l'inexistence ou le faible niveau de concertation au sein de ces organisations (intra) et entre elles (inter).
- *la mal gouvernance*: il est généralement admis que les OP/OPA ne sont pas toujours exemplaires du point de la gouvernance interne, aux plans politique et économique. Constat: d'une part, et très souvent, l'alternance n'est pas la chose la mieux partagée, les textes fondamentaux (statuts, règlement intérieur) sont peu respectés ou carrément « mis de côté », les instances et organes sont quasi inexistantes ou au mieux « sclérosés » ou encore en total disfonctionnement. Autre constat: les fautes de gestion financière et/ou comptable, sans être l'apanage de ces organisations, constituent tout de même une réalité plus ou moins remarquable.

Dès lors, il apparaît à l'analyse, que les conflits de leadership, au sein de ces organisations, importants à la fois du point de vue de leur fréquence et de leurs conséquences, sont une résultante de la mal-gouvernance conjugué à la faible appropriation des objectifs et/ou des enjeux stratégiques.

- *la faible qualité/compétence et la faible légitimité des délégués des OP/OPA aux cadres de concertation*: la question de la qualité/compétence/aptitude des personnes désignées pour représenter les OP/OPA aux cadres (*voir encadré: récit 1*) de concertation, mais aussi la question de leur légitimité à représenter ces organisations et à parler en leur nom a toujours constitué une dimension importante, sinon centrale, dans l'analyse de la participation des acteurs du monde rural au dialogue de politique avec l'Etat, et au-delà de l'ensemble des acteurs non étatiques dans leur diversité.
- *les stratégies de contrôle des OP/OPA ou des cadres de concertation opérées*

Récit 1/ qualité de la participation

« Je participe au suivi du CSLP depuis 2002. Ce qui est curieux, c'est que c'est toujours la DREP et le Haut-commissariat qui font des propositions de thématiques. Quand on demande des propositions aux OP, la réaction n'est pas prompt [.....] je remarque que les représentants d'OP qui ont la capacité de parler et de défendre les intérêts des paysans ne sont pas toujours invités, mais c'est plutôt ceux qui viennent pour la figuration [...] Certains leaders censés représenter l'ensemble des producteurs ne savent pas aller au-delà des intérêts ou préoccupations de leur structure de base, ou alors n'appréhendent pas systématiquement les enjeux de la concertation, qu'elle soit au niveau interne ou inter acteurs [...] Concernant toujours le suivi ou l'évaluation indépendante du CSLP, les gens disent qu'ils n'y ont pas pris part. Cela ne m'étonne pas puisque d'une part ce n'est pas sûr que ceux qui y ont participé soient encore là aujourd'hui comme représentants de leurs organisations, ou que ceux-ci aient fait des comptes rendus, des feed-back à la base. Il y a véritablement un problème en matière de compte-rendu, même au niveau des services techniques de l'Etat. Je dirais même que ce n'est pas dans notre culture. »

Extrait entretiens avec ST Région des Hauts-Bassins

par l'Etat. Tout se passe comme si le souci était « de faire valider une politique ou de faire adopter une stratégie conçue par les agents des ministères ». Cela revient à dire qu'au cours des grandes rencontres avec le gouvernement ou avec le Chef de l'Etat, il arrive que les OP/OPA soient plus ou moins manipulées. L'une des conséquences d'une telle pratique est que les acteurs du monde rural prennent des engagements qui ne sont en réalité qu'une émanation des points de vue des structures techniques étatiques et/ou des politiques au niveau local, notamment régional. Tout cela semble correspondre à une mise en scène, dont l'un des objectifs est sans doute de faire en sorte que le Président du Faso n'entende que l'écho de son propre programme politique. Dans un tel contexte, bien peu des « vraies » réalités du monde rural et des acteurs ruraux sont mis en débat avec le chef de l'Etat. Et les récents troubles ayant perturbé la campagne agricole au sein des cotonculteurs viennent corroborer cet état de fait.

La récurrence des retards de transmission des invitations et des documents de base, les omissions quasi permanentes des documents de base lors de la transmission des invitations sont autant de faits qui illustrent la forte impression d'une « stratégie de contrôle » exercée par l'Etat à tous les niveaux de la concertation dans le cadre du dialogue de politique. Cela est d'autant plus vrai pour les OP/OPA, sans doute du fait de son fort taux d'analphabétisme, et aussi parce qu'elles sont censées regrouper la grande majorité des acteurs du développement national et même du corps électoral.

- *le peu d'efficacité et d'efficience de la démarche et de la méthodologie de mise en place et d'animation des cadres de concertation* : les cadres de concertation tels qu'ils sont organisés et animés ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs visés. A la fois dans leur format et dans leur contenu, la plupart des acteurs rencontrés y trouvent des insuffisances, et les reproches faits à ces cadres sont nombreux. Il est remarquable que c'est souvent le principe du « top down » qui est pratiqué dans le cadre de la formulation des politiques publiques. Ainsi, les politiques se construisent au sommet de l'Etat et la validation se fait à la base. Les raisons évoquées qui sont presque toujours évoquées pour justifier une telle démarche sont « l'urgence de la situation », « l'analphabétisme des membres des OP/OPA » ou leur faible capacité d'ingénierie en développement local, la barrière linguistique, l'inorganisation des OP/OPA, etc. Et pourtant, tout indique que dans bien des situations, la formulation des politiques publiques, si elle se veut véritablement participative, devrait respecter le principe du « bottom up » (du bas vers le haut).
- *les difficultés liées au financement des cadres de concertation* : l'une des contraintes majeures pour une mise en œuvre efficace et soutenue des cadres de concertation, aussi bien au niveau national qu'au plan régional concerne le financement. L'organisation des concertations génère des centres de coûts qui ne figurent pas souvent dans les budgets des entités qui les organisent. De plus, au niveau des OP/OPA, il est rarement budgétisé la fonction de représentation dans les espaces de concertation et de dialogue de politique. L'engagement et la motivation des acteurs nationaux, y compris les représentants des OP/OPA, à pendre part aux cadres de concertation, en particulier dans le domaine du dialogue de politique, et à y apporter des contributions pertinentes, sont proportionnels aux bénéfices financiers que ceux-ci espèrent en tirer tout de suite et maintenant à leur profit personnel et individuel, ou

au profit de leurs organisations dans le court ou moyen terme²². Et comme le fait remarquer un des acteurs rencontrés, « en général, ça marche relativement bien tant qu'une ONG ou un Projet assure le financement. C'est vrai qu'il est prévu la contribution des acteurs, mais cela est toujours resté lettre morte. »²³.

Les cadres institutionnels de concertation prescrits par la LPDRD, le CSLP (et peut-être pour la récente SCADD dans les années à venir) ont toujours rencontré dans leur opérationnalisation des problèmes réels de financement, même s'il est vrai qu'aujourd'hui, que l'inscription de la concertation dans la nomenclature budgétaire des régions est un principe acquis ; ce qui n'était pas le cas pendant toute la période de mise en œuvre du CSLP.

En définitive, il apparaît que toutes ces insuffisances et ces contraintes mises ensemble limitent de façon significative l'efficacité et la qualité de la participation des OP/OPA au dialogue de politique, tant au niveau régional que national.

Cependant, malgré ces insuffisances et ces contraintes, on constate ces dernières années une certaine amélioration de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique, avec des acteurs qui se font de plus en plus entendre (voir encadré : récit 2) et qui apportent leurs contributions au sein des cadres de concertation auxquels ils sont parties prenantes.

Du reste, les théoriciens de la concertation enseignent qu'un certain nombre de conditions, principes et valeurs sont importants à prendre en compte, en vue de créer un environnement « sain » et efficace pouvant garantir une concertation féconde. Il s'agit entre autres des aspects suivants:

- la clarification du mandat : le mandat peut évoluer, mais il doit être approuvé par les parties prenantes ;
- l'harmonisation de la compréhension du mandat par les parties prenantes et la formulation des règles qui fixent la liberté d'échange et de négociation ;
- la transparence et la lisibilité dans les sujets abordés (de façon ouverte) ;
- la détermination d'un cadre temporel de la concertation ;

Récit 2 : l'efficacité dans la participation au dialogue

« Tout dépend des délégués des OP/OPA en présence. C'est vrai qu'à l'occasion de certaines concertations, ceux-ci arrivent à se défendre plus ou moins, comme lors du récent forum organisé dans la perspective des JNP à venir, au cours duquel les représentants des OP ont fait des observations fort remarquables. Les débats étaient prévus pour être généraux, mais on s'est rendu compte que les OP avaient trop de reproches vis-à-vis de l'Etat (autorités politiques surtout) qu'ils accusent de créer le désordre. Ils y ont également dénoncé l'intrusion du politique dans les décisions ou la mise en œuvre des mesures techniques, par exemple la distribution des semences améliorées pour laquelle des conseillers municipaux ont été responsabilisés malgré les risques supposés ou réels de manipulation politicienne que cela comporte. »

Extrait entretiens avec les ST Hauts-Bassins

²² Les rencontres qui ne budgétisent pas les « Perdiems » n'enregistrent pas une participation massive. C'est ce que d'aucuns ont qualifié de « perdiemite », pour parler de la « course effrénée aux Perdiems ».

²³ Par exemple, le PNGT 2 était le principal pourvoyeur de ressources pour la tenue des concertations prescrites par la LPDRD. Tandis que le PADDAB 2 anime au plan régional des concertations, quoique celles-ci ne s'alignent pas toujours au dispositif préconisé par la LPDRD ou le CSLP.

- l'accès à tous les éléments du dossier à traiter est garanti à chaque acteur ;
- l'égalité et l'équité entre tous les acteurs, la proscription de toute forme de discrimination ;
- l'imputabilité ;
- le respect mutuel ;
- l'alternance dans la direction des instances.

L'analyse des données de l'étude montre clairement que de manière générale, les cadres de concertation mis en œuvre dans le contexte du dialogue de politique (Etat/OP) tiennent peu ou même très peu compte de ces éléments.

IV. ANALYSE DE L'IMPLICATION DES OP/OPA DES QUATRE FILIERES RETENUES DANS LE DIALOGUE DE POLITIQUE

4.1. Le cadre institutionnel spécifique du dialogue de politique /concertation dans les quatre filières retenues

Les principaux documents d'orientation de la politique nationale de développement agricole du Burkina Faso organisent les acteurs en filières. Ainsi, le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) initié en 1999 identifie six filières végétales porteuses que l'Etat s'engage à accompagner:

- les filières vivrières: céréales (mil, maïs, sorgho), niébé, tubercules
- les filières de rente: coton, oléagineux, fruits et légumes

La réglementation relative à ces organisations dérive soit de la loi 10-92/ADP du 15 décembre 1992 portant liberté d'association qui a inspiré la mise en place d'une génération d'interprofessions agricoles ayant adopté un statut associatif (COB, CIC-B, CIR-B, Interprofession des fruits et légumes, AICB, C.N.C.F.L, APROMAB, etc.), soit des actes réglementaires, notamment des arrêtés interministériels, pris par les ministères assurant la tutelle de l'interprofession, instituant l'organisation interprofessionnelle en tant que dispositif organisationnel de la filière (Table filière karité/TFK, Table filière banane/TFB, Table filière lait/TFL, Cadre National de concertation pour la promotion des Ressources animales/CNC-RA, etc.).

De façon explicite, la Stratégie de développement rural à l'horizon 2015 du Burkina Faso précise que « *l'Etat apportera son appui à l'organisation interprofessionnelle des filières porteuses, afin de permettre aux différents acteurs concernés de :*

- *disposer d'un cadre permanent de dialogue et de concertation ;*
- *contribuer à l'élaboration, au pilotage et à la mise en œuvre des stratégies de promotion des filières ;*
- *mettre en œuvre, autant que de besoin, des dispositifs de suivi (systèmes d'information), de gestion concertée (organisation des marchés, systèmes d'agrément, etc.) et de stabilisation des prix ;*

- *contribuer à la viabilisation des fonctions clés de la filière (approvisionnement en intrants, sécurisation des crédits, recherche / développement, vulgarisation, etc.)* ».

4.2. L'implication des OP/OPA de la filière karité dans le dialogue de politique/concertation

4.2.1. Structuration/organisation de la filière karité et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local

Jusqu'en 1990, l'activité de la filière karité était organisée par la Caisse nationale de stabilisation des prix des produits agricoles (CSPPA).

Suite à la disparition de la CSPPA, la *Table Filière Karité (TFK)* verra le jour en février 2000, mettant ainsi plus en évidence le besoin de dialogue et de concertation interne entre les acteurs de ladite filière, et avec pour principales ambitions:

- de consolider les acquis de la filière ;
- d'œuvrer au développement de la filière afin d'améliorer la rentabilité des entreprises de production, de transformation et de distribution ;
- de contribuer au développement économique et social du Burkina Faso ;
- de sauvegarder et améliorer le cycle de production de l'arbre à karité ;

Déjà à sa création, la TFK affichait plusieurs objectifs dont principalement:

- regrouper les organisations et entreprises œuvrant dans la filière karité et partageant des objectifs communs ;
- coordonner les liens d'affaires entre les différents maillons dans le but d'atteindre efficacement les objectifs de développement et de croissance ;
- *représenter et défendre les intérêts communs de ses membres auprès des autres intervenants et du gouvernement ;*
- organiser toutes rencontres jugées nécessaires en vue de traiter de sujets d'intérêts communs.

Du point de vue de sa structuration, la TFK est composée de trois maillons :

- le maillon « *Production* » composé des groupements de collectrices d'amandes de karité à la base et de productrices²⁴ de beurre de karité. Le maillon de la production compte principalement à ce jour les organisations suivantes: Union Faso Karité (UFK), Union des Productrices de Karité (UPROKA), Union des Groupements de Productrices de Beurre de Karité de la province du Houet (UGPBK/Houet), Union des Groupements de Productrices de Beurre de karité des provinces du Ziro et de la Sissili (UGPBK/Ziro Sissili), Association Femme et Développement/Buayaba (AFD/Buayaba), Fédération des Associations de Développement des Femmes du Sud Ouest (FADEFOS) ;

²⁴ Ce maillon concerne essentiellement des femmes

- le maillon «*Transformation*» constitué par de petit(e)s transformateurs/trices et par des transformateurs/trices industriel(le)s qui fabriquent notamment du savon et des produits cosmétiques. Il s'agit principalement des sociétés ou entreprises ci-après: SOFIB (Bobo Dioulasso), SN CITEC (Bobo Dioulasso), SPH (Bobo Dioulasso), Karilor Cosmétique (Ouagadougou), Phycos (Ouagadougou), SAVOMI, NATUREX, SAVOLEX;
- le maillon «*Distribution*» qui comprend les collecteurs/trices commerçant(e)s et exportateurs/trices d'amandes et de beurre de karité. Le maillon de la distribution du beurre et des amandes de karité comprend les associations suivantes : Association des Importateurs et Exportateurs des produits du Cru (ASIECRU), Association des Importateurs et Exportateurs des Produits Oléagineux (AIEPO).

Les organes et instances qui assurent le fonctionnement de la table filière Karité se composent comme suit :

- l'assemblée générale (AG) des membres de la Table filière : organe suprême regroupant l'ensemble des représentants des trois maillons de la filière ;
- la réunion des représentants des membres : organe exécutif composé des présidents des différentes organisations professionnelles membres de la TFK ou de leurs représentants dûment mandatés ;
- un comité d'animation constitué de trois membres représentant chacun l'un des trois maillons de la TFK auxquels est adjoind un secrétaire-animateur.

Conformément au principe de subsidiarité, la TFK n'exécute pas directement les activités consignées dans son Plan Stratégique de Développement (PSD), qui sont plutôt confiées aux organisations professionnelles membres les plus qualifiées, avec obligation cependant de rendre compte à la Table filière en fin de mandat.

Une telle organisation interne permet de clarifier les rôles entre la Table filière et ses membres tous maillons confondus, et garantit à priori une meilleure responsabilisation des organisations membres, voire le renforcement de leurs capacités.

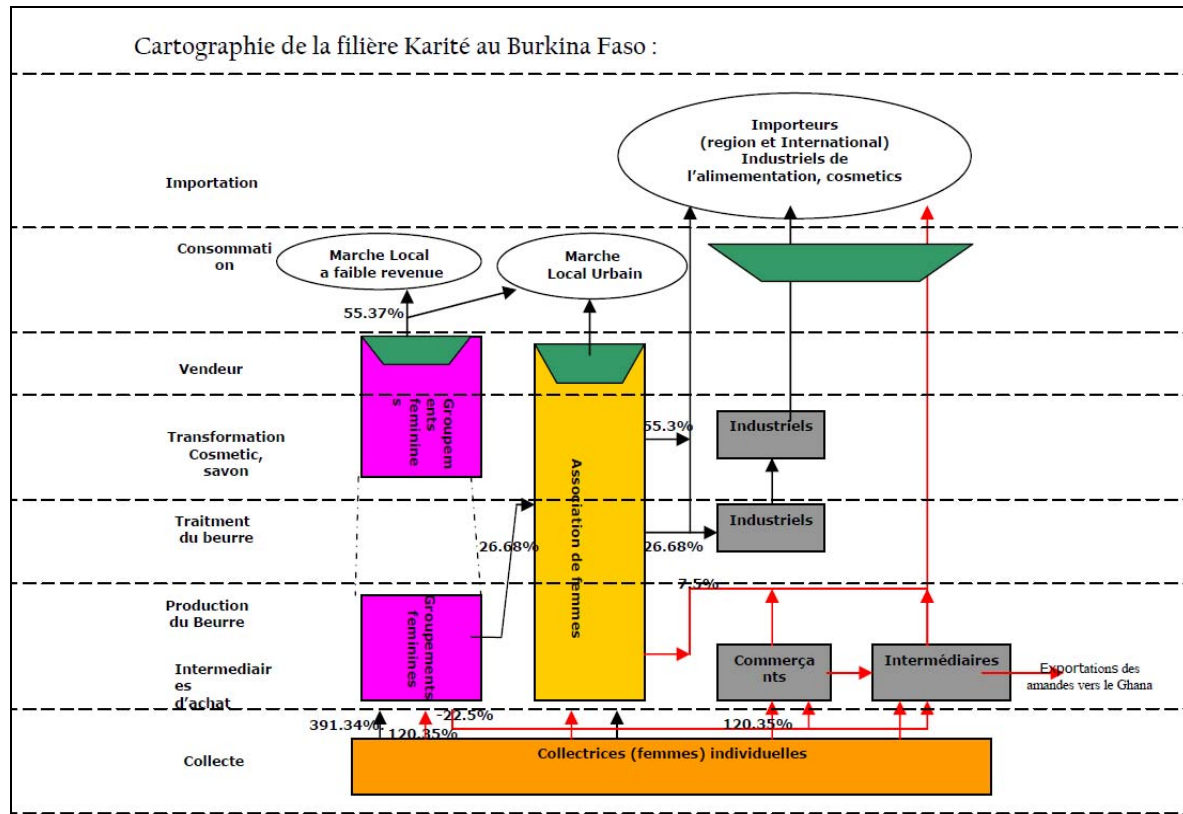
Dans la même logique de responsabilisation des organisations professionnelles, la TFK ne prévoit pas un siège fixe pour la tenue de ses réunions mais assigne au maillon professionnel assurant la coordination du comité d'animation d'abriter les réunions de la TFK.

Les activités de la TFK s'articulent autour des points suivants :

- professionnalisation de la filière,
- *promotion de la concertation interprofessionnelle,*
- promotion de la qualité des produits,
- développement des marchés,
- financement de la table,
- recherche /développement.

Pour ce qui concerne les ressources, les documents fondateurs de la TFK n'en ont pas fait mention de façon explicite. Il semble tout de même admis que chaque organisation professionnelle en charge de la mise en œuvre d'une activité du plan stratégique mobilise la ressource soit à l'interne, soit auprès des PTF.

La cartographie de la chaîne de valeurs du karité ci-dessous montre bien une multitude d'acteurs aux intérêts divers.



Source : SNV, étude filière karité

4.2.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière karité

La qualité du positionnement d'une organisation dans le dialogue de politique est sans conteste fonction du degré d'appropriation par ses membres des enjeux qui en sont liés.

De l'avis même de certains responsables de la TFK, les acteurs des OP/OPA de la filière karité ne perçoivent pas souvent l'intérêt ou l'importance des cadres de concertation mis en œuvre par l'Etat, en particulier au niveau national. Un des principaux animateurs de la TFK affirme du reste à ce propos : « En général, chacun est préoccupé pour le moment à défendre ses intérêts commerciaux individuels, sans une réelle vision stratégique sur les enjeux liés au suivi des politiques et au dialogue de politique, par exemple la SCADD ».

Cette faible appropriation des enjeux impacte directement sur la qualité de la participation ou des contributions des acteurs de la filière karité aux cadres de concertation, comme l'atteste cette réflexion d'un responsable d'OPA de la filière: « Je dirais que les gens participent

pour participer ; ils y viennent juste pour être là, et profiter des Perdiems lorsqu'il y en a. De fait, la participation n'est pas ça du tout. Souvent, on a l'impression que c'est des choses qui sont faites pour meubler. ».

4.2.3. Participation des acteurs de la filière karité aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région

Nonobstant le fait que le dialogue de politique et la concertation au niveau régional ne semblent pas vraiment perçus comme des espaces de recherche de solutions ou de promotion de la filière karité par les acteurs, on note qu'un certain nombre d'initiatives en matière de concertation sont prises par les acteurs au plan local, avec l'objectif d'améliorer la qualité de l'organisation interne des structures à la base, ou encore pour engager des initiatives de plaidoyer, par exemple en matière de protection et de développement de l'arbre à karité.

Il s'agit généralement de cadres informels de concertation initiés pour l'essentiel par les acteurs eux-mêmes (groupements de base, faïtières), sous la forme de rencontres ponctuelles ou périodiques sur des thématiques précises: protection de l'arbre à karité et autres espèces végétales utiles, semences, lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois, plantation, etc.

A côté, il existe d'autres cadres au niveau provincial ou régional mis en œuvre à l'initiative de l'Autorité publique. Ces cadres, de portée sectorielle ou générale, sont dans la plupart des cas animés par les services techniques déconcentrés de l'Etat (en particulier les Directions provinciales ou régionales de l'Environnement et du Développement Durable ou celles de l'Agriculture et de l'Hydraulique).

Pour leur participation à ces cadres de concertation d'initiative publique au niveau local, les acteurs de la filière karité bénéficient dans certains cas de l'appui de partenaires stratégiques en matière de plaidoyer (comme le Cdc-CSLP, Tree-Aid, etc.)

4.2.4. Participation des acteurs de la filière karité aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics)

Au plan national, la TFK, en tant que répondant des acteurs de la filière karité a initié ou a pris part à un certain nombre de processus importants.

On peut noter principalement:

- l'organisation depuis quelques années du Salon International du Karité de Ouaga (SIKO): issu d'un processus de concertation à la fois interne aux membres de la TFK et

Récit 3 : compréhension du rôle de la TFK

Notre Structure prend souvent des initiatives qui de mon point de vue reviennent en principe à la TFK, par exemple le plaidoyer sur l'assurance qualité, la protection de l'arbre à karité, etc. Je dirais même qu'une structure comme le RKAF par exemple est pratiquement concurrente de la TFK, et il y a des conflits d'intérêt dans les différents maillons. Mais tout cela est la conséquence du fait que c'est flou au niveau des rôles et missions de la TFK, en tous cas tel que ça se passe.»

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

entre celle-ci et l'Etat, le SIKO se veut un espace de valorisation et de promotion des produits et du travail des acteurs de la filière. Il constitue de fait une vitrine pour apprécier l'efficacité des recommandations et autres mesures spécifiques en termes de changements ou d'évolution qualitative constatée d'une édition à une autre, ainsi que l'état de leur mise en œuvre ;

- la participation au processus de formulation de la Loi sur les interprofessions : il faut tout de même relever à ce niveau que s'il est vrai que la TFK revendique une contribution significative à ce processus, il reste que les données recueillies auprès des acteurs rencontrés ne permettent pas de mettre en évidence les éléments de contribution effective de la TFK à ce processus. Les apports précis de la TFK sur le contenu ou la forme de la version actuelle de ladite loi (encore en attente d'adoption), n'ont pas pu être établis de manière claire ;
- l'élaboration d'un mémorandum (en cours de finalisation) clarifiant la vision de la TFK et prenant en compte les principaux points de plaidoyer.

4.2.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière karité au dialogue de politique

Grâce à l'appui d'un certain nombre de partenaires techniques et financiers (en l'occurrence la DYFAB, Tree Aid, l'ANPFNL, la coopération canadienne, la SNV, la DTA), la TFK a pu prendre part plus ou moins activement à certains processus nationaux pilotés par l'Etat.

Cependant, il ressort des entretiens avec les acteurs de la filière que la contribution effective apportée par la TFK dans ces cadres de dialogue de politique, quantitativement ou qualitativement, reste relativement faible.

Cette faiblesse, qui concerne à la fois le niveau de la participation et la qualité des contributions de la TFK aux cadres de concertation ou de dialogue de politique est la conséquence de la conjugaison d'un certain nombre d'insuffisances ou de contraintes, dont principalement:

- le déficit de préparation des concertations: la participation des acteurs de la filière aux cadres de concertation n'est souvent pas précédée de rencontres internes au sein des organisations, en vue de formuler préalablement et sur la base d'une démarche concertée des points de vue

Récit4: Appréciation de la TFK par un membre

« C'est vrai qu'il y a la concertation au sein de la table filière, mais cela ne nous a pas donné plus de marchés. Au lieu de chercher des marchés pour nous, la table filière nous demande plutôt de partager nos parts de marchés avec les autres aux niveaux provincial et régional. Ce que nous n'acceptons pas [.....] Chaque année, on organise l'AG et chaque fois on dit d'amener nos programmes d'activités, on envoie et rien ! Même lorsqu'on prend vos produits pour amener à l'extérieur, vous ne voyez rien en retour ! On ne vous rend pas vos produits, on ne vous donne pas l'argent, on ne vous rend même pas compte de ce qui est arrivé à vos produits. En tous cas, je ne vois pas ce que la table nous a apporté [....] Avant l'information circulait bien, mais de nos jours, on n'a pas d'information. Par exemple on avait décidé de faire des voyages à l'extérieur pour voir les emballages, mais jusque là, rien ! Autre chose, la TFK pouvait améliorer le marché local, mais la aussi, rien. »

Extrait des entretiens terrain avec les responsables d'OP/OPA

consensuels à porter et à défendre au sein de ces cadres.

Dans la pratique, les acteurs eux-mêmes n'inscrivent pas ce principe de préparation dans leur démarche habituelle. Mais aussi, ils sont généralement pris au dépourvu, de sorte que toutes les conditions ne sont pas réunies pour mettre en œuvre une stratégie ou des activités de concertation préalables (voir encadré ci-haut).

- *le difficile choix des représentants ou la question de la légitimité/représentativité des délégués* : cette question reste un problème vécu de façon récurrente au sein de la filière. En général, il n'y a pas de concertations préalables pour désigner les délégués de la TFK aux principaux cadres de dialogue avec l'Etat. Très souvent, ce sont les services techniques provinciaux ou régionaux qui « choisissent » ces représentants (voir **Récit7**). Cependant, lorsque la TFK ou les OP/OPA de la filière ont la possibilité de le faire, le principal critère de choix est la disponibilité, c'est-à-dire ceux ou celles « qui ont le temps », et non pas forcément ceux ou celles qui sont censé(e)s être les mieux indiqué(e)s pour représenter les acteurs en fonction des problématiques mises en débats et /ou des enjeux du moment. La légitimité des « points de vue » des délégués se trouve ainsi fragilisée sinon contestée au sein même des acteurs de la filière.

- *la confusion des rôles entre la TFK et les organisations membres* : certes les rôles et missions de la TFK sont clairement énoncés dans les textes fondateurs de la structure, mais sur le terrain, on assiste plutôt à la concurrence entre les acteurs des différents maillons, au point que certains membres vont jusqu'à se demander si la TFK arrive véritablement à clarifier ses missions vis-à-vis de ses membres. Un membre commente : « Au vu de ce qui se passe sur le terrain, il y a un peu d'amalgame au niveau des missions de la TFK. Est-ce une mission commerciale ? Est-ce une mission d'animation en vue d'aider les membres à s'organiser ? Je n'en sais rien, mais je crois par exemple que notre structure prend des initiatives, notamment en matière de plaidoyer sur la « qualité » ou la « protection du karité, qui de mon point de vue reviennent en principe à la TFK, Du coup, la TFK se retrouve pratiquement en concurrence avec certaines

Récit5: participation au dialogue de politique

« Nous avons effectivement participé aux JNP en 2009 à Koudougou. Cependant, nous n'avons point été impliqués ni dans la préparation ni dans les échanges. Nous y sommes allés parce que désignés par les services techniques de l'agriculture et de l'environnement (Directions provinciales) pour juste exposer nos produits. Nous avons également pris part à une rencontre du PF avec les femmes à Ouagadougou. Cela a été l'occasion pour nous de lui exposer nos problèmes, mais j'avoue qu'il n'y a pas eu de préparation ni de concertation préalables avant notre départ pour la capitale. »

Par ailleurs, il y a environ un an, nous avons pu organiser une action unitaire concertée qui a réuni les commerçants, producteurs, etc. A cette occasion, nous avons écrit une lettre au Premier Ministre pour le sensibiliser sur le karité, et suite à cela il a rendu visite à l'Union. Mais après, on ne sait pas comment faire pour savoir s'il ne nous a pas oublié.»

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

RECIT6 : la participation au dialogue

« Souvent, et même presque toujours, on reçoit les invitations tard et on n'a pas le temps de s'organiser, de se concerter, se préparer avant d'y aller. On se débrouille seulement pour parler à ces rencontres-là. Et puis nous sommes généralement accompagnées par l'Animatrice, et c'est elle qui pose les questions et apporte en même temps les réponses. La plupart du temps, on ne nous précise pas l'ordre du jour des rencontres ; en ce moment là, comment allez-vous vous préparer pour pouvoir participer efficacement ? Mais lorsque l'ordre du jour est précisé, c'est le gestionnaire qui nous dit de parler de ceci ou cela.»

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

faïtières membres, créant de la confusion et de la méfiance. En réalité, tout cela est la conséquence du flou qui règne au niveau de la TFK du point des missions».

Toutes choses qui engendrent des incompréhensions qui amènent certains membres à avouer qu'ils éprouvent du mal à appréhender l'utilité de la TFK, à discerner sa mission et à s'insérer dans son dispositif d'animation et de plaidoyer.

- *les insuffisances liées aux compétences et aptitudes des membres* posent d'une part le problème de l'analphabétisme des membres des OP/OPA, et d'autre part le problème de l'insuffisante mise à contribution ou cooptation de l'expertise externe d'accompagnement. En effet, s'il est généralement admis que l'analphabétisme concerne tous les secteurs d'activité en milieu

rural, il est surtout une réalité au sein des OP/OPA de la filière karité. Malgré les multiples formations reçues dans le domaine de l'alphabétisation grâce aux appuis divers apportés par l'Etat et les différents partenaires au développement et en particulier ceux de la TFK, force est de constater que de manière générale, les femmes restent les plus touchées par l'analphabétisme au sein de la filière

Récit 7 : qualité de participation

« Le niveau des femmes ne leur permet pas d'appréhender toujours les choses, mais comme ce sont elles qui représentent le niveau politique de l'Union, on ne peut que faire avec...Par ailleurs, c'est vrai qu'il y a des rencontres et des discussions au sein de la TFK, mais les techniciens ne sont jamais associés, alors que cela est nécessaire pour faire avancer les choses. »

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

karité. Peut-être parce qu'elles constituent la grande majorité des acteurs de ladite filière, mais sans doute aussi du fait de « l'analphabétisme de retour », qui traduit le fait que pour plusieurs raisons liées à l'environnement global dans lequel elles évoluent, bon nombre de femmes alphabétisées finissent par oublier ou perdre l'essentiel des acquis qu'elles sont censées avoir tirés de l'alphabétisation. Cet état de fait n'empêche pas forcément celles-ci d'avoir une vision plus ou moins claire des intérêts stratégiques liés à la filière, mais cela limite certainement leur capacité à s'exprimer et à défendre aisément et efficacement cette vision et leurs positions au sein des cadres de concertation ou de dialogue de politique.

A cela s'ajoute le faible niveau de qualification du personnel d'appui généralement mobilisé par les OP/OPA à la base, dont les capacités d'accompagnement restent relativement faibles.

- *les difficultés de financement des cadres de concertation* : Les organisations de base ne disposent généralement pas de budget spécifique affecté à la concertation ou à la fonction de représentation dans les espaces de concertation et de dialogue de politique. Même la TFK qui pendant longtemps a bénéficié d'un appui de la DYFAB n'a pas encore atteint un niveau d'autonomie financière qui lui permette d'avoir véritablement un contrôle sur ses choix ou options en matière d'animation de la concertation entre ses membres (thèmes, calendrier, nombre de participants, durée, etc.). C'est plutôt le bailleur qui décide, ou tout moins qui influence fortement les orientations à prendre.

Cette situation semble se compliquer d'avantage avec la tendance générale (cela va au-delà des filières agricoles) de plus en plus ouverte des membres délégués aux cadres de concertation de conditionner leur participation à l'existence ou à la consistance de la prise en charge des participants : pas de Perdiems, pas ou peu de participation

4.3. L'implication des OP/OPA de la filière lait dans le dialogue de politique/concertation

4.3.1. Structuration/organisation de la filière lait et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local

En 2008, le secteur de l'éleveur comptait 5761 groupements, 94 unions et fédérations et 22 associations, parmi lesquels on peut citer:

- le Syndicat des Eleveurs de l'Ouest du Burkina (SEOB) qui est une organisation à caractère revendicatif pour la promotion de l'élevage ;
- l'Association pour la Promotion de l'Elevage en Savane et au Sahel (APESS) qui se positionne dans la formation des leaders et le renforcement des capacités de production à travers la fourniture de « crédits équipement » à ses membres et la promotion de la culture fourragère ;
- les Groupements Villageois pour la promotion de l'Elevage Hommes et Femmes (GVE / GVF) dont les centres d'intérêt sont focalisés sur la promotion du petit commerce des femmes ;
- l'Union des Eleveurs Producteurs de Lait (UEPL) qui accompagne ses membres à un meilleur accès au SPAI et au renforcement de leurs capacités professionnelles ;
- la Fédération des éleveurs du Burkina Faso (FEB), composante clé de la Confédération paysanne du Faso.

A partir des années 1990, de nouveaux acteurs apparaissent au niveau de tous les maillons de la filière lait, dont les mini-laiteries (73 à Ouagadougou et 12 à Bobo-Dioulasso) pour ce qui concerne le maillon de la transformation.

Deux tables filières lait ont été mises en place en 1999, dont une à Bobo-Dioulasso et une autre à Ouagadougou,²⁵ regroupant tous les maillons et offrant des services aux membres à travers un club d'insémination artificielle et club d'animation et d'encadrement technique. Dans le souci de consolider sa structuration, mais aussi sa visibilité à l'échelle nationale les deux tables filières ont fusionné en septembre 2006.

La Table Filière Lait du Burkina (TFL-B), ainsi mise en place grâce au soutien du Projet d'Appui aux Filières bio alimentaires (PAF), demeure le cadre de concertation par excellence pour l'ensemble des acteurs de la filière lait. Elle regroupe les acteurs directs de la filière lait (producteurs, transformateurs, distributeurs²⁶) autour de l'objectif global de croissance et d'amélioration de la compétitivité de la filière lait local.

La naissance de la TFL est partie du constat que certains problèmes qui se posent (comme la problématique de la qualité, de la mise en marché et la promotion des produits laitiers locaux) ne peuvent être résolus au niveau d'un seul maillon mais plutôt avec l'implication des acteurs des différents maillons de la filière (production, transformation, distribution).

La TFL-B est structurée comme suit :

²⁵ Source : MRA/CCIB, 2005

²⁶ A ce jour, le volet « distribution » n'est pas véritablement organisé en maillon. De fait, on peut considérer que la TFL-B compte de façon effective deux maillons (Production et Transformation). Peut-être les distributeurs ne trouvent-ils pas leurs comptes dans la Table ?

- l'Assemblée générale qui est l'instance suprême de la Table et qui regroupe tous les membres ;
- le Comité d'animation composé de trois membres dont un représentant de chaque maillon de la filière, qui a pour mission de représenter et d'assurer le suivi de l'exécution du plan d'action de la TFL ;
- l'Assemblée des représentants qui regroupe des représentants de chaque maillon, à parité égale lors des prises de décisions, et qui oriente les actions du Comité d'animation.

S'il est vrai que la mobilisation des producteurs et des transformateurs autour de la TFL a été relativement facile, il n'en demeure pas moins que l'implication des distributeurs dans la table filière n'a pas été aisée et reste encore un défi à relever.

4.3.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière lait

Il est noté une faible préoccupation des OP/OPA de la filière lait à participer au dialogue de politique de portée nationale. La priorité pour la plupart des acteurs ou des responsables de la filière semble se focaliser sur la quête de ressources financières pour le développement des activités, d'où une certaine faiblesse de l'engagement en faveur de la concertation interne ou multi-acteurs sur les contraintes du secteur et les stratégies pour l'émergence de la filière.

4.3.3. Participation des acteurs de la filière lait aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région

A l'analyse, il ressort que la participation de la TFL-B au dialogue de politique n'est pas optimale en raison de l'absence de préparation et de concertation préliminaire qui puisse permettre la formulation d'une part de visions ou de positions consensuelles et d'autre part de propositions pertinentes qui rencontrent l'adhésion de l'ensemble des acteurs. Cette participation rime parfois à la figuration car véritablement, elle ne permet pas de porter les préoccupations du secteur en vue de leur prise en compte dans la formulation des politiques. Cela résulte du fait qu'il n'est pas offert aux acteurs les conditions d'une concertation préalable (documents souvent volumineux et difficiles à exploiter, délais courts, etc.) avant leur participation aux débats sur les politiques publiques.

Malgré ces insuffisances, les OP/OPA membres de la TFL sont plus ou moins régulièrement conviés aux ateliers, réunions d'information et autres cadres de concertation organisés par les Gouvernorats, les Conseils régionaux ou les Maries.

Par ailleurs, de manière générale, les Chambres régionales d'agriculture (CRA) ont animé des rencontres d'information dans toutes les régions. La représentation des acteurs de la filière lait au sein des prochains bureaux des CRA a du reste fait l'objet de concertation entre certaines faïtières locales et les services techniques étatiques, notamment les Direction régionales des ressources animales.

4.3.4. Participation des acteurs de la filière lait aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics)

Jusqu'à l'adoption du Document d'Orientation Stratégique en 2010, l'implication des acteurs de l'élevage à la formulation et au suivi des politiques du secteur peut être jugée insuffisante. Il est vrai que la TFL rappelle qu'elle prend presque toujours part aux manifestations ou événements publics ayant trait à l'agroalimentaire, mais il reste que ses membres disent éprouver du mal à s'approprier les politiques sectorielles qu'ils considèrent en déphasage avec leurs modes de production et leurs préoccupations notamment en terme d'accès aux marchés. Sans doute les réponses proposées par ces politiques pour la résolution des problèmes de la filière n'ont pas fait l'objet de discussions appropriées et de consensus avec l'ensemble de ces acteurs de l'élevage dans leur diversité.

Au-delà, il n'est pas exagéré de faire remarquer que l'Etat semble avoir parfois des doutes quant aux capacités des acteurs de la filière à apporter une contribution significative dans le processus de formulation des politiques de développement du secteur ou dans l'identification des stratégies de mise en œuvre de ces politiques.

Au niveau national, la TFL-B prend part à un certain nombre de cadres de concertation d'envergure comme les JNP, la rencontre

Gouvernement-Secteur privé ou plus récemment les cadres mis en place pour animer le processus d'élaboration de la SCADD et du PNSR. La table filière est invitée au niveau sectoriel pour des échanges dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Développement de l'Élevage (PNDEL) et du plan d'action et programme d'investissement du sous secteur de l'élevage (PAPISE), et spécifiquement sur la production et promotion du lait local.

Traditionnellement, elle organise des concertations en interne (c'est le cas cette année) en vue de préparer sa participation à la Journée Mondiale du Lait. A cet effet, il est fait le choix d'un thème en rapport avec les difficultés vécues par la filière.

Enfin l'on peut noter que vu sous l'angle du principe de subsidiarité, il est possible de considérer que les acteurs de la filière lait participent au dialogue de politique à travers la FEB qui, sous le couvert de la CPF, est plus ou moins régulièrement associée aux échanges sur les politiques nationales et sectorielles dans le secteur de l'élevage. Même si, par ailleurs, il est évident que la FEB ne porte pas toujours l'ensemble des défis et enjeux de la filière lait tenant compte des différents maillons.

Récit 8 : qualité de participation des acteurs de la filière lait au dialogue de politique

« C'est souvent les mauvaises personnes qui prennent part à ces rencontres. Sinon, nous ici, nous voyons à la télé des gens qui se disent ou qu'on a amenés comme représentants des éleveurs ou des producteurs de lait, alors qu'ils n'ont même pas une vache ! Par exemple tout récemment avec l'installation du directeur provincial des ressources animales, nous n'avons pas été invités mais nous avons forcé pour y être. Au début, le Directeur régional nous concertait chaque fois que de besoin pour que nous puissions participer aux cadres de concertation et à l'époque nous choissions nos représentants. Mais depuis quelques années il y a trop de politisation dans cette affaire là et c'est toujours des gens qui ne sont pas des acteurs de la filière qui nous représentent. Nous savons que ces gens là ne sont pas des éleveurs et ne connaissent rien de la filière lait, et les services techniques le savent également. Tout le monde sait que certains regroupements aussi n'ont aucune légitimité. Depuis qu'ils sont là, ces gens qui se disent nos représentants ne nous ont jamais rendu compte de quoi que ce soit. S'ils sont honnêtes, ils vous diront qu'ils n'ont jamais tenu de réunions ou d'AG depuis belle lurette. »

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

4.3.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière lait au dialogue de politique

L'appui des partenaires au développement à la filière lait (formation, appui-conseil, etc.) constitue un facteur pouvant contribuer à améliorer la participation des acteurs aux cadres de concertation avec l'Etat. A titre d'exemple, au temps du PAF, un animateur technique avait même été mis à la disposition de la Table filière en vue de dynamiser l'interface avec le Ministère.

En termes d'acquis, la concertation interne mise en œuvre par la TFL-B a permis par exemple l'élaboration (en cours) d'un répertoire national des producteurs et transformateurs de lait.

Autre résultat notable, la concertation a permis dans les régions, entre autres de renouveler les organes dirigeants (par exemple bureau régional des éleveurs de l'Est en 2010).

Toutefois, ici encore, les échanges avec les responsables de la TFL de même qu'avec quelques acteurs des maillons ont mis en évidence le faible niveau de concertation au sein des maillons et entre les maillons.

Plusieurs acteurs de la filière lait estiment que l'Etat manque de vision stratégique claire à partir de laquelle des politiques et des stratégies opérationnelles pertinentes pourraient être élaborées.

Récit 9 : financement de la filière lait

« En fait, les gens se découragent avec la succession des promesses non tenues par l'Etat. Par exemple, depuis janvier 2011, nous avons demandé 5 000 000 pour garantir la production du lait en toute saison. Cela aurait pu nous encourager à nous concerter mais aussi certainement à échanger chaque fois avec les services techniques. Ils ont passé le temps à nous dire qu'ils doivent se réunir pour examiner le dossier en février, puis mars, avril, mai, pour enfin nous dire que les fonds sont finis. Et là aussi, il a fallu que nous allions aux informations

Nous avons également sollicité un prêt bancaire avec la BACB en vain. Du coup, nous disposons de peu de moyens financiers pour pouvoir nous concerter en interne de façon élargie ou pour prendre part à des cadres de concertation avec les services techniques et nous faire entendre comme on l'aurait souhaité.»

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

Pour d'autres, cette vision existe peut être, mais il manque des stratégies ou des alternatives crédibles permettant de décliner cela en actions concrètes sur le terrain, qui soient à même de répondre efficacement aux préoccupations et aux attentes des acteurs de la filière.

Le sentiment généralement partagé au sein de la TFL-B et des OP/OPA de la filière est que les priorités retenues par l'Etat ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts des acteurs, notamment les petits producteurs, qui constituent pourtant la grande majorité des acteurs sur le terrain.

Les acteurs ont particulièrement insisté sur cette question de la vision, et les commentaires ne manquent pas là-dessus.

De l'avis même des principaux responsables de la Table, mais aussi de certains acteurs ou partenaires de la filière, la concertation interne a perdu progressivement de sa consistance et de

son efficacité, au point qu'à ce jour, il manque véritablement des actions fortes en ce sens prenant en compte à la fois les acteurs les plus significatifs de l'ensemble des trois maillons.

4.4. L'implication des OP/OPA du secteur fruits & légumes dans le dialogue de politique/concertation

4.4.1. Structuration/organisation du secteur fruits & légumes et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local

Le secteur fruits et légumes comprend des associations, des groupements, des unions de groupement et des interprofessions organisées en association interprofessionnelle : l'UNPFL, l'APROMAB, TFB, l'APROMUB, etc.

Dans le cadre spécifique de cette étude, le choix a été porté sur les cadres de concertation des acteurs de la banane et de la mangue.

La Table Filière Banane (TFB)

Elle existe depuis 2001 à l'initiative des opérateurs eux-mêmes, en tant que cadre de concertation des acteurs de la filière banane.

La table filière²⁷ banane comprend l'Union fruitière et maraîchère du Burkina (UFMB), l'Association des professionnels du mûrissement de la banane (APROMUB), l'Association Wend manegda des vendeuses de banane de Ouagadougou, le groupement BENKADI de Bobo-Dioulasso et l'Union des producteurs privés de banane du Houet (UPPBH).

L'Etat, acteur indirect, y est également représenté à travers les ministères intervenant dans la gestion de la filière à savoir le Ministère de l'Agriculture qui assure le secrétariat technique de la TFB et le Ministère du commerce qui en est membre.

Une photographie de la filière banane montre à priori un secteur assez bien organisé allant des groupements de base à une table filière banane. Les structures faîtières existent et même des activités sont menées allant de la promotion de la production à la commercialisation.

L'interprofession de la Mangue du Burkina (APROMAB)

La filière mangue présente de nombreuses potentialités en matière d'exportation et de transformation. Aussi, pour faire face à ces nombreux problèmes de la filière et développer des synergies inter-acteurs, il a été entrepris un processus de structuration des différents maillons, qui a abouti à la mise en place de regroupements spécifiques : les producteurs se sont organisés en structure à caractère national tandis que les transformateurs se sont regroupés en associations comme le Cercle des sécheurs (CDS) et le Groupement professionnel des sécheurs du Burkina (GPS/B).

Face au besoin de concertation, il a été créé en 2006 un cadre de concertation dénommé APROMAB (Association interprofessionnelle Mangue du Burkina Faso). Ses acteurs viennent essentiellement de trois maillons (production, transformation, exportation). Le contrôle de qualité est effectué par d'autres services en occurrence: ABAC/GERES pour 14% des producteurs, CDS pour 14%, le Département de Technologie Alimentaire (DTA) (3%) de

²⁷ Il existe depuis le 10 Janvier 2001

l'IRSAT, le PDR (3%), le Centre MURAZ (3%) et des agents de santé (3%) (PAFASP, 2007). L'état est également un acteur majeur de la filière mangue. A ce propos, ses actions sont notables pour la promotion de la filière mangue. Parmi elle, il peut être cité la mise en œuvre des projets tels que le Projet d'appui à l'amélioration des outils de production de la filière mangue séchée et le projet PAFASP.

La filière mangue regroupe des acteurs à profil diversifié disposant tout de même de capacités pour entrer en dialogue avec l'Etat. Cependant, la réalité est tout autre, car non seulement l'interprofession n'arrive pas à générer des ressources pour fonctionner de façon autonome, mais aussi pour conduire des actions de plaidoyer pour faire évoluer l'environnement institutionnel de la mangue.

Les principales activités de l'interprofession se répartissent dans les volets retenus par le plan d'actions de la filière, lui-même issu des différents plans stratégiques de développement (2001 et 2005).

Ces activités sont relatives à la professionnalisation, la formation et la concertation interprofessionnelle.

L'Union Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes

Le secteur des fruits et légumes connaîtra la naissance d'une troisième faîtière en mai 2006, en l'occurrence l'Union nationale des producteurs de fruits et légumes du Burkina (UNFL-B), avec l'ambition de contribuer activement à impulser une meilleure professionnalisation des producteurs des fruits et légumes au plan national. Elle est, selon son président, un outil d'expression d'échanges, de concertation des producteurs et un cadre de dialogue avec les différents partenaires du secteur fruits et légumes.

L'UNFL-B est une composante de la Fédération nationale des professionnels agricoles du Burkina (FEPAB). Elle constitue avec l'Union Nationale des producteurs de Céréales du Burkina les deux organisations formant la FEPAB. L'UNCB est composée de 17 unions de fruits et légumes.

Les défis aussi sont connus et sont de l'ordre de la professionnalisation des acteurs, la souveraineté alimentaire, l'amélioration des revenus des producteurs, la compétitivité des marchés.

4.4.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs du secteur fruits & légumes

Face aux besoins de plus en plus croissant de concertation, les acteurs œuvrent à la promotion des échanges au sein du secteur fruits et légumes et la mise en place de cadres de concertation ouverts à l'ensemble des acteurs. Aussi, la Table filière banane du Burkina (TFB) a placé sa IV^e assemblée²⁸ générale sous le thème "*La concertation, outil indispensable pour une promotion efficiente de la filière*". Ce choix est bien l'émanation de la conscience du « pouvoir du nombre » et de la nécessité de la concertation dans la recherche de solutions consensuelles aux problèmes des filières.

²⁸ Tenu le mercredi 18 mars 2004

Par ailleurs, le plan d'action de la TFB adopté 2004 met un accent particulier sur la concertation qui, selon le président, est l'une des clés de leur avenir car « elle permet de lever tous les goulots d'étranglement intra et inter maillons ».

4.4.3. Participation des acteurs du secteur fruits & légumes aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région

Il est peut être constaté de façon globale une participation des acteurs du secteur fruits et légumes dans les cadres de concertation au niveau provincial et régional. S'il est vrai que cette participation n'est pas optimale, il n'en demeure pas moins qu'un effort de participation est perceptible. Aussi rencontre-t-on les acteurs du secteur fruits et légumes dans les CCTP du Sanguié et du Kéné Dougou, le Comité de concertation pour la construction et la gestion du marché des fruits et légumes de Orodara et Bobo Dioulasso.

De façon spécifique, l'APROMAB est jugée assez active dans l'animation d'autres cadres comme les CCR. Elle est membre du comité d'approbation des projets et programme de la région des Haut-Bassins.

Cela peut se comprendre si l'on considère le fait que ce secteur regorge un nombre relativement important « d'intellectuels », donc des personnes à priori mieux avisées, qui se sont adonnés à l'horticulture, à la transformation et à l'exportation des produits agricoles.

Nonobstant cela, des difficultés restent encore posées en termes d'inadaptation du cadre institutionnel des filières, d'incapacité de lever de fonds en vue de promouvoir la concertation interne et le dialogue de politique avec l'Etat, de difficulté à produire un avis consensuel et partagé par l'ensemble des acteurs, et de difficulté de produire des actes inter filières.

Récit 10 : Participation au dialogue de politique

« Etant donné que la Loi sur l'interprofession n'est pas adoptée pour le moment, L'APROMAB avisera après son adoption. Mais il est clair qu'elle a été plus ou moins fortement impliquée tout au long du processus d'élaboration de ladite loi [...] A un autre niveau, l'APROMAB assure la présidence au sein du Comité d'examen des dossiers de demande d'appui dans le cadre du PAFASP. Mieux, cette responsabilité a été élargie à l'échelle régionale (Hauts-Bassins) pour tous les projets (comité d'approbation des projets). Dans le processus d'élaboration du PNSR, qui constitue comme vous le savez une priorité du gouvernement, l'APROMAB est membre de la cellule interministérielle au niveau des acteurs du secteur privé agricole, Etant donné que nous sommes pris en compte, il nous revient de nous organiser pour y contribuer efficacement.

Je pourrais vous donner plusieurs acquis à notre actif, mais prenons un exemple : depuis plus de 10 ans, nous avons argumenté en faveur de l'exonération de la TVA sur les droits des emballages, et en décembre passé, donc après 15 ans de lutte, le gouvernement y a accédé ![...] Avant, lorsqu'on partait aux rencontres, par exemple sur la loi sur l'interprofession au début, il y avait toujours plus de représentants des services techniques de l'Etat que des acteurs concernés eux-mêmes. Mais cela a changé aujourd'hui, et ça se remarque même au niveau des listes de présence.[...] Tout de suite par exemple à la rencontre avec le SP/CPSA il y a quelques jours, j'ai dit au Secrétaire Permanent qu'il doit rester avec nous jusqu'à la fin car c'est le lieu de prise de décisions, bien que tout le monde comprenait qu'il avait beaucoup d'instances, et il l'a lui-même dit.

Ce que nous disons parfois au gouvernement, c'est « vous voulez que les choses marchent et tout est lent ! » Voyez par exemple, ça fait 10 ans qu'on attend la loi sur l'interprofession.

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

4.4.4. Participation des acteurs du secteur fruits & légumes aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics)

Malgré la relative qualité de la ressource humaine de ce secteur, la concertation restent suffisamment en deçà de ce qui était attendu au niveau national.

Beaucoup d'actions disparates sont notées çà et là, mais il s'agit généralement d'initiatives ou d'actions en lien avec la mise en place d'un groupe professionnel, une interprofession ou une bourse spécifique à un produit.

Pour "relancer" la filière des fruits et des légumes, plus de 800 producteurs ont participé le 27 décembre 2003 à Kaya (centre-nord) à un forum animé par le président Ce cadre de dialogue de haut niveau a permis de prendre des résolutions pour stimuler la croissance de la filière.

Plus tard, le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques à travers la Direction de Promotion des Filières a organisé les 27 et 28 Février 2006 à Goundi un atelier ayant pour objectifs de poser un diagnostic sur le fonctionnement de la filière.

Toujours en 2008, le MAHRH à lancé, avec le soutien de la coopération canadienne, le projet "Dynamisation des Filières agroalimentaires du Burkina (DYFAB)".

Le ministère a aussi procédé le 7 novembre 2008 à Faso Djigui dans la commune de Fara au lancement de la production et de l'opération motopompe de la Table filière banane.

L'APROMAB par exemple est membre de la commission interministérielle, au titre du secteur privé agricole, pour la mise en œuvre du PNSR. Elle est jugée plutôt active dans sa participation aux JNP.

Il peut être signalé aussi la rencontre préparatoire de la Journée nationale de la banane. Elle a réuni en octobre 2010 à Dédougou, les acteurs de la filière banane de la Boucle du Mouhoun. Il s'est agi au cours de cette rencontre de poser un diagnostic qui met en évidence les forces, les opportunités, les faiblesses et les menaces au niveau de chaque maillon de la chaîne.

Dans le même cadre, il s'est tenu en juillet 2011 à Bobo-Dioulasso, la première édition de la bourse de banane qui a réuni plusieurs acteurs de la table filière banane. Cette bourse de banane a permis aux acteurs de réfléchir sur les axes pouvant rendre plus compétitive la filière banane. Composée de la Fédération nationale de banane, de producteurs, bref de tous ceux qui œuvrent dans la filière banane, cette bourse de la table filière banane a été initiée par les acteurs eux-mêmes avec l'appui des partenaires comme la DYFAB et le CIPAM. La bourse se voulait un cadre d'échanges, de partage d'expériences en vue d'inscrire la table filière banane comme une composante essentielle de l'économie nationale.

Récit11 : implication du secteur fruits et légumes dans le dialogue de politique

« L'implication des OP en tous cas pour ce qui concerne le secteur des fruits et légumes date du PASA avec les institutions de la Banque Mondiale. A l'époque, ni l'Etat, ni les OP n'étaient véritablement préparés au dialogue de politique [...] Déjà en 1993, nous avons participé à des cadres de réformes et nous étions à la Journée des paysans en 1994 à Léo, consacrée à la relance du coton, faisant suite aux concertations qui avaient eu lieu sous la révolution. A l'époque, les OP se demandaient quel est le bout par lequel l'Etat allait se désengager et comment faire sans l'Etat, et l'Etat lui aussi se demandait jusqu'où se désengager. Puis on est arrivé à l'institutionnalisation des JNP. »

Extrait des entretiens terrain avec les responsables d'OP/OPA

Dans le cadre des revues du CSLP au niveau national, les OP/OPA sont représentés par la FENOP, les CRA, et la CPF. Les interprofessions ou les organisations professionnelles ne figurent pas sur les listes des participants de la CST développement rural et sécurité alimentaire. Les acteurs directs des interprofessions n'ont pas été suffisamment ou pas du tout visibles au cours des exercices de revue du CSLP ou de l'élaboration de la SCADD. Néanmoins, dans le cadre de la formulation du projet de loi sur les interprofessions, de la stratégie de développement rural, quelques OP/OPA ont été concertés.

4.4.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs du secteur fruits & légumes au dialogue de politique

Les partenaires techniques et financiers sont conscients des enjeux et des limites de la TFK, et apportent audit secteur un soutien significatif. C'est le cas notamment du Projet d'appui à l'amélioration des outils de production de la filière mangue séchée et du PAFASP.

Toutes choses qui en soi constituent ou devraient constituer un véritable stimulus pour les acteurs du secteur dans tous les maillons.

L'imbricatio qui émerge de la forme de structuration du secteur des fruits et des légumes n'est pas de nature à favoriser la présence de ses acteurs dans les espaces de dialogue de politique. L'absence de concertation entre les filières du secteur semble être un facteur limitant à la performance des organisations professionnelles dans le dialogue et la concertation au niveau sectoriel, de même que dans le dialogue de politique au niveau national. La faible concertation à l'intérieur des maillons de même que dans les interprofessions limite la construction de points de vue pertinents, l'identification et la mise en œuvre d'un thème de plaidoyer dans le cadre de la recherche d'un meilleur être pour l'ensemble des acteurs.

L'inorganisation des acteurs de la filière est la raison la plus souvent évoquée pour justifier leur non invitation aux concertations ou au dialogue de politique.

Voilà ci dessous un ensemble de facteurs limitant pour une participation performante dans les espaces de dialogue de politique.

- *le faible niveau d'organisation interne des OP/OPA*: à l'instar des autres filières, le secteur des fruits et légumes n'échappe pas aux difficultés organisationnelles internes. Ces difficultés sont liées principalement au déficit de communication entre les acteurs des différents maillons, surtout entre les producteurs et les distributeurs, à la pratique de la vente au tout venant qui pose le problème du respect des conventions passées entre les producteurs et les

Récit 12 : participation au dialogue de politique

Vraiment, nous sommes présents dans beaucoup de cadres: Comité régional d'approbation, CCR, PNSR, JNP, où nous occupons la vice-présidence en charge de la production. Ah, ici là, c'est trop politique. En fait, partout où l'Etat organise des concertations sur le secteur rural, nous sommes présents.[...] Tant que le PAFASP nous appuyait financièrement, le Secrétaire Permanent de l'APROMAB organisait toujours les acteurs des différents maillons pour les préparer à mieux contribuer aux débats. Mais depuis que cet appui n'existe plus, ce n'est plus le cas.

Nous voulons bien être partout où il y a concertation, mais nous vivons de nos activités. Si nous passons notre temps à être ici et là, nous risquons de ne pas manger ! Alors, notre besoin pressant aujourd'hui, c'est avoir un secrétariat permanent qui assure toutes ces questions. Et une structure naissante ne peut en assurer les charges. Nous souhaitons un appui pour cela, bien entendu avec notre contribution pour un certain temps. Nous appuyer pour commencer, mais surtout assurer l'engagement des acteurs eux-mêmes de tous les maillons pour la pérennisation.»

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

distributeurs (en général les grossistes), au manque de fiabilité de l'organisation du transport pour le transfert des produits sur le marché (national ou sous régional).

Cette situation est dans certains cas à l'origine d'une lutte de leadership et de concurrence internes qui mine malheureusement la vie des OP/OPA mais surtout qui altère le bon fonctionnement et limite l'efficacité des cadres de concertation intra-secteur (au sein des maillons pris individuellement ou entre les acteurs des différents maillons).

- Les difficultés de financement des cadres de concertation

S'il est vrai que le secteur fruits et légumes présente des performances sommes toutes relatives, il reste que les tables filières et les OP/OPA membres sont en général confrontées aux mêmes difficultés de mobilisation de ressources financières en vue de prendre en charge les coûts de mise en œuvre des cadres de concertation en interne et/ou de participation aux cadres de concertation et de dialogue promus par l'Etat aux plans régional et national (*voir Récit 13*).

Tout au plus peut-on penser que cette situation est moindre comparée aux autres filières retenues par la présente étude. Selon un responsable d'OP « chaque fois que les acteurs de la filière quelque soit le maillon se sont retrouvés ensemble pour échanger, l'initiative est venue de la DYFAB, et pour ces concertations, il y a toujours des comptes rendus. »

L'alternative mise en œuvre par les tables filières du secteur, qui consiste à mandater les organisations membres pour la recherche des financements nécessaires pour entre autres la prise en charge de leurs délégués aux différentes instances de l'interprofession a démontré à ce jour toutes ses limites, car cela n'a pas véritablement permis d'améliorer le niveau de collecte des ressources.

A titre illustratif, le secrétariat permanent de l'APROMAB a disparu pratiquement avec la fin de l'appui du PAFASP, et depuis lors, les concertations ont désormais un caractère plutôt conjoncturel.

Récit 13 : Appui à la concertation

« L'appui apporté par la DYFAB est lent et mesquin. Tu vas attendre jusqu'à te fatiguer pour rien. Si même ils pouvaient nous permettre de traiter directement avec les bailleurs de fonds, c'était mieux. PNDSA 1 et 2, PA/OPA qui est mort un ou deux ans après son lancement pour être remplacé par le PAFASP, tout ça c'est des projets qui ont servi à apporter de l'argent à l'Etat, c'est tout ![...] Aussi, on ne voit pas trop ce que le PAS a apporté aux producteurs, en dehors de la prise de conscience que le paysan ne doit pas compter sur l'Etat ou quelqu'un d'autre. A partir de là, les paysans se disent de nos jours beaucoup plus que par le passé, « je ne vois pas ce que l'Etat peut faire pour moi ».

Extrait des entretiens terrain avec les responsables d'OP/OPA

4.5. L'implication des OP/OPA de la filière niébé dans le dialogue de politique/concertation

4.5.1. Structuration/organisation de la filière niébé et appréciation de la dynamique des OP/OPA du niveau local

Depuis la fin des années 90, l'Etat a encouragé la création de groupements de production par filière. Par conséquent, les

Le niébé, « Vigna unguiculata », est une plante morphologiquement proche du Haricot, et appartient comme celui-ci à la famille des légumineuses. Son aire d'origine est située en Afrique ou en Asie selon les sources

acteurs de la filière **Niébé** se sont organisés en groupements, en Unions départementales, en Unions Régionales avec un ancrage au Comité Interprofessionnel de Céréales du Burkina. Cette interprofession des céréales est composée de producteurs, de transformateurs, de transporteurs, de commerçants de céréales, de personnes ressources de la société civile. Le CICB est dirigé par un bureau de cinq membres et est représenté au niveau régional par des comités régionaux. Il assure la maîtrise d'ouvrage déléguée du Plan d'Actions des Céréales et celui du niébé dont les résultats essentiels attendus sont l'amélioration des performances de la filière céréalière et du niébé.

Parmi les missions dévolues au C.I.C-B, figure le rôle d'interface entre les opérateurs, les organisations professionnelles des céréales et du niébé, l'Etat et les autres intervenants. Le CICB est actif dans le dialogue de politique et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement de la filière céréales et niébé.

Le diagnostic réalisé dans la perspective de la formulation du plan d'action de la « filière » niébé révèle entre autres que le niébé est encore considéré comme une culture secondaire permettant notamment de couvrir les besoins alimentaires en période de soudure, même si l'on peut noter l'émergence d'une production orientée vers le marché, à travers la production en culture pure ou associée à l'utilisation de variétés améliorées, d'intrants et d'équipements améliorés et permettant d'atteindre des rendements de 1,5t/ha.

Le même diagnostic confirme que le processus de structuration de la « filière » niébé est récent.

Sur la base des résultats et conclusions de ce diagnostic, il a été engagé une stratégie de renforcement des capacités organisationnelles et en matière de concertation des acteurs concernés, qui s'articule autour des points d'action ci-après:

- la création d'un Comité Niébé (CN) au sein du CIC-B ;
- l'appui au fonctionnement du Secrétariat du Comité Niébé ;
- l'incitation au développement de la contractualisation entre les différents acteurs par la fourniture de services d'appui conseils et de suivi ;
- la mise en place d'un Observatoire.

L'organisation des agriculteurs apparaît indispensable pour faciliter leur accès au crédit car elle constituerait une garantie commune de remboursement et assurerait une capacité considérable de négociation et d'échange entre les producteurs, les autres intervenants de la filière et les institutions de financement.

Cette nécessité de l'organisation autour du niébé est aussi valable pour les producteurs semenciers. En effet, hormis quelques associations ayant entre autres activités, la production semencière, les producteurs semenciers ne disposent pas d'organisations professionnelles (OP) propres au niébé.

Outre le maillon de la production qui enregistre des organisations spécifiquement dédiées à la production, les autres acteurs ne fondent pas leurs activités sur la vente, le transport et la commercialisation du niébé ou sa transformation. Le ministère de tutelle a accompagné les producteurs de la filière à se structurer au niveau village, au niveau départemental, provincial et régional. Les nombreux projets et ONG ont également concouru à l'émergence de la filière qui est devenu un véritable instrument de lutte contre la pauvreté. Il faut relever

qu'outre les groupements des semenciers, la majeure partie des organisations de production du niébé sont essentiellement féminines.

4.5.2. La perception des enjeux de la concertation et du dialogue de politique par les acteurs de la filière niébé

Comme les acteurs des autres filières, ceux du niébé ont une bonne conscience de la nécessité de la concertation, de la participation au dialogue de politique même si cela n'est pas une pratique courante. L'émergence de la filière niébé est bien le fruit des concertations en vue d'améliorer la sécurité alimentaire des populations. Aussi, est-il remarqué une forte mobilisation des acteurs quand il s'agit d'activités de promotion du niébé.

Sous l'impulsion de la demande des consommateurs urbains et extérieurs, la production du niébé a amorcé une croissance vigoureuse à partir de la décennie 90. Le niébé mobilise de plus en plus les producteurs et les commerçants en raison de ses enjeux économiques. La filière compte de nombreux acteurs directs (producteurs, commerçants, transporteurs, transformatrices et consommateurs) et des acteurs indirects qui sont des institutions de recherche, de financement, d'encadrement ou des projets de développement voire des ONG.

Les différentes études conduites jusque là montrent que cette spéculation ne souffre pas de problème d'écoulement. La résolution des problèmes de conservation par le sac à triple fond, à augmenter l'engouement des producteurs à opter pour la culture pure du niébé. En outre, le prix rémunérateur du niébé a attiré cette année un nombre important de producteurs professionnels et amateurs. Le niébé est devenu une culture de rente générant d'importants revenus pour les ménages en milieu rural et même urbain. Il reste un outil important en matière de lutte contre la pauvreté.

4.5.3. Participation des acteurs de la filière niébé aux cadres de concertation à l'échelle locale : province et région

La relative jeunesse de la filière niébé en construction justifie en partie l'absence ou le très faible niveau de dynamique de concertation au plan local.

A l'étape actuelle, c'est surtout sous l'impulsion d'ONG ou de Projets opérationnels sur le terrain que certains événements relatifs au niébé ont été mis en œuvre (exemple dans la province du Sanmatenga).

4.5.4. Participation des acteurs de la filière niébé aux cadres de concertation à l'échelle nationale (inter-professions/pouvoirs publics)

Spécifiquement pour la filière niébé, il est difficile d'évoquer sa participation au dialogue de politique. Du fait que sa structuration n'est pas complète, il reste évident qu'elle ne peut influencer les politiques publiques et sectorielles que par le truchement d'une autre organisation faitière qu'est le CICB. C'est en cela que le niébé est fortement arrimé à la filière céréales.

Le positionnement du projet de promotion de cette filière au sein de l'interprofession des céréales montre le souci d'avoir une approche globale, même si dans la pratique, il y a un

plan d'action céréales et un autre plan d'action niébé. Dans les deux documents, le CICB a joué un grand rôle.

L'ensemble des concertations entre les producteurs sont le fait des projets, des ONG et de l'Etat. A travers la journée nationale du niébé, les nombreux fora²⁹ de réflexion sur la production et la commercialisation du niébé et l'inscription du niébé comme filière porteuse dans la SCADD, l'Etat exprime tout l'intérêt qu'il accorde à cette filière qui se positionne désormais au cœur de la lutte contre la pauvreté, comme un moyen d'amélioration des ressources des producteurs. Il est accompagné dans cet effort de promotion par de nombreuses organisations non gouvernementales dans le nord, au sahel, au plateau central, à l'est et maintenant dans le sud du pays. L'essor de cette « filière porteuse » montre à n'en point douter qu'au-delà de la sécurité alimentaire l'objectif visé est l'amélioration des revenus des ménages ruraux.

La concertation est donc beaucoup plus intense au sein du maillon de la production :

- Concertation entre producteurs (*partage d'expérience au cours des ateliers, analyse du marché et identification des opportunités d'affaire*) ;
- Concertation entre producteurs et organismes d'appui et de recherche (*dialogue autour des axes de promotion de la filière, influence du politique lors de fora, etc.*).

Plusieurs types de relations entre les acteurs sont observés au sein d'un niveau d'activité (production, commercialisation, transformation, transport et consommation) et entre les différents niveaux. Dans l'ensemble, l'on remarque une dynamique d'évolution de la filière impulsée par la consommation et la recherche.

Dans le cadre du dialogue de politique, le CICB a délégué une partie de sa mission de plaidoyer à la CPF. En réalité, c'est la CPF qui participe pleinement au dialogue de politique tout en associant les faïtières concernées par une thématique bien déterminée. Ainsi, le CICB sur délégation de la CPF et en vertu du principe de subsidiarité est associé au cadre de concertation sur la sécurité alimentaire. A ce titre, il est représenté dans tous les cadres régionaux de concertation sur la sécurité alimentaire. Le CICB est membre du Secrétariat Exécutif de la sécurité alimentaire.

Le CICB a été à travers la CPF, a été associé à la formulation du PNSR, de la SCADD, et de l'avant projet de loi sur les interprofessions. Il est membre du comité de pilotage de PAFASP et de celui u PAPSA.

Dans le processus de formulation du Programme Nationale du Secteur Agricole (PNSR), la CPF au nom des acteurs du secteur a été associée. Elle a participé activement en ce sens qu'elle a aidé à rapprocher les points de vue des différents acteurs, ce qui a abouti à la fusion du PROSDRP-PNIA pour donner naissance au PNSR.

La qualité de participation des OP/OPA actives dans la filière céréales et niébé est relative. Les délais de participation et de réaction accordés aux OP/OPA par l'administration publique sont très limites. Aussi, il est souvent difficile de participer à certaines réunions avec les acteurs appropriés. Pire, les OP/OPA ne disposent pas souvent de temps pour se

²⁹ Forum sur le niébé organisé à Dori²⁹, forum de réflexion sur la production et la commercialisation du niébé organisé par le ministère de l'Agriculture et de l'hydraulique les 11 et 12 juillet 2010 à Ouagadougou²⁹, etc.

concerter, formuler des points de vue, commanditer des « contre-évaluation » ou même rechercher le financement utile pour assurer leur participation au dialogue. Pour ce faire, la figuration est souvent la règle de la participation. Ainsi, il émerge le sentiment d'une instrumentalisation des OP/OPA dans les espaces de dialogue de politique. Les OPA semblent être interpellées pour la validation des documents proposés ou les stratégies élaborées pas les techniciens des ministères. Ce sentiment est largement partagé dans le milieu des organisations paysannes où hérésie et frustration côtoient la déception et résignation.

4.5.5. Analyse des acquis et des limites de la participation des acteurs de la filière niébé au dialogue de politique

Avec les résultats positifs de la recherche et les efforts des organisations paysannes, des ONG et des projets de développement, la culture pure du niébé prend de l'essor sur l'ensemble du territoire. Globalement, la compétitivité de la filière s'est améliorée comme en témoigne l'augmentation de la production et des exportations ces trois dernières années.

Par ailleurs, l'innovation en matière de recettes culinaires s'est traduite par la promotion de mets à base de niébé dans l'alimentation des populations. A cet engouement constaté au plan intérieur, il faut ajouter une demande extérieure qui semble augmenter d'année en année.

L'existence d'un marché rémunérateur et la demande des clients constituent la véritable opportunité de développement de la filière niébé. Toute chose qui est de nature à convaincre les acteurs concernés, notamment ceux du milieu rural, à mieux s'impliquer dans les cadres de concertation visant l'émergence d'une « filière » niébé et son développement.

La filière niébé a été plébiscitée comme filière porteuse au vu de sa place socio économique, son adaptabilité au micro climat local et sa forte demande sur le plan commercial. En dépit de tous ces atouts, les acteurs de la filière restent confrontés à un certains nombre de difficultés depuis la production jusqu'à la commercialisation. Parmi les nombreuses difficultés rencontrées par la filière, il peut être cité la difficulté des acteurs de cette filière à se concerter et entrer en dialogue de politique avec l'Etat, leur faible niveau d'organisation interne.

Cela se justifie en partie d'une part du fait du fort taux d'analphabétisme des acteurs (en rappel la majorité est composée de femmes), partant du fait de la faible capacité d'analyse des enjeux et des défis de la « filière ».

D'autre part, cela est plus ou moins la conséquence de la séparation consacrée entre la filière céréales et le niébé, qui pose véritablement un problème d'identité pour les acteurs, d'autant plus que ceux-ci sont tentés ainsi de considérer le niébé comme une culture d'association. Ce qui justifie l'absence d'une faïtière nationale.

Il a été également enregistré des difficultés de nature exogène qui peuvent se résumer aux points suivants :

- invitation tardive des OP/OPA aux espaces et cadre de concertation et ou de dialogue de politique ;

- délais très bref pour l'amendement des documents de politiques ou plans d'action et diverses stratégies ;
- polémique entretenu autour du concept de filière (un produit : une filière ou un produit, groupe de produits : une filière)
- documents de travail difficilement accessibles aux OP/OPA ;
- absence fréquente de ligne de financement des concertations ;
- stéréotypes entretenues par l'administration et projets à l'égard des OP/OPA ;
- considération des OP/OPA comme des freins aux différents processus de formulation et d'adoption des documents de politiques et diverses stratégies.

V. LEÇONS APPRISES PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

5.1. Les leçons apprises

Il est généralement reconnu que l'ensemble des filières étudiées ici mobilisent un nombre relativement important d'acteurs au plan national, avec une proportion significative de femme.

Cela revient à dire que ces filières dans leur ensemble génèrent des emplois (*voir encadré : récit 14*) plus ou moins significatifs (en nombre surtout), et cette situation est certainement susceptible d'amélioration en terme notamment de promotion d'une main d'œuvre à la fois plus nombreuse et mieux qualifiée au niveau des différents maillons.

Ces filières constituent alors ou pourraient constituer un puissant levier dans la lutte contre la pauvreté, notamment en milieu rural, dès lors que les conditions de leur développement sont mises en place et opérationnalisées.

Les principales leçons qu'on pourrait tirer de l'expérience de la participation des OP/OPA et/ou des différentes tables filières peuvent se résumer comme suit:

- l'effectivité et surtout l'efficacité de l'implication des acteurs au dialogue de politique sont tributaires du niveau et de la qualité de la structuration et de l'organisation des tables filières et des OP/OPA à la base: communale/départementale, provinciale, régionale ;
- l'appui des personnes ressources (consultants, experts) demeure une condition essentielle pour l'amélioration de la qualité des contributions (en termes de crédibilité et de fiabilité) des tables filières ;

Récit 14 : Contribution au développement local

« Chaque année, c'est beaucoup d'argent que l'Union donne : nous donnons à la commune de Léo et même à la commune de Sapouy, au Haut-commissariat, à la Mairie, la DPEBA, l'Action Sociale, l'Ecole, la Direction provinciale de l'agriculture, le CSPS, etc. De nos jours, l'Union emploie une quinzaine de permanents, et regroupe 92 groupements auxquels il faut ajouter 3200 femmes temporaires. Autrefois, nous étions toutes vendeuses de galettes, de beignets, etc., au marché, mais depuis qu'on a commencé le beurre, ça a changé notre vie. Nous avons même diversifié nos activités avec la production du sésame. »

Extrait des entretiens terrain avec les responsables des OP/OPA

- le dynamisme et peut-être aussi la qualité du dialogue/concertation entre les acteurs des filières et l'Etat dépendent du degré de confiance mutuelle ;
- les PTF doivent retenir que l'accompagnement devrait s'adapter au contexte global du dialogue de politique et à l'environnement général dans lequel évoluent les OP/OPA.

Au regard de ce qui précède, il se dégage un certain nombre de recommandations plus ou moins fortes, les unes communes à l'ensemble des filières étudiées, les autres plus spécifiques et orientées vers une filière en particulier.

5.2. Dialogue de politique et cadre de concertation des OP/OPA : Perspectives

Comme souligné dans les chapitres précédents, le Burkina dispose d'une multitude de cadre de concertation gage d'un souci constant de promouvoir la participation de tous, aux actions de construction du pays.

Le SP/CPSA mis en place pour la coordination des politiques agricoles à permis de combler un vide. En effet, les activités conduites par cette structure ont permis d'associer les acteurs de la production agricole à la formulation des politiques sectorielles de même qu'au suivi de leur mise en œuvre.

Face aux multiples cadres et à la divergence des discours des autorités publiques, il émerge un comportement de rejet ou de négligence de l'association de tous les acteurs au dialogue de politique. La multitude de repères pour la concertation finalement désoriente et instrumentalise les OP/OPA à des fins pas toujours avouées.

Tout de même une conscience des acteurs au développement émerge de plus en plus sur la nécessité de porter leurs voix au différents espaces de concertation et de dialogue de politique afin d'influencer les politiques publiques et sectorielles dans le sens de la prise en compte de leurs préoccupations et enjeux du secteur. Ainsi, par filière les acteurs s'organisent, professionnalisent les maillons, conduisent la concertation dans et entre les maillons avec quelques succès, mais des échecs.

5.2.1. Revue critique de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique

Comme le relève l'étude sur l'environnement institutionnel et organisationnel des organisations et structures du monde rural commandité par la CPF, « *la participation des organisations du monde rural (OMR) au débats politiques et à la prise de décision, malgré la volonté manifesté à travers les politiques, et l'organisation institutionnelle qui prennent en compte les OMR, les résultats des échanges avec les représentants de ces organisations, montrent que la participation et l'implication des représentants de ces acteurs aux débats politiques, et aux orientations de développement sont très marginales. L'influence des OMR sur les orientations, et les décisions stratégiques de développement restent faible..... La participation des OMR aux débats politiques, et à la prise de décision est caractérisée par leur faible contribution aux débats, et une influence limitée sur les choix politiques et stratégiques concernant leur secteur d'activités..* »

L'analyse de la participation des acteurs de la filière karité, lait, fruits & légumes et niébé ne donne pas des résultats différent de ce qui est ci-dessus souligné. L'analyse FFOM *sous*

forme d'épilogue ci-après permettra d'appréhender au mieux la situation de l'implication des filières (*objet de la présente étude*) au dialogue de politique.

5.2.2. Les forces de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique

Les forces dans ce contexte se réfèrent à tout ce qui concourt à la promotion, la stimulation, et la facilitation des espaces de concertation. De même que les aspects se référant à l'animation des différents cadres de concertation. Aussi il peut être retenu ce qui suit :

- La formulation de la lettre de politique de développement rural décentralisé et l'adoption de son dispositif juridique et opérationnel de mise en œuvre constituent la première force concourant à l'implication des OP/OPA au dialogue de politique ;
- La création et l'opérationnalisation du SP/CSCPDR constituent une étape majeure dans l'animation des cadres de concertation dans le contexte de la décentralisation et de la communalisation intégrale. A ce propos, elle a diligenté la conception et la diffusion d'un guide d'animation et de conduite des activités de concertation ;
- Le dispositif de concertation et d'échange prévu dans le CSLP, puis dans la SCADD est bien la confirmation d'une conscience sur la nécessité de participation des acteurs du monde rural à la formulation et l'animation des stratégies de développement du pays.
- La création du SP/CPSA et des structures similaires au plan sectoriel est aussi une confirmation du souci des gouvernants d'impliquer au maximum l'ensemble des acteurs économiques et sociaux au dialogue de politique pour la formulation des stratégies pour un développement harmonieux, durable et équitable du Burkina.
- La vivacité de la conscience sur la nécessité de participation de tous les acteurs à l'édification d'un Burkina prospère et havre de paix reste une des forces majeures de la promotion et l'implémentation du dialogue de politique.
- La mise en place des interprofessions procède de la volonté d'organiser les filières dans une optique de verticalité c'est à dire d'une mise en relation réciproque des différentes professions des filières, mais d'horizontalité par la création d'une voix unique de chaque filière dans les espaces de concertation et de dialogue de politique.
- La contribution pertinente d'autres organisations de la société civile, au suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du CSLP, reste un modèle de bonne pratique à promouvoir et à soutenir pour une concertation efficace et un dialogue de politique pertinent orienté vers l'adoption d'une stratégie de développement participatif ;

5.2.3. Les faiblesses de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique

Les faiblesses doivent s'entendre comme toutes les déficiences et échec à la participation optimale des OP/OPA au dialogue de politique au niveau régional et national. Pour les filières concernées par cette étude, les faiblesses sont de nature endogène et exogène.

Les faibles de nature exogène

- La faible implication des organismes de représentation des filières par l'Etat, dans les débats politiques et stratégiques. Les responsables des organisations sont souvent les invités de dernière minute avec pour souci qu'ils soient là pour la validation des orientations et décisions proposées par l'administration.

- La faible qualité de la contribution des acteurs du monde rural. En effet, en l'absence d'un instrument unitaire qui fait l'unanimité, l'Etat invite plusieurs structures censées représenter les acteurs du monde rural dans toutes leurs diversités. Celles-ci, sans concertation préalable, se présentent à ces instances où les débats dépassent souvent le cadre des problèmes conjoncturels, et se placent au niveau des questions politiques et structurelles, pour lesquelles les représentants de monde rural ne sont pas préparés.
- Le choix pas toujours cohérent des OP/OPA à inviter au dialogue de politique ou aux concertations au niveau sectoriel. Ainsi l'administration contribue à attiser les rivalités déjà malsaines entre les OP/OPA de même que la frustration des faitières les plus représentatives des professions ou de l'interprofession.
- Le style inapproprié de communication de l'administration en direction des OP/OPA n'est pas de nature à faciliter la contribution des organisations du monde rural aux débats de politique ou aux échanges au niveau sectoriel. Les invitations sont souvent transmises la veille des rencontres avec à la prime des documents volumineux de travail, impossible à lire, comprendre et amender en 24 ou 48 heures. Les documents sont souvent très techniques et ne prennent pas souvent en compte le besoin de compréhension des acteurs semi alphabètes ou analphabètes.
- La faiblesse des ressources affectées à la concertation et au dialogue de politique ne facilite pas l'animation des cadres prévus à cet effet. Seuls les cadres de concertation au niveau régional (CCRD) ont bénéficié d'un financement de l'Etat cette année et ce, pour une seule session de concertation.

Les faiblesses de nature endogène

- Le manque d'un cadre fédérateur formel ou informel, mais consensuel, vêtu d'une légitimité et doté de capacité pour porter les aspirations de l'ensemble des filières ou des professions, rend difficile la cohésion, la synergie d'action et la solidarité des acteurs dans les espaces de concertation et de dialogue de politique.
- La faiblesse de la concertation inter-filières et entre les maillons d'une même filière a pour résultante les incohérences, et la dichotomie dans les choix d'orientation stratégique et d'actions prioritaires.
- La CPF a promu dans les régions la mise en place d'un cadre de concertation des acteurs du monde rural³⁰. En tout 8 cadres ont été mis en place sur 13 et se donnent pour objectif de fédérer les points de vue des acteurs et de les porter aux espaces de dialogue ou de concertation pour la détermination des politiques publiques et sectorielles. Malheureusement, ces structures auxiliaires, ouvertes à tous, sont vite entrées en léthargie avec la rupture du financement. Cela pose toujours des problèmes de la conscience collective sur la nécessité de la concertation et du dialogue de politique.
- Dans le cas spécifique des interprofessions, la délimitation des filières n'est pas opérée de manière rigoureuse au point que l'énumération des acteurs n'est pas circonscrite aux seuls acteurs directs (c'est-à-dire ceux qui dépendent majoritairement de la filière pour leurs activités) mais à tous ceux qui interviennent dans la filière que ce soit de manière exclusive ou épisodique. Cette situation fragilise la cohésion des

³⁰ CRCOP : Cadre de Concertation Régionaux des Organisations Paysannes

interprofessions et ne permet pas de générer un consensus pour défendre les intérêts de l'interprofession et de l'ensemble de ses professions.

5.2.4. Les opportunités d'implication optimale des OP/OPA dans le dialogue de politique

Les opportunités de promotion de la concertation et de la participation sont grandes. Quelques unes sont ci-dessous énumérées :

- Le dispositif juridique et réglementaire pour encadrer le dialogue de politique reste une opportunité majeure de promotion de la participation des acteurs du monde rural ;
- La volonté politique des autorités publiques dans la promotion des cadres de concertation et des espaces de dialogue de politique;
- L'existence des organisations comme la CPF, le CICB, les tables filières mangues, banane, karité et lait, etc.;
- La mise en place d'une ligne budgétaire au niveau région pour la tenue d'une session de concertation ;
- Le dispositif de suivi de la SCADD est aussi une grande opportunité de promotion de la concertation avec l'ensemble des acteurs économiques ;
- La loi sur les interprofessions permettra de formaliser les interprofessions et leur donnera les moyens légaux de fonctionnement et la légitimité pour être présent à tous les espaces de concertation et de dialogue de politique ;
- La formulation de la SDR reste une opportunité de promotion de la participation des acteurs du monde rural au dialogue de politique et dans les concertations sectorielles.

5.2.5. Les menaces à l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique

Parmi les nombreuses menaces, il peut être retenu ce qui suit :

- L'attitude répulsive des certains fonctionnaires constitue une véritable menace à la participation des OP/OPA au dialogue de politiques. En effet, les invitations de dernière minute, le choix d'une seule langue pour le dialogue de politique, les pré-requis négatif sont autant de goulot d'étranglement à la participation des OP/OPA ;
- Le faible cota des OP/OPA dans les espaces de concertation (CCR : 03 OP/OPA et un représentant de la CRA; CCP : 03 représentants des OP/OPA, 01 CRA ; CCR : 03 et 01 CRA) ;
- La désignation arbitraire des OPA qui devront participer aux débats de politique par les agents de l'Etat. En générant la résistance et frustration diverses, ce mode de désignation augmente la frustration et divise les acteurs ;
- Les querelles de leadership entre les organisations du secteur rural n'est pas de nature à créer la cohésion et favoriser la mise en place de cadre ad hoc consensuel pour préparer les concertations et porter la voix des OP/OPA aux espaces de dialogue ;
- L'absence de texte régissant les interprofessions pose de fait la problématique de la légitimité des structures déjà existantes ;
- Le faible financement de la concertation par les partenaires au développement et la faible capacité de mobilisation des ressources endogènes constitue une menace, un

obstacle majeur à la concertation professionnelle, interprofessionnelle et au dialogue de politique.

5.2.6. Analyse critique du besoin d'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique

La mission terrain aux fins de la collecte de données pour la présente étude a permis de mesurer l'intérêt des acteurs du monde rural pour et dans le dialogue de politique. A ce propos, un responsable de la COPAKE, organisation membre de l'APROMAB affirme que « *le PASA a bouleversé les rapports entre Etat et paysan...aujourd'hui, on ne peut plus manœuvrer les paysans comme avant, même si la manipulation des acteurs est une règle de gouvernance des cadres de concertation.....En ce moment, il n'y a pas beaucoup d'offre d'emploi que dans le secteur agricole. Aussi, avec 80% de la population agricole, il est évident que de nouveaux leaders émergent pour animer le mouvement paysan... Cela a été possible, car les paysans ont été impliqués dans certains projets, même si ce n'était pas de la bonne manière, cela a néanmoins eu le mérite d'ouvrir les yeux et de créer des acteurs qui revendique...la non implication des producteurs aux projets et programmes de développement crée un problème d'appropriation desdits projets et programmes même si à l'identification et la formulation il y avait unanimité* »

Au regard de ce qui est dit, il émerge une conscience paysanne, une conscience de la nécessité d'être co-acteurs de la mise en œuvre de toute action de développement dans le secteur rural. L'ensemble des acteurs rencontrés reconnaissent la nécessité des concertations et du dialogue de politique. Cependant en l'état, ils ne perçoivent pas l'utilité en ce sens que non seulement les espaces de concertation riment avec espace de privation de liberté de penser, de castration du libre arbitre, d'instrumentalisation des paysans à des fins inavouées. A titre d'exemple plusieurs acteurs reviennent sur les JNP qui sont devenues des espaces de promotions des directeurs régionaux des structures déconcentrées des ministères de l'agriculture et des ressources animales. En effet, l'ensemble des réunions préparatoires sont en réalité des cadres de répétition générale en prélude à la JNP. Ainsi, ne sont désignés pour participer aux JNP que les acteurs qui accepte de se soumettre à ce jeu ; ce qui a fait dire à un acteur de la transformation que « *la désignation des acteurs se fait par affinité pour participer à la JNP ; ceci a été une règle de sélection jusque-là* ».

A l'opposé, les acteurs du secteur agricole et pastoral s'organisent pour prendre part aux échanges sur les politiques publiques, à l'implantation de la décentralisation, et à la gestion des communes rurales. Il s'est surtout agi de l'incitation des acteurs des filières à se positionner dans les conseils communaux de sorte à pouvoir influencer l'ensemble des décisions.

5.2.7. Les suggestions des OP/OPA en matière de dialogue de politique

Au cours de la collecte des données dans le cadre de cette étude, les OP/OPA ont été appelés à faire des suggestions pour améliorer leurs implications au dialogue de politique et aux concertations au niveau sectoriel. Un proverbe béninois dit « *qu'un chemin perdu peut être retrouvé* » aussi convient-on qu'il n'est jamais trop tard pour bien faire certaines choses. A ce propos, les acteurs proposent ce qui suit :

- La concertation à l'intérieur des interprofessions et/ou des professions est cardinale pour construire un point de vue, adopter une position et formuler une proposition dans le dialogue avec l'Etat et les autres partenaires au développement ;

- La concertation trouve un ancrage au sein de la CRA, qui reste le cadre idéal et le lieu où tous les acteurs des différentes filières peuvent se rencontrer et échanger sur les problèmes du secteur agropastoral. Aussi, il est utile d'œuvrer à son appropriation par l'ensemble des acteurs du monde rural. Cela passera par l'adoption d'un mode de représentation consensuelle, la délimitation précise des domaines et aires de compétence articulée avec le principe de subsidiarité dans le cadre des activités de représentation ;
- Le désengagement de l'Etat dans l'encadrement rapproché a contraint les acteurs à s'organiser pour se prendre en charge et nouer des partenariats utiles. Aussi il convient de relever que les offres de service et d'accompagnement de l'Etat ne sont plus adaptées aux besoins des acteurs du monde rural. Cette offre de service ne tient pas toujours compte du niveau d'évolution des OP dans un environnement en perpétuel changement. Aussi, faut-il mettre en place un axe de collaboration pour permettre à l'administration d'améliorer son offre de service et au OP de s'approprier les orientations politiques dans leurs secteurs d'activités ;

5.2.8. Proposition d'un dispositif pour l'implication optimal des OP/OPA dans le dialogue de politique

Tous les acteurs émettent le vœu d'une concertation à tous les niveaux afin de brasser au maximum l'ensemble des préoccupations des uns et autres dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ou sectorielles.

Aussi, la proposition d'un modèle participatif devrait s'adosser à un certain nombre de préoccupations concrètes exprimées par les acteurs :

- La concertation doit s'organiser à la fois du bas vers le haut, mais aussi de la commune vers l'Etat (axe vertical) ;
- L'axe horizontal de la concertation doit être marqué par une concertation au niveau des maillons, de l'interprofession/ Unions de groupement/fédérations/ la confédération ; puis entre filières. Cet axe répond du souci d'harmonisation des points de vue avant les échanges officiels avec l'autorité publique ;
- Les représentants des filières doivent être issus d'un processus de sélection participatif, éprouvé et consensuellement accepté ;
- Les organisations représentant les différents maillons ou la filière toute entière doivent être dûment désignées et ce, de façon consensuelle ;
- Les documents de base des concertations ou du dialogue de politique doivent parvenir aux acteurs dans leurs délais en vue de leur permettre de se faire une opinion sur le contenu des prochaines concertations et formuler leurs avis et proposition concrète pour alimenter l'amélioration continue;
- Les équipes de modération des échanges doivent veiller à ce que tous les acteurs puissent accéder aux messages véhiculés ;

5.3. Recommandations

5.3.1. Les recommandation générales à l'ensemble des filières

R1 : Réaliser ou actualiser une étude sur la chaîne de valeurs de chaque filière, de sorte à disposer des argumentaires nécessaires pour soutenir le plaidoyer en faveur de leur promotion;

R2 : Renforcer les capacités des responsables et des membres des OP/OPA ainsi que des tables filières en matière d'auto-évaluation et de suivi des indicateurs ;

R3 : Expérimenter dans le moyen terme un programme d'appui aux OP/OPA et aux tables filières en matière de suivi de la SCADD en général et du PNSR en particulier,

R4. Mettre en place une veille et un comité de suivi des politiques publiques au niveau national, régional et provincial. Ce comité de suivi gardera un caractère informel et sera doté d'une clé de gouvernance concertée fondée sur une alternance semestrielle.

R5 : Renforcer les capacités des leaders en matière d'interpellation, de lobbying et d'analyse des projets pour une meilleure participation au dialogue de politique.

5.3.2. Recommandations Spécifiques par filières

Pour la filière lait:

R1 : Elaborer et mettre en œuvre, en concertation avec la TFL-B et les OP/OPA de la filière lait, une stratégie appropriée d'inventaire des initiatives ainsi que des dynamiques qui méritent d'être soutenues et accompagnées. Cela devrait se faire en portant une attention aux « petits » ;

R2 : Conduire un diagnostic institutionnel et organisationnel afin de déceler les forces et les faiblesses, les opportunités et les menaces au fonctionnement optimal de la TFL-B ;

Pour la filière niébé :

R1 : Parachever la structuration régionale et nationale de la filière.

Pour le secteur fruits et légume

R1 : Mettre en œuvre un programme de plaidoyer afin de parvenir à l'adoption d'une loi sur les interprofessions, à la relecture de la loi 14.

R2 : Conduire un audit institutionnel du secteur fruits et légumes de sorte à identifier les goulots d'étranglement à son fonctionnement optimal comme cadre de concertation et de promotion du secteur d'activité.

Pour la filière karité

R1 : Rechercher un point de vue consensuel de l'ensemble des acteurs de la filière karité en vue d'une participation au dialogue de politique.

5.3.2. Recommandations à l'état

R1 : Œuvrer à diversifier, spécialiser et ajuster son offre de services aux besoins d'appui accompagnement des acteurs des différentes filières ;

R2 : Mettre en œuvre un plan de renforcement des activités des acteurs étatiques dans le cadre d'une amélioration continue de la participation des acteurs non étatiques au dialogue de politique ;

R3 : Opérer une analyse des textes régissant les OP/OPA afin d'améliorer le cadre institutionnel de mise en œuvre des activités ;

R4 : **Mettre en place un observatoire de la participation des OSC au dialogue de politique de sorte à permettre la formulation et la mise en œuvre des règles contraignantes pour assurer la participation des OP/OPA.**

R5 : Mettre en œuvre un dispositif de formation et de sensibilisation des OP/OPA sur l'ensemble des documents clés de politique.

R6 : **Veiller à l'implication effective des OP/OPA dans la formulation mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.**

R7 : **Veiller à la traduction en langue nationale des grandes lignes des politiques publiques et autres stratégie de développement sectoriel en vue d'une plus grande appropriation par l'ensemble des OP/OPA**

5.3.2. Recommandations aux partenaires techniques et financiers

R1 : Accompagner l'Etat à mettre en place et en œuvre un dispositif de formation et de sensibilisation de l'ensemble des OP/OPA sur les politiques publiques et sectoriels.

R2 : Veiller à ce que le gouvernement mette en place et en route une politique d'implication des OP/OPA aux débats de politique.

R3 : Soutenir l'Etat à mettre en place un observatoire de la participation des OSC au dialogue de politique.

R4 : Accompagner la société civile à mettre en place un cadre informel de concertation national décliné au plan régional et national en vue de suivre les politiques publiques.

R5 : Apporter un appui technique et financier aux cadres de concertation des OP/OPA au niveau des provinces, région et national.

R6 : Veiller à ce que l'appui apporté aux organisations locales s'arrime à leurs contextes institutionnels en perpétuel changement, et à leurs besoins réels d'appui conseil et formation.

R7 : **Accompagner l'Etat à l'implication effective des OP/OPA dans la formulation mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.**

R8 : **Accompagner l'Etat et les organisations de la société civile à la traduction en langue nationale des grandes lignes des politiques publiques et autres stratégie de développement sectoriel en vue d'une plus grande appropriation par l'ensemble des OP/OPA.**

CONCLUSION GENERALE

A l'évidence, la crise que traverse en ce moment la filière coton montre bien, s'il en était besoin, qu'il y a une impérieuse nécessité de dialogue entre les autorités publiques et les organisations du monde rural.

Cette situation a finit de convaincre que le déficit ou la faible qualité de la concertation entre les OP/OPA et l'Etat conduit ou peut conduire à la dégradation des conditions générales du développement rural et de la sécurité alimentaire, voire remettre en cause la paix sociale au plan national.

Les crises ou les conflits récurrents à travers le pays sont autant de situations qui sonnent le glas de la nécessité d'une concertation véritablement ouverte, transparente et responsable.

C'est dire que de grands défis se posent à la fois aux autorités politiques du pays et aux responsables des OP/OPA, notamment en lien avec les questions suivantes:

- le financement public des cadres de concertation et de dialogue de politique ;
- la mise en œuvre des recommandations issues des différents cadres de dialogue ainsi que leur suivi ;
- l'indépendance des acteurs non étatiques dans leur rapport avec l'Etat en matière de concertation et de dialogue de politique, aux niveaux national et local.

Et pourtant, l'analyse de la participation des acteurs de la filière karité, lait, fruits & légumes et niébé met clairement en évidence un constat : **la participation et l'implication des représentants de ces acteurs aux cadres de concertation et au dialogue de politique avec l'Etat restent faibles sinon très faibles, à la fois du point de vue de l'effectivité et de la qualité.**

La présente étude a permis de confirmer l'intérêt des acteurs du monde rural pour le dialogue de politique. Sans conteste, on peut affirmer que la conscience paysanne émergente depuis quelques années se renforce et se consolide progressivement, ce qui commande que les espaces de concertation et de dialogue de politique cessent d'être synonymes d'espace de privation de liberté de penser, de castration du libre arbitre ou d'instrumentalisation des paysans.

En termes de recommandations globales pour l'amélioration de l'efficacité du mouvement paysan dans le dialogue de politique au Burkina Faso, il semble que la réflexion devrait s'inscrire rigoureusement dans deux axes ou orientations.

D'abord sous l'angle de la décentralisation et des rôles et responsabilités des collectivités territoriales (communes, régions) dans l'animation du développement local, aboutissant à une situation dans laquelle celles-ci sont effectivement les porteurs de la concertation au niveau communal et régional, avec ce que cela exige comme stratégies ou mesures spécifiques nécessaires. Notamment l'inscription d'une ligne budgétaire pour la promotion des cadres de concertation dans la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales.

Ensuite sous l'angle du renforcement/consolidation de l'existant en matière de cadres de concertation des OP/OPA et de leur implication dans le dialogue de politique avec l'Etat. Et à ce niveau, tenant compte des acquis et des insuffisances constatés au niveau des quatre

filières retenues par la présente étude, il semble bien que l'option la meilleure serait, plutôt que de ne pas chercher à « réinventer la roue », mais plutôt d'aller sur la base de l'expérience de la CPF, et précisément des concertations et de l'implication dans le dialogue de politique mis en œuvre dans le cadre de la CAPEP.

Le challenge serait alors de réfléchir aux voies et moyens de rendre la CAPEP véritablement inclusive et opérationnelle en matière de plaidoyer et d'implication dans le dialogue de politique.

Toutefois, une telle option suppose non seulement l'engagement, au-delà du simple principe, de l'ensemble des leaders des principales filières des organisations du monde rural toutes filières confondues, mais aussi une restructuration appropriée de cet organe, de sorte à le rendre plus proactif et surtout plus apte dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des résultats du dialogue de politique à l'échelle régionale et nationale.

En tout état de cause, l'amélioration de la participation des OP/OPA des filières dans la concertation et le dialogue de politique devrait se nourrir des résultats d'une série d'évaluations rigoureuses régulièrement conduites par des personnes ressources jugées compétentes.

BIBLIOGRAPHIE

1. CPF : la participation de la CPF, de ses membres et de ses alliés au processus PNSR, 23p ;
2. MAHRH, Programme national du secteur rural (20112015) du Burkina Faso, version 00, juillet 2011, 91p ;
3. MAHRH : Etude sur l'environnement institutionnel et organisationnel des organisations et structures du monde rural, Nov 2010, 50p ;
4. Quotidien Sidwaya, N°6969 du 20 juillet 2011 ;
5. Quotidien Sidwaya, N°6974 du 27 juillet 2011 ;
6. Quotidien le Pays ; N° 4921 du 03 août 2011 ;
7. Burkina Faso, Constitution, 1991
8. Loi N°010/92/ADP portant liberté d'Association ;
9. Loi N°014/99/AN portant réglementation des sociétés coopératives et des groupements au Burkina Faso,
10. MEF : Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) 2011-2015, 116p ;
11. Ministère de l'agriculture : Politique national de promotion coopérative au Burkina Faso, décembre 1998 ;
12. MEF : Cadre stratégique de mise en œuvre de la concertation des partenaires du développement rural décentralisé, sept 2007, 33p ;
13. MEF : Guide d'animation et de conduite des activités de concertation, Aout 2008, 50p ;
14. FORMGRI : La formation des responsables du futurs : capitalisation des acquis de FORMAGRI Madagascar, 91p ;
15. Décret N°2009-781/PRESS/PM/MEF/MATD portant adoption de la 2^{ème} édition de la lettre de politique de développement rural décentralisé, nov 2009 ;
16. Décret N° 2009-838/PRES/PM/MEF/MATD portant création, attributions, composition et fonctionnement de cadres de concertation pour le développement rural décentralisé, dec 2009 ;
17. Arrêté n°2010-0065/MATD/RHBS/GBD/DREP portant création, composition, attributions et fonctionnement du cadre de concertation régional (CCR) des Haut Bassis ;
18. TFL-B, Document de présentation ;
19. Hamadou S (CIRDES) et Sanon Y (MRA), Diagnostic de la filière lait au Burkina Faso, CESAG, juin 2005, 46 slide ;
20. Nouvelles CPF, N°05, Jan-Mars 2011, Trimestriel d'information de la CPF, 7p ;
21. Table filière banane : Les producteurs du Mouhoun accordent leurs violons, nov. 2010 ;
22. <http://www.faso-dev.net>; Production de banane au Burkina : Une journée de relance de la production à Fara, nov 2008 ;
23. FAO : Les actes des tables rondes et de l'atelier régional sur : « le rôle des interprofessions dans le développement des filières céréales et oléagineux en l'Afrique de l'ouest », juillet 2009, 182p ;
24. Projet d'Appui aux Filières Bio-Alimentaires : Communication sur les interprofessions Au Burkina Faso

25. MERMET Laurent et BERLAN-DARQUE Martine (coord) ; Environnement: décider autrement; Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation; L'Harmattan, 2009.
26. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement; Charte de la concertation (1996).
27. Cf. DA HIEN Daniel, OUEDRAOGO Pierre Aimé, OUEDRAOGO Abdoulaye et HIEN Jonas dans « Proposition de mise en place d'un cadre de concertation des organisations de la société civile au Burkina Faso »
28. Cellule Nationale de Renforcement des capacités de la société civile : Le Document cadre de référence pour le renforcement des organisations de la société civile, Ouagadougou,
29. OUEDRAOGO Albert.- « Compréhension mutuelle et équilibre des intérêts entre l'Etat, le secteur privé et la société civile » conférence prononcée le 10 avril 2007 à Ouagadougou
30. Ministère de l'économie et des finances.- Les ONG et associations face au défi de la pauvreté. Bilan 2004-2006, Ouagadougou, juillet 2007 (rapport de synthèse) ;
31. TFK ; Note d'information, Salon international du karité de Ouagadougou 2ème EDITION International, *Shea Products Trade Show of Ouagadougou 2nd Edition* 20 au 22 Janvier 2011;
32. Cadre de Concertation des ONGs et Associations du secteur de l'Eau Potable, l'Hygiène et l'Assainissement au Burkina Faso (CCEPA), Document de présentation, Aout 2011 ;
33. Premier Ministère : Actes des états généraux de l'éducation au Burkina, Ouagadougou 5-10 septembre 1994, 177p.