

Vers une vision commune : des plans d’action pour un conseil agricole approprié dans les périmètres irrigués d’Afrique de l’Ouest



POINTS CLÉS

- Il est essentiel de développer une vision pour le fonctionnement d’un grand périmètre irrigué (et des services agricoles requis) qui soit partagée par toutes les parties prenantes afin de fournir une base solide pour renforcer la productivité, l’autonomisation des producteurs, la durabilité et l’amélioration de leurs moyens d’existence.
- Le fait d’élaborer une vision commune, d’analyser les problèmes de manière concertée et d’aboutir à un accord sur des actions spécifiques à mener renforce les capacités des participants et la confiance entre eux.
- Des plans d’action bien structurés qui émergent de processus de négociation représentatifs et participatifs constituent une base solide pour éclairer les choix d’investissement des bailleurs de fonds et des gouvernements, et pour gérer les périmètres au quotidien.
- Un facilitateur neutre et digne de confiance a la capacité de mobiliser les parties prenantes et d’assurer la médiation entre les différents groupes d’acteurs, tout en veillant à ce que chacun puisse se faire entendre.

Les organisations de producteurs et les gestionnaires des grands périmètres irrigués d’Afrique de l’Ouest doivent collaborer pour s’accorder sur une vision des services agricoles qui puisse accroître la rentabilité du périmètre tout en répondant aux besoins des différents types de producteurs. Toutefois, il n’existe pas de mécanisme institutionnel en place qui permette aux différents groupes d’acteurs – qui ont divers niveaux de pouvoir – de se mobiliser à un niveau stratégique ou de négocier et d’aller de l’avant sur la base de cette position commune. Cette note politique décrit un processus piloté dans trois grands périmètres irrigués de la région et en tire des enseignements pour des investissements futurs dans le domaine de l’irrigation.

Pourquoi ces plans d’action sont-ils nécessaires ?

Les grands périmètres irrigués d’Afrique de l’Ouest connaissent des difficultés – et pourtant ils constituent un instrument important pour réaliser les ambitieux programmes gouvernementaux pour la sécurité alimentaire, tels que formulés dans l’initiative régionale pour le riz¹. La production d’excédents de riz conséquents pour couvrir la demande intérieure croissante et réduire la dépendance envers les importations occupe une place de choix dans le programme des gouvernements de la région, et les investissements dans les grands périmètres irrigués visent à atteindre cet objectif.

Toutefois, la performance des périmètres irrigués n’est pas à la hauteur des attentes : les rendements sont inférieurs à ceux estimés lors de la conception des projets², et les coûts d’exploitation sont élevés – en partie du fait d’une mauvaise gestion, y compris une maintenance insuffisante des infrastructures. Les exploitants familiaux des terres irriguées ont souvent bien du mal à joindre les deux bouts car les coûts de production (y compris la main-d’œuvre) sont élevés et ne cessent d’augmenter, alors que les prix du paddy stagnent. Les producteurs pointent du doigt des services de conseil agricole (SCA) défaillants tout au long de la chaîne de valeur pour expliquer la faible productivité et le manque de rentabilité, et ils reprochent aux offices gestionnaires des périmètres de ne pas s’acquitter de leur rôle. De leur côté, les offices accusent les producteurs de ne pas respecter le calendrier cultural et de négliger leur part de l’entretien

des canaux. Dans certains cas, les relations entre les producteurs et leurs organisations d’un côté, et les gestionnaires de périmètre de l’autre, se sont détériorées à tel point qu’une réelle communication n’est désormais plus possible. Pourtant, les deux groupes restent inextricablement liés et interdépendants au sein d’un même périmètre irrigué.

Dans le même temps, motivés par des engagements régionaux en faveur de l’irrigation et de la production de riz et par des engagements mondiaux visant à éradiquer la faim et la pauvreté³, les investissements dans les périmètres irrigués se poursuivent. Les gouvernements, les banques de développement international et les bailleurs de fonds bilatéraux incluent dans leurs programmes de développement la réhabilitation des infrastructures, l’extension des zones irriguées, le développement des chaînes de valeur, le renforcement organisationnel des producteurs et l’amélioration des services d’appui aux producteurs.

Les investissements à haute performance exigent une analyse participative rigoureuse de la situation existante sur les plans socioéconomique, physique et environnemental, qui implique les futurs usagers des services ou des interventions⁴. Par conséquent, s’il existe un besoin urgent d’actions de développement et d’investissements pour résoudre les problèmes actuels des périmètres irrigués, il n’existe pas de mécanisme offrant aux investisseurs potentiels une analyse validée au niveau local des actions requises pour atteindre les

objectifs de développement fixés. Cela exige un processus commun d'analyse et de planification qui fasse intervenir tous les acteurs – ce qu'une évaluation d'avant-projet classique n'entreprendrait normalement pas.

Tester de nouvelles façons de travailler ensemble

Au cours d'une auto-évaluation initiale des organisations de producteurs (OP) et des gestionnaires de trois grands périmètres irrigués d'Afrique de l'Ouest (Sélingué au Mali, Bagré au Burkina Faso et Anambé au Sénégal), un certain nombre de défis et d'opportunités d'amélioration ont été diagnostiqués dans la façon dont (1) les producteurs identifient et expriment leurs demandes de services agricoles ; (2) les prestataires de services publics répondent à ces demandes ; et (3) l'offre et la demande de services sont négociées et coordonnées⁵. Les participants ont proposé plusieurs domaines d'intervention et un certain nombre d'actions spécifiques pour chacun, mais le besoin d'analyse et d'améliorations complémentaires est vite apparu – y compris en termes de priorisation, de justification et de définition des rôles et responsabilités.

Les deux principaux groupes de parties prenantes (gestionnaires et producteurs) sont donc convenus de créer, pour chaque site, un groupe de travail afin de passer en revue les problèmes et les opportunités, de définir une vision commune et d'élaborer des actions pour surmonter les problèmes

identifiés en exploitant les opportunités existantes et émergentes. Les groupes de travail comprenaient des représentants des gestionnaires de périmètre, des OP (aussi bien des femmes que des hommes), des organisations de services de recherche et de conseil, des collectivités locales et d'autres prestataires de services, ayant tous été proposés par leurs membres respectifs. Durant leur première réunion, les groupes de travail se sont mis d'accord sur une vision pour leur périmètre respectif (voir l'Encadré 1) et sur un programme pour les réunions ultérieures. Les sessions ont été facilitées par un membre de l'équipe GWI qui était connu de tous les participants et avait acquis leur confiance dans le cadre de recherches précédentes sur le site.

Les groupes de travail ont ensuite chacun tenu, sur une période de six mois, entre quatre et six réunions encadrées afin de définir des priorités et d'élaborer des activités dans les domaines thématiques (voir le Tableau 1) identifiés au cours des exercices d'auto-évaluation. Parmi les techniques utilisées figuraient la définition d'une vision (l'identification par les participants de ce à quoi ils voudraient que ressemble le succès), un brassage d'idées suivi de leur regroupement et de leur classement, et des discussions en petits groupes afin de peaufiner les détails pour permettre un retour et des discussions avec l'ensemble du groupe de travail.

Les plans d'action nés de ces réunions sont des documents évolutifs qui reflètent les priorités des parties prenantes à un moment donné. Ils suivent une conception hiérarchique de planification de projet assez classique, avec des activités permettant d'obtenir des produits qui contribuent à des résultats et des changements plus larges. Les rôles et les responsabilités ont été soigneusement attribués pour chaque activité, ainsi que des estimations budgétaires. De cette façon, il était plus facile pour les parties prenantes qui soutenaient certains éléments particuliers du plan d'identifier les activités qu'elles souhaitaient mener à bien.

Afin de garantir la pertinence et l'acceptation des actions identifiées par chaque groupe de travail, un processus de validation en plusieurs étapes a été amorcé. Des assemblées villageoises ont été organisées et des émissions de radio FM locale diffusées afin d'informer les producteurs sur le processus de groupe de travail et ses résultats, suivies par des discussions à la radio ou au niveau du village sur des sujets spécifiques. Des ateliers nationaux⁷ dans chacun des trois pays ont permis de présenter les plans d'action à un auditoire plus large, dont les participants ont été choisis pour leur capacité à appuyer certaines composantes du plan d'action – que ce soit sur le plan technique, financier ou par le biais d'un plaidoyer.

Utiliser les plans d'action pour engendrer le changement

Les plans d'action ont servi deux objectifs principaux : (1) leur processus d'élaboration a permis d'améliorer sensiblement les relations entre les différentes parties prenantes, de renforcer la confiance et d'engendrer une meilleure appréciation

Encadré 1. Visions communes élaborées dans trois grands périmètres irrigués d'Afrique de l'Ouest, telles qu'articulées par les groupes de travail

Sélingué, Mali

« La sécurité alimentaire est assurée dans la zone de l'Office de développement rural de Sélingué (ODRS), où les revenus des producteurs et productrices sont suffisants pour satisfaire leurs besoins et améliorer leur résilience aux effets du changement climatique. Les producteurs, les chercheurs et l'ODRS collaborent et communiquent correctement et régulièrement. Les organisations de producteurs et productrices, bien structurées, fonctionnent normalement. Le respect du cahier des charges, élaboré de façon participative, permet une meilleure gestion de l'eau et la réduction des conflits dans le périmètre. Le conseil agricole, compétent et doté de moyens adéquats, répond aux attentes des producteurs et productrices, qui se professionnalisent. Les ménages, bien équipés, disposent de parcelles en fonction de leurs capacités. Les appuis spécifiques aux femmes et aux jeunes contribuent à leur autonomisation et à la réduction de l'exode vers les mines artisanales. »

Bagré, Burkina Faso

« Les producteurs, ayant pris conscience de leurs responsabilités, ont rétabli la cohésion et la confiance entre eux. Ils ont mis en place des structures compétentes bien organisées qui gèrent efficacement leurs acquis et le patrimoine de la plaine aménagée de Bagré. Ils ont acquis des aptitudes et des capacités d'autopromotion qui leur permettent de valoriser des partenariats avantageux. Ils rentabilisent de façon optimale et durable leurs exploitations. »

Anambé, Sénégal

« Un conseil agricole ayant les moyens et les compétences techniques dans des domaines diversifiés est à la disposition des acteurs et travaille à leur autopromotion et leur autonomisation, dans le respect de l'équité et du genre, de la bonne gouvernance et de la préservation de l'environnement. »⁶

Tableau 1. Principales thématiques des plans d'action élaborés dans les trois sites d'étude

Thématique	Bagré	Sélingué	Anambé
Renforcement des capacités (des OP et des prestataires de SCA) – techniques et institutionnelles	Améliorer les performances des OP	Les OP sont bien structurées et répondent aux attentes des producteurs	Renforcement des capacités (des producteurs et des prestataires de services)
		Les SCA répondent aux besoins des producteurs	Bonne gouvernance
Communication, consultation	Améliorer la communication	Un système de communication relie les différents acteurs des SCA	Consultation, communication et plaidoyer
Filière riz	Améliorer la filière riz (production, transformation et marketing)		
Gestion de l'irrigation	Améliorer la gestion des infrastructures d'irrigation et de l'eau		
S&E	Aider les exploitants familiaux à respecter le cahier des charges convenu pour leur parcelle d'irrigation et à se l'approprier		Planification et S&E
Gestion des ressources naturelles			Gestion des ressources naturelles
Accès au crédit			Système de financement/crédit agricole
Femmes et jeunes		Les femmes et les jeunes sont effectivement autonomisés	

des rôles de chacun. Il a aussi renforcé les capacités des participants, en particulier au sein des OP, à exprimer leurs besoins et négocier avec d'autres acteurs ; (2) les plans eux-mêmes sont utilisés comme des contributions dans la conception des interventions par les agences publiques, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile qui travaillent sur les périmètres irrigués pour orienter et renforcer leurs programmes. Dans chacun des trois sites, les gestionnaires du périmètre et les OP ont inclus des éléments des plans d'action dans leur programme officiel de travail annuel.

Les plans ont été délibérément conçus de façon modulaire avec différentes sections thématiques pour permettre aux participants de n'en utiliser que certaines parties pour lever des fonds et développer des projets. Cela a déjà été valorisé avec succès. Ainsi, au Sénégal, la Fédération des producteurs du bassin de l'Anambé (FEPROBA) et l'Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA) ont élaboré une proposition commune de recherche-développement portant sur quelques problèmes de productivité identifiés dans le plan d'action, et cette proposition a obtenu le financement du Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaires⁸.

Un impact inattendu du processus de plan d'action a été une sensibilisation accrue des producteurs aux carences en matière de gouvernance, de communication et de gestion au sein de leurs propres organisations (coopératives et unions), et

au besoin urgent de les réformer afin de répondre aux demandes des producteurs eux-mêmes en matière d'équité et de transparence, et de satisfaire aux prescriptions officielles (conformité avec la législation régionale telle que l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires⁹) concernant l'accès au crédit et autres services d'appui.

ENSEIGNEMENTS

On peut arguer qu'il n'y a rien de très innovant dans l'approche de planification utilisée dans ces trois cas – elle a simplement regroupé des gens et des organisations autour de la table afin de discuter de sujets d'intérêt et de préoccupation mutuels. Des processus de planification et d'évaluation plus systématiques, tels que le Diagnostic participatif rapide et planification des actions (DPRP¹⁰) ont été pilotés et utilisés auparavant. Toutefois, le DPRP nécessite beaucoup plus de ressources que celui utilisé par GWI.

Si toutes les institutions concernées avaient fonctionné correctement, il n'aurait pas été nécessaire de mettre en place des processus facilités par des intervenants externes ; la coordination, la planification conjointe et la redevabilité mutuelle seraient systématiques. Cependant, le fait est que la capacité organisationnelle d'auto-analyse et de planification au niveau des périmètres irrigués est souvent fragile (aussi bien chez les OP que chez les prestataires de services), que des processus et

Les plans d'action sont utilisés comme des contributions dans la conception des interventions par l'ensemble des acteurs des périmètres irrigués.

systèmes appropriés ne sont pas en place et qu'il faut surmonter des années, voire des décennies d'absence de confiance pour pouvoir encourager la coopération. La facilitation extérieure joue donc un rôle majeur pour catalyser de telles démarches.

Le processus mis en œuvre n'avait rien de parfait, et plusieurs points faibles ont été identifiés par les participants et les facilitateurs. Parmi eux figurent notamment la faible expression des préoccupations des femmes au sein des groupes de travail – qui traduit la position dominante du chef de ménage masculin dans ces grands périmètres irrigués, où les parcelles sont habituellement attribuées aux hommes. Les femmes et les agriculteurs les plus pauvres sont en général désavantagés dans les négociations par leur niveau d'instruction plus faible et leur appréciation moindre des concepts, ainsi que par leur capacité limitée à prendre la parole au sein d'un groupe de travail mixte. Le processus a tenté de conjuguer des éléments de planification participative ascendante avec une conception de projet plus formelle, mais les participants n'étaient pas tous à l'aise avec cette façon de travailler. Les facilitateurs ont déployé des efforts particuliers pour inclure les femmes et les participants moins instruits dans les discussions, y compris par le biais des sous-groupes mais, inévitablement, certains des participants ayant plus d'instruction et de facilité à s'exprimer ont

eu moins de mal à se faire entendre. Enfin, il y a eu des difficultés logistiques conséquentes pour identifier une heure et un lieu qui conviennent à tout le monde pour les réunions du groupe de travail et pour maintenir l'intérêt et la concentration des participants.

Malgré ces difficultés, tous les acteurs impliqués ont reconnu que cette expérience valait la peine, que les plans d'action produits étaient constructifs et que, dans l'idéal, ils auraient dû voir le jour beaucoup plus tôt. Il est recommandé que le développement d'une vision et d'une planification communes et participatives soit intégré systématiquement dans les programmes de gestion des périmètres irrigués et, en particulier, au moment de considérer des grands projets de réhabilitation ou d'autres interventions d'aménagement. Le temps et les ressources dédiés par GWI au soutien de ce type de processus¹¹ semblent pleinement justifiés à l'aune des gros investissements (de l'ordre de plusieurs milliards de francs CFA, plusieurs millions de dollars US) réalisés pour les infrastructures d'irrigation chaque année en Afrique de l'Ouest.

Barbara Adolph

Chercheuse principale,
Groupe des ressources naturelles – IIED
barbara.adolph@iied.org

Notes

Cette note politique est fondée sur des recherches réalisées par GWI en Afrique de l'Ouest dans trois sites de barrage existants et leurs périmètres irrigués : Bagré au Burkina Faso, Sélingué au Mali et Anambé au Sénégal.

1. Voir par exemple Commission de la CEDEAO, Département de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau (2012) Accélérer la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. Note d'orientation stratégique de l'offensive régionale pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest. www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Offensive_Riz_FR.pdf.
2. GWI a entrepris des évaluations ex post des grands barrages, qui comparent les rendements attendus (y compris la production agricole) à ceux effectivement atteints. Voir <http://pubs.iied.org/G04007> pour Anambé au Sénégal et <http://pubs.iied.org/G04006> pour Bagré au Burkina Faso.
3. Objectifs de développement durable 1 et 2, voir www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable.
4. Les études de faisabilité pour de grands investissements comprendraient normalement une évaluation des performances économiques et financières d'un investissement et de son impact social et environnemental. Toutefois, ces évaluations sont entreprises par des consultants externes dans une période de temps relativement brève (p. ex. un mois) et ne découlent généralement pas de processus participatifs faisant intervenir toutes les parties prenantes, y compris la population locale/les producteurs locaux et leurs organisations.
5. Pour la documentation sur les exercices d'autoévaluation dans les trois périmètres et un examen des systèmes nationaux de conseil agricole dans les trois pays étudiés, voir <http://pubs.iied.org/G03998> pour le Mali, <http://pubs.iied.org/G03997> pour le Burkina Faso et <http://pubs.iied.org/G03999> pour le Sénégal.
6. Pour connaître l'intégralité des plans d'action, veuillez consulter <http://tiny.cc/gwi-selingue-fr> (Mali), <http://tiny.cc/gwi-fr-bagre> (Burkina Faso) et <http://tiny.cc/gwi-anambe-fr> (Sénégal).
7. Pour consulter les comptes rendus des trois ateliers nationaux, voir <http://tiny.cc/gwi-atelier-mali> (Mali), <http://tiny.cc/gwi-atelier-burkina> (Burkina Faso) et <http://tiny.cc/gwi-atelier-senegal> (Sénégal).
8. FNRAA (Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaires), www.fnraa.sn
9. L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) est un système de droit des affaires et d'institutions de mise en œuvre adopté par 17 nations d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Les règles de l'OHADA sont de plus en plus appliquées aux organisations de la société civile et aux entreprises, y compris aux OP, pour veiller à observer une norme minimale de gouvernance, de transparence et de gestion. www.ohada.com
10. Voir les détails dans Lempérière, P., van der Schans, M. L. et Gandhi Bavanirajan, V. J. (2014) Research for development using participatory rapid diagnosis and action planning for irrigated agricultural systems: a manual for development researchers and practitioners. Édition révisée. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome ; Institut international de gestion de l'eau (IWMI), Colombo. <http://tiny.cc/fao-iwmi-prda> (en anglais uniquement)
11. Aux alentours de 13 000-20 000 USD (environ 7 600 000-11 400 000 FCFA aux taux de change de septembre 2016), ce qui comprend le coût des ateliers nationaux, plus 40 à 50 jours-personne pour le facilitateur.

GW EN AFRIQUE DE L'OUEST

La Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest est un projet de recherche-action et de plaidoyer.

Nous travaillons avec les exploitants familiaux et les gouvernements pour concevoir des politiques et pratiques qui améliorent la sécurité alimentaire et les moyens de vie des ménages dans le contexte des grands barrages à buts multiples. Le projet est financé par la Fondation Howard G. Buffett et mis en œuvre par IIED et l'UICN.

www.gwiwestafrica.org

UICN

L'Union internationale pour la conservation de la nature aide à trouver des solutions pratiques aux problèmes de l'environnement et du développement actuels. Valoriser et conserver la nature, assurer une gouvernance efficace et équitable de son utilisation, et développer des solutions basées sur la nature pour relever les défis mondiaux du climat, de l'alimentation et du développement, tels sont les domaines dans lesquels s'exercent les activités de l'UICN.

www.iucn.org

IIED

L'Institut international pour l'environnement et le développement promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décision.

www.iied.org

Pour plus d'information sur la Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest, contacter : **Jamie Skinner**
jamie.skinner@iied.org