

## Déclaration de Paris et élaboration de politique publique agricole : quand la gestion du processus favorise le leadership des donateurs et celui des acteurs non étatiques – Dossa Aguémon

*La déclaration de Paris demeure peu opérante quand le processus d'élaboration de politique publique a lieu dans un contexte d'enthousiasme peu propice à la réflexion critique, de faible capacité des acteurs nationaux y prenant part, qui permet de surcroît la marginalisation de la plupart des catégories d'acteurs qui étaient supposés être impliqués. Cette situation favorise une reprise en main du processus d'élaboration de politique publique par les donateurs, ce qui contraste avec l'esprit de la déclaration de Paris, en l'occurrence l'appropriation, même si cette reprise en main permet aussi de remettre dans le processus de décisions les acteurs précédemment marginalisés.*

**La présente note s'intéresse à l'effet structurant de la déclaration de Paris sur le processus d'élaboration et de relecture de la politique publique agricole du Bénin**

Dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, les pays donateurs et leurs partenaires ont adopté en 2005 la déclaration de Paris. Elle repose sur cinq principes : l'appropriation (Principe1/P1), l'alignement (Principe2), l'harmonisation (P3), la gestion axée sur les résultats (P4) et la responsabilité mutuelle (P5). La déclaration de Paris met notamment l'accent sur la prépondérance du rôle des pays partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement dans le cadre d'un vaste processus de consultation (Principe1), l'obligation d'encourager la participation de la société civile (Principe1), et celle d'encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement (Principes 3, 4 et 5). Du côté des

donateurs, il s'agit de (i) respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle (Principe1), de s'aligner sur les stratégies des pays partenaires (Principe2) et renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats (Principe4).

Il devient dès lors normal de s'intéresser aux rôles des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques pour en tirer les leçons une décennie après la déclaration de Paris. C'est l'objectif de la présente note centrée sur la relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) en République du Bénin, document de politique publique agricole du pays. Il montre clairement qu'une gestion inadéquate du processus d'élaboration de la politique publique offre une opportunité de légitimation aux donateurs qui en prennent ainsi le lead, synonyme d'une certaine capture/évincement de l'Etat. Mais ceci constitue également pour les acteurs non étatiques une fenêtre d'opportunité pour améliorer son influence sur ce processus.

### Contexte d'élaboration et de relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole

En 2006, soit un an après la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, sur initiative personnelle du Président du Bénin alors

nouvellement élu, le Bénin s'est engagé dans un processus d'élaboration de la politique publique agricole. Placé sous le pilotage d'un comité technique composé uniquement de représentants de l'administration publique, ce processus a débouché sur un document de politique agricole portant sur l'horizon 2009-2013. Il s'agit du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). Mais à la demande des Partenaires Techniques et Financiers du secteur agricole béninois, demande réappropriée par la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA), le Gouvernement du Bénin a engagé au mois d'avril 2009 un processus de relecture multi-acteurs dudit document. Deux raisons majeures ont motivé la mise à l'agenda public de la relecture du PSRSA. D'une part, les exploitations familiales agricoles sont présentées dans la première version du PSRSA comme un problème au développement du secteur agricole. D'autre part, le cadre institutionnel de mise en œuvre de ce document était largement dominé par les représentants de l'Etat, ce qui préfigurait d'une faible implication des acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de la politique agricole, situation contraire à l'esprit du principe 1 de la déclaration de Paris.

Le processus de relecture a été conduit par un comité de pilotage multi-acteurs à travers son bras technique, le sous-comité technique également multi-acteurs. On se trouve alors en présence d'un processus post-Paris dont il convient d'apprécier l'effet structurant à travers certains principes sus-évoqués.

Signalons toutefois que le Bénin, à l'instar des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, est engagé dans la dynamique agricole africaine du NEPAD avec le PDDAA<sup>1</sup> et régionale de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

---

<sup>1</sup> Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine ou PDDAA. La Conférence de l'Union africaine (UA) a approuvé le PDDAA en juillet 2003 dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

(CEDEAO) à travers l'ECOWAP. Cette dynamique s'est traduite par la signature d'un pacte sur le secteur agricole le 16 octobre 2009 à Cotonou. Il paraît dès lors a priori difficile d'isoler l'effet de la déclaration de Paris de ce contexte global.

## Déclaration de Paris et Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole

### Déclaration de Paris et élaboration du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole

En dépit de leur implication dans le processus d'élaboration du PSRSA (Principe 1 de la déclaration de Paris), les attentes des organisations de producteurs agricoles n'ont pas été comblées par la première version, comme l'illustrent les sections précédentes. Deux raisons majeures expliquent cette ambiguïté. D'une part, l'élaboration du PSRSA était intervenue dans une ambiance d'enthousiasme général vu que ce processus avait été impulsé personnellement par le Président de la République alors fraîchement élu à une majorité confortable et affichant un volontarisme qui tranchait nettement avec le style politique de ses prédécesseurs. Cette conjonction de facteurs favorables s'est avérée enivrante pour la plupart des participants lors de l'élaboration du PSRSA, situation dont a profité le comité technique, quasiment contrôlé par le secteur public, pour imprimer sa perspective au document de politique agricole. Il y a d'autre part le fait que la Plateforme des organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin venait juste d'être créée. Cette organisation cherchait donc ses marques et n'était par conséquent pas dans les meilleures dispositions pour défendre efficacement la place des exploitations familiales agricoles dans le PSRSA, ce qui a limité son influence sur le processus. Ceci témoignant à la fois de l'effet structurant du

contexte national d'élaboration de la politique publique agricole du Bénin et des ressources politiques de pouvoir des participants sur les résultats de ce processus. La déclaration de Paris n'est donc pas performative en soi. Ceci dit, cette déclaration a été en partie mobilisée pour justifier la mise à l'agenda gouvernemental de la relecture du PSRSA comme l'illustre la section précédente.

### Déclaration de Paris et relecture du PSRSA

Pour rappel, la mise à l'agenda public de la relecture du PSRSA a été motivée par la faible place des acteurs non étatiques dans le cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA et la péjoration des exploitations familiales agricoles.

Ces arguments ont été motivés à la fois par certains principes de la déclaration de Paris en l'occurrence la participation et l'appropriation et par les directives de la CEDEAO en matière d'élaboration de politique publique agricole dans le cadre du PDDAA et de l'ECOWAP.

Contrairement à la phase d'élaboration du PSRSA où ils étaient complètement absents, les acteurs non étatiques étaient mieux représentés dans l'instrument de relecture, notamment le sous-comité technique. De la même manière, un nouvel instrument, en l'occurrence une équipe d'Experts Internationaux a été mise en place par les bailleurs de fonds du secteur agricole béninois pour faciliter le processus de relecture, des bailleurs devenus par ailleurs plus attentistes vis-à-vis du Gouvernement sur la politique agricole.

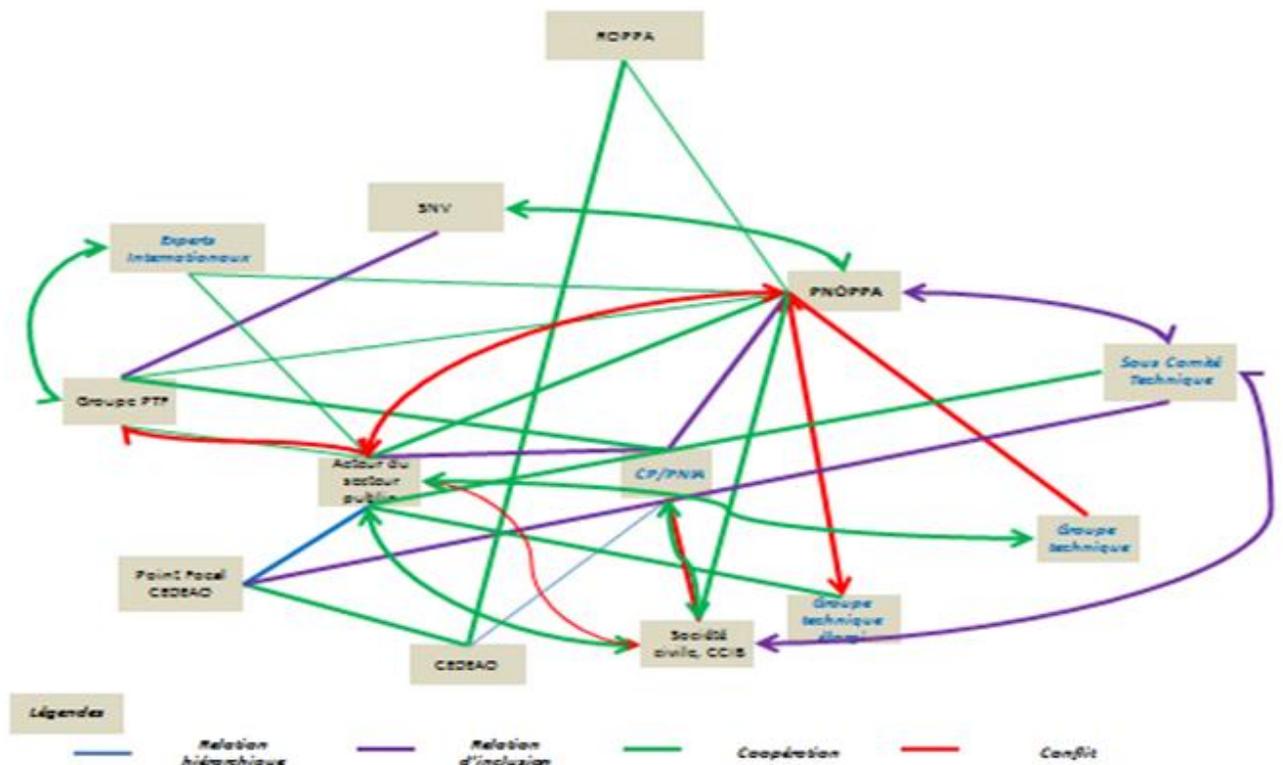


Schéma 1 : Interactions entre les parties prenantes au processus de relecture du PSRSA

*Le processus de relecture du PSRSA a mis en interaction plusieurs acteurs dont notamment les partenaires techniques et financiers (PTF), l'Etat central, les organisations de producteurs à travers la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA-Bénin), la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCiB), les experts (consultants en charge de la facilitation du processus de relecture du PSRSA. Comme l'illustre le schéma ci-après, la coopération constitue le mode d'interaction dominant entre les parties prenantes au processus, suivi du conflit et du lobbying. Les relations entre certains acteurs alternent entre conflit, lobbying et coopération avec le temps.*

*Source : Extrait de AGUEMON (2011 : 13)*

A l'issue de ce processus, l'une des deux orientations fondamentales du PSRSA a été consacrée à « la professionnalisation des exploitations agricoles de type familial » (MAEP, 2012: 42). En outre, de la prééminence des acteurs étatiques dans cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA dans sa version de 2009, on est passé à une quasi-parité de représentation entre acteurs étatiques et acteurs

non étatiques dans le nouveau cadre institutionnel.

Ces résultats sont essentiellement imputables en premier lieu aux donateurs du secteur agricole béninois, puis dans un second temps aux acteurs non étatiques tels que la PNOPPA et la Plateforme des organisations de la société civile (AGUEMON, 2011). L'influence des donateurs s'explique notamment par leur poids financier dans le secteur agricole, ressource grâce à laquelle ils ont, entre autre, commis des experts internationaux pour faciliter le processus de relecture du PSRSA et par leur sens d'analyse critique qui va leur permettre d'enrôler d'autres acteurs au fur et à mesure de l'évolution du processus. Les acteurs non étatiques vont alors développer des aptitudes à l'analyse critique (capacité construite entre autres avec l'appui financier de la SNV), et exploiter leur position au sein du sous-comité technique (possibilité qu'ils n'avaient guère durant la phase d'élaboration du PSRSA) puis les directives de la CEDEAO dans le cadre du processus ECOWAP pour infléchir les positions de l'acteur public sur les divergences à l'origine de la relecture du PSRSA.

## Enseignements pour l'élaboration des politiques publiques

L'élaboration de politiques publiques dans des contextes d'enthousiasme généralisé exige plus de vigilance de la part des parties prenantes au processus. Une veille permanente est requise.

Le processus d'élaboration doit se mesurer à l'aune des résultats dudit processus et non seulement du processus lui-même

Pour mieux produire l'effet attendu, la participation chère à la déclaration de Paris passe par:

- la présence active de l'ensemble des acteurs des politiques publiques dans les instruments chargés de les élaborer et
- une vision claire au niveau de chaque catégorie d'acteurs impliquée dans le processus.

## Bibliographie

Aguemon D, Mongbo RL et F LELOUP (2011) *Action publique, acteurs, ressources et pouvoir : cas de la relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin*, Communication présentée au IIIème Colloque des Sciences, Cultures et Technologies de l'UAC-Bénin, 6 - 10 Juin 2011 au Centre CIEVRA, Bénin.

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Forum à haut niveau, Paris, du 28 Février au 02 Mars 2005.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (2012) *Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, Version finale*, Octobre 2012, République du Bénin.

## Pour citer cette note

Aguemon D (2015) *Déclaration de Paris et élaboration de politique publique agricole : quand la gestion du processus favorise le leadership des donateurs et celui des acteurs non étatiques*. Etude de cas FORADYN, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD, 5p.