Atelier régional « politiques d'élevage », Dakar, 17-18 novembre 2004

Compte-rendu de l'atelier

Version lue en plénière

Un atelier régional sur les « politiques d'élevage » s'est tenu à Dakar les 17 et 18 novembre 2004 à l'invitation de l'ISRA, de la DIREL, de la FAO, de l'Ordre des Docteurs Vétérinaires du Sénégal, et du CIRAD. Cet atelier à porté sur le thème « Modernisation de l'élevage et pratiques de recherche-développement : Comment accompagner les politiques d'élevage ». Il a réuni plus de 100 personnes issues de l'administration centrale, de la recherche, des organisations de producteurs, des ONGs, des partenaires au développement et de la société civile. L'atelier avait invité plusieurs représentants des pays de la sous-région qui se sont exprimés lors des communications, des débats ou au travers de posters. Une attention particulière a été accordée à la situation du Sénégal en raison de l'actualité des questions relatives aux politiques d'élevage dans ce pays. Des enseignements à portée régionale ont ainsi pu être tirés de cette situation particulière.

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Madame le Ministre de l'Elevage du Sénégal en présence du représentant de la FAO, du Directeur Général de l'ISRA et du représentant de la Coopération Française.

1. Des politiques « top-down »

La première session a porté sur le contexte général. Elle a souligné que les politiques d'appui à l'élevage en Afrique de l'Ouest sont restées trop souvent le produit d'une réflexion « top-down », menée la plupart du temps par des techniciens et des décideurs des services gouvernementaux. Les interventions se sont concentrées sur des appuis sanitaires, sur l'approvisionnement des villes, sur des aménagements pastoraux et sur des programmes d'intensification. Ainsi, les politiques publiques d'appui au secteur élevage ont, dans la grande majorité, négligé la « co-construction » des orientations, à savoir l'implication des acteurs privés et des autres institutions publiques dans l'élaboration des diagnostics, des objectifs et des priorités à mettre en œuvre. Aujourd'hui, ces politiques sont confrontées à de nouveaux défis liés à l'ouverture des marchés internationaux et au dynamiques d'intégration régionale. A cet égard, les présentations ont rappelé que l'élevage, en raison de sa « multifonctionalité », était l'objet d'enjeux majeurs pour les décennies à venir. En effet, ces enjeux concernent tout autant l'approvisionnement des villes, la lutte contre la pauvreté rurale, la gestion des ressources naturelles et la préservation d'un patrimoine sociale et culturel. Devant ces défis, il appartient de s'engager dans de nouvelles orientations (une 4ème génération de politiques ?), qui s'appuieraient sur des démarches de concertation menées au niveau régional, national, local ou par filière. Ces concertations permettraient d'asseoir des partenariats avec les Organisations Professionnelles et la communauté scientifique. Finalement, cette session met en valeur les difficultés de l'appareil d'Etat à mettre en œuvre un véritable processus de « co-construction » des politiques publiques.

2. De nombreuses questions à résoudre

La session de l'après-midi a porté sur les questions de recherche. Elle a permis d'approfondir les réflexions sur les enjeux du développement de l'élevage en les traduisant en thématiques

scientifiques. Quatre thématiques ont été discutées. La première thématique concerne les « modèles techniques à développer ». A ce sujet, les participants ont souligné la diversité des situations, l'importance de la prise en compte des disponibilités locales en ressources alimentaires, l'importance des dynamiques d'innovation locales, la complémentarité entre systèmes d'élevage pastoraux et intensifs, et l'urgence de réconcilier les visions en terme d'entrepreneuriat et celles en terme de systèmes à faibles intrants. La deuxième thématique concerne « le commerce des produits animaux ». Sur ce point, les participants ont rappelé l'importance des négociations internationales, qu'elles soient menées au niveau de l'OMC ou dans le cadre des Accords de Partenariats Economiques entre l'Union Européenne et les pays ACP. En raison de l'impact majeur de ces négociations sur l'élevage en Afrique de l'Ouest (suppression des droits de douane d'ici 2008), ces négociations doivent être soigneusement préparées par les administrations nationales et régionales, en partenariat avec la recherche, les ONG et surtout les organisations Professionnelles. La troisième thématique a concerné la gestion du foncier. Les participants ont reconnu l'urgence que les pays d'Afrique de l'Ouest clarifient la législation sur le foncier. La quatrième thématique a concerné les besoins de structuration professionnelle et la gestion de l'information. Les présentations ont insisté sur le besoin de renforcement des organisations professionnelles d'éleveurs en vue de faciliter leur participation aux débats publics et à la négociation des politiques. Il a aussi été proposé de renforcer les dispositifs de production d'information, tant pour faciliter l'éclairage des décideurs sur les réalités locales que pour informer les éleveurs sur les décisions publiques.

Cette session a souligné que les questions soulevées par la recherche doivent faire l'objet d'une appropriation par les acteurs du développement. A l'inverse, il apparaît que les travaux de recherche prennent parfois insuffisamment en compte les questions des éleveurs et des décideurs. Ce qui souligne une fois de plus l'insuffisance des partenariats entre la recherche, l'administration, les projets et les organisations professionnelles.

3. La nécessité d'une meilleure collaboration recherche-développement

La deuxième journée de l'atelier avait pour objectif d'aborder ce problème de partenariat. Elle a été introduite par un exposé des initiatives conduites par la CEDEAO dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune (ECOWAAP). La présentation à rendu compte des initiatives de concertation engagées à différentes échelles pour impliquer les cadres des administrations nationales et les organisations de la société civile pour l'élaboration de cette politique agricole commune. La session s'est ensuite focalisée sur le cas du Sénégal et a permis de mettre à plat les expériences de collaborations existantes entre la recherche et l'administration dans ce pays. Les présentations du Plan National de Développement de l'Elevage (PNDE), de la Nouvelle Initiative Sénégalaise pour le Développement de l'élevage (NISDEL) et du programme d'Appui à l'Elevage (PAPEL) ont souligné les grandes orientations du nouveau Ministère de l'Elevage. Ils ont aussi mis en exergue les tendances de l'administration à reproduire des démarches « top-down » sans réelle concertation. A cette occasion, l'administration a souhaité un plus fort investissement de la recherche publique sur les thématiques socio-économiques. Des appels ont aussi été lancés en direction des chercheurs pour qu'ils soumettent au développement des projets de recherche qui leur apparaissent comme pertinents. Les mécanismes de financement de la recherche-développement ont aussi été débattus. Les risques de marginalisation de la recherche publique au profit des bureaux d'études privés ont été soulignés : absence de continuité des efforts de recherche, dispersion des thèmes, absence de capitalisation, déconnexion avec les politiques nationales. Il a été également rappelé que la recherche disposait d'outils de programmation à court et à moyen terme associant les décideurs publics et les représentants d'organisations

professionnelles. Au total, malgré l'existence d'instances de concertation associant la recherche et les utilisateurs de la recherche, on constate une difficulté à créer un intéressement réciproque débouchant sur une véritable « co-construction » de programmes de recherche.

4. Le rôle central des Organisations Professionnelles

La deuxième partie de la matinée a été consacrée à l'expression de cette difficulté par les organisations professionnelles. Si la plupart des organisations d'éleveurs reconnaissent la nécessité d'une structuration toujours plus forte, elles témoignent aussi d'une réelle capacité de mobilisation face à des crises ou lorsqu'elles sentent leurs intérêts menacés. Ce fut le cas lors de l'affaire du Ranch de Dolly, à l'occasion de la rédaction de la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale, ou, dans le domaine de l'aviculture, en réaction à la poussée des importations de cuisses de poulet. Dans ce contexte, la diversité des Organisations d'éleveurs apparaît plus comme une force que comme une faiblesse. L'existence de multiples interprofessions témoigne aussi de la vitalité du secteur élevage au Sénégal. Les Organisations professionnelles ont aussi le sentiment que la plus grande partie des moyens consacrés à l'appui au secteur élevage est orientée sur des actions de développement qui leurs apparaissent secondaires. C'est le cas notamment de l'insémination artificielle. De ce fait, elles souhaitent être plus fortement associées à la définition des choix techniques qui orientent les politiques et les projets. A ce sujet, les Organisations professionnelles ont évoqué de nombreux exemples de partenariats réussis avec la recherche, notamment dans les domaines de la formation des acteurs, du suivi épidémiologique ou du diagnostic de filières.

5. Recommandations de l'atelier

Deux ateliers de travail ont ensuite permis d'élaborer des recommandations sur les thématiques scientifiques et sur le renforcement des partenariat recherche-développement.

Les recommandations en terme de thématiques scientifiques concernent :

- L'environnement décisionnel des politiques
- Les systèmes de production
- L'organisation des acteurs
- Les marchés et infrastructures pour le développement de l'élevage
- Le foncier et la gestion des ressources naturelles

Les recommandations sur les modes de partenariat recherche-développement concernent :

- La nécessité de la mise en place d'un système d'information sur l'élevage
- Le renforcement des capacités de négociations des acteurs à la base
- La mise en place de cadres de concertations
- Le renforcement des partenariats avec les organisations financières
- La mise en cohérence des différents projets et intervenants en élevage

Conclusion : vers une « vision commune » ?

En conclusion, cet atelier a permis de réaliser à quel point l'efficacité d'une politique d'élevage dépendait de sa capacité à générer une véritable « vision partagée ».

Quel avenir pour l'élevage en Afrique de l'Ouest ? Le modèle de la vache grasse en stabulation doit-il constituer le seul horizon d'évolution de ce secteur ?

L'ensemble des participants de l'atelier conviennent de la nécessité pour les systèmes d'élevage africains de se moderniser. Mais il leur apparaît que cette modernisation prend des formes diverses adaptés à chaque situation, qui permettent la mise en valeur d'une grande variété de ressources et de territoires.

Ces évolutions font intervenir des paramètres qui ne se réduisent pas à la simple performance économique ou zootechnique. La reconnaissance de cette complexité implique de fait un besoin de partenariat toujours renouvelé entre l'administration, les organisations professionnelles, la recherche et les autres composantes de la société civile. Qu'elle soit menée au niveau du pilotage institutionnel, au niveau local, sectoriel, national ou supra-national, cette concertation apparaît comme la seule susceptible de faire émerger cette « vision commune » tant attendue.

Pour appuyer ces partenariats, les échanges d'information joueront un rôle de premier plan. Mais à la condition qu'émergent de véritables lieux d'expression du débat public sur le devenir de l'agriculture et de l'élevage dans la sous-région.