

FICHE EXPERIENCE

ANALYSE D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION

FSRPOP (Sécurité Alimentaire et Organisation des Riziculteurs) – GHANA – 2003

| | |
|--|--|
| Nom : Maes | Intitulé de votre poste actuel : Conseiller Sécurité Alimentaire. |
| Prénom : Olivier | Organisme (pays) : MoFA - Ministry of Food and Agriculture (Ghana) |
| Adresse mél : maes.olivier@africaonline.com.gh | Projets suivis : Coordinateur du projet « Sécurité Alimentaire et Organisation des Riziculteurs » (FSRPOP) |

Dans votre description¹ d'un exemple de processus de concertation dans lequel vous vous êtes impliqué ou dont vous avez été témoin, votre attention peut se porter sur les points suivants.

1. Le contexte

1.1 Resituer la thématique dans le contexte du pays + 1.2 Les origines du processus

La consommation de riz au Ghana est en pleine croissance et le Ghana importe entre 350 et 400 milles tonnes de riz par an pour une production d'environ 150 milles tonnes. Le gouvernement ghanéen a fait du développement du secteur rizicole une de ses priorités. Un projet du MAE a vu le jour en 2003 avec un double objectif :

- i) appuyer la structuration des riziculteurs du nord Ghana,
- ii) renforcer les compétences du MoFA en terme de formulation des politiques agricoles et notamment celle du développement du secteur rizicole. Pour y parvenir, l'option choisie a été de soutenir la création d'une interprofession riz.

1.3 La position de l'assistance technique dans le processus

L'assistant technique responsable de la mise en œuvre du cadre de concertation (interprofession riz) est positionné au sein de la Direction des cultures vivrières du MoFA. Dans les projets du MAE, on ne monte pas « d'équipe projet » avec laquelle on travaille quotidiennement, ce qui permet de transférer des compétences.

Il y a donc un risque de substitution réel dans la mesure où même, si l'AT discute de la méthodologie avec ses collègues du MoFA, il se retrouve en première ligne pour la mise en œuvre du processus de concertation. Et c'est souvent la mise en œuvre qui est la plus riche d'enseignements.

Pour éviter cet écueil, un consultant proche du MoFA a été contracté sur une courte période (5 mois) pour aider à la création de l'interprofession avec une supervision du MoFA et de l'AT. Ainsi, le processus de création de la structure de concertation fait lui-même l'objet d'un transfert de compétence.

¹ Les propos tenus dans cette fiche n'entraînent que leur auteur.

Par la suite, il est prévu que l'interprofession se dote d'un comité exécutif et d'un secrétaire permanent. L'AT pourra donc venir en appui aux personnes concernées.

1.4 Les objectifs et résultats attendus de la concertation

L'interprofession riz a pour principaux objectifs :

- partager de l'information entre acteurs ;
- proposer des orientations dans la définition de la politique de développement du secteur rizicole. La réalisation de cet objectif pouvant nécessiter la conduite par l'interprofession d'études et d'actions pilotes sur des segments de la filière afin d'identifier les principaux points forts & faibles.
- rapprocher les acteurs (du producteur au commerçant) afin de promouvoir la consommation du riz local.

Les résultats attendus sont :

- des acteurs mieux informés, notamment sur leurs contraintes mutuelles ;
- des accords de commercialisation entre producteurs et commerçants avec une démarche commune et concertée d'amélioration de la qualité ;
- Pouvoir influencer sur la nature des investissements dans la filière en fonction des contraintes réelles des acteurs de la filière ;
- Pouvoir influencer sur certaines décisions politiques qui ont un impact sur la compétitivité de la filière (taxe sur le transport du riz, taxe sur le riz importé, tarif électrique, etc.)

2. Les grands enjeux de la concertation

- Distinguer les enjeux politiques, économiques, sociaux....

Politiques : lobbying pour faire passer des textes de lois afin de réduire la concurrence du riz importé et améliorer la productivité du riz ghanéen. Améliorer la qualité des politiques définies en donnant voix aux professionnels de la filière.

Economiques : accords de commercialisation entre les acteurs. Augmenter la qualité du riz produit localement afin d'augmenter la plus-value.

Sociaux : revalorisation du rôle des producteurs.

3. Les acteurs en présence

3.1 Types d'acteurs et positionnement par rapport aux enjeux

→ Organisations rurales (OP, associations), OSC (Organisations de la Société Civile) (association, ONG, comité..), institutions publiques (nationales, décentralisées), collectivités locales, bailleurs, projets...

Dans l'interprofession, deux grands types d'acteurs doivent être différenciés :

→ les membres officiels (producteurs, transformateurs, commerçants, banques) ;

→ les observateurs (scientifiques, fonctionnaires, ONG, etc.)

→ Pour chaque acteur positionnement par rapport aux enjeux : que va t-il "gagner" ou "perdre" dans le processus de concertation ?, à quel niveau du processus intervient-il ?...

TROP TOT POUR ETRE ANALYSE.

Est-il possible d'émettre des hypothèses :

1) quant aux gains et pertes potentiels de chacun des acteurs du processus de concertation ?

La production de riz est fragmentée au Ghana, la commercialisation se fait sur des micro marchés locaux, le décorticage est généralement de mauvaise qualité. Dans ces conditions, il me semble que l'ensemble des acteurs de la filière riz a un intérêt évident de se regrouper afin de promouvoir la consommation du riz local dans les grands centres urbains. Les seuls « perdants potentiels » si la démarche fonctionne sont les importateurs de riz.

2) quant aux points potentiels de conflit liés à la concertation ?

A découvrir. Peut-être le partage de la plus-value sur certaines opérations de commercialisation.

3.2. Mode de désignation, légitimité et représentativité des acteurs en présence

Ce point est d'importance et complexe dans sa résolution. Au Ghana, les organisations de producteurs sont peu nombreuses et peu autonomes (spécificité du Ghana par rapport aux pays d'Afrique francophone). Les structures faïtières ont été construites par le haut, sont très politisées et n'ont pas de contacts avec leur base. Pour les transformateurs (meuniers, femmes étuveuses) et les commerçants (grossistes, détaillants), les associations sont quasi-inexistantes. Dans ces conditions, la question « qui doit être membre de l'interprofession? » est délicate.

La solution que nous avons mise en oeuvre a consisté en la réalisation (par deux agents du MoFA) d'un diagnostic des acteurs (OP, transformateurs, commerçants) dans les principales régions productrices de riz au Ghana. Ce diagnostic a duré plus de 40 jours et nous a permis d'identifier des groupes de producteurs dynamiques, tout comme des meuniers et des grossistes dont les volumes d'activités étaient relativement importants.

Les critères de sélection retenus, outre le dynamisme établie des acteurs, incluent :

- l'importance relative des différents systèmes de production (riz pluvial, riz semi-pluvial, riz irrigué) ;
- l'importance relative des différents types de producteurs (« small-scale farmers » versus « commercial farmers »)
- le volume transformé et/ou commercialisé ;
- la maîtrise de la langue anglaise dans un pays qui compte de nombreux dialectes.

Concernant la question de la représentativité, il faut à mon avis distinguer deux choses :

→ la représentativité de la structure de concertation (dans ce cas l'interprofession riz). J'identifie ici une impasse : pour que la structure soit fonctionnelle et financièrement pas trop coûteuse, on est obligé de réduire le nombre de membres. Nous avons considéré que le nombre de 35 acteurs privés était la limite. Avec une vingtaine de leaders paysans, le pourcentage de la production nationale obtenue est très minime, la taille des OP qu'ils représentent étant elle-même très petite. Idem avec les transformateurs et les grossistes.

→ la représentativité des membres sélectionnés. Dans la mesure où se sont les leaders des associations retenues qui sont sélectionnés, dans la mesure où le diagnostic sur le dynamisme des OP a été sérieusement mené, la question ne se pose pas vraiment pour les producteurs. En revanche pour les transformateurs, dans la mesure où la majorité d'entre eux ne sont pas regroupés en association, la question se pose avec plus d'acuité.

En plus des 35 acteurs privés de la filière, une sélection d'une vingtaine de membres d'organisations étatiques et para-étatiques oeuvrant au développement de la filière riz a été opérée.

3.3 Capacité des différents types d'acteurs à remplir leur rôle

→ Forces et faiblesses constatées

PAS ENCORE DE CONSTAT

Des hypothèses sont-elles formulables à ce stade ?

a) Des producteurs timorés en réunion car moins éduqués, notamment par rapport aux commerçants. C'est pourquoi sur 35 membres, nous avons retenu 17 paysans. Les commerçants sont au nombre de 7.

b) des membres observateurs (scientifiques, fonctionnaires, etc.) trop envahissants. Solution envisagée : réduire leur nombre aux prochaines réunions, « réunions internes ».

3.4 Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus

→ Formations proposées et suivies, appuis organisationnels...

INTERPROFESSION RECEMMENT CREEE

4. Mode d'organisation du processus de concertation

→ Dans le temps, étapes prévues : avec des objectifs de court, moyen, long terme.

Par exemple : (1) élaboration d'un diagnostic spécifique à un groupe d'acteurs, (2) élaboration d'un diagnostic concerté (3) définition d'axes de travail (4) définition de priorités (5)...

EN DISCUSSION. UN PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'INTERPROFESSION DOIT ETRE ELABORE. ON SEMBLE S'ORIENTER VERT LES POINTS 3 ET 4.

→ Dans le mode de travail : concertation à la base, par groupes d'intérêts, par correspondants, médiateurs, points focaux...

ENCORE EN REFLEXION

→ Ascendante ou descendante

Est-ce le Ministère qui organise, anime, pilote le processus ? (organisation descendante)

Ou est-ce une demande des acteurs d'instruire un tel processus, et qui se positionnent comme force de proposition par rapport au processus même ? (organisation ascendante)

La démarche est tout à fait descendante. Il s'agit d'une option politique claire du MoFA, avec l'espoir que cette initiative contribue au renforcement, au niveau local et régional, de la structuration des acteurs.

→ Eléments structurants du processus, les points d'évolution...

A OBSERVER. NOUS ESPERONS QUE L'INTERPROFESSION PUISSE AGIR COMME UN CATALYSEUR A LA STRUCTURATION DES DIFFERENTS ACTEURS.

5. Mode de circulation de l'information

- Ascendante ou descendante

LES DEUX. CHARGE AUX INSTITUTIONS DE FAIRE DESCENDRE L'INFORMATION ET AUX GENS DE TERRAIN DE LA FAIRE REMONTER.

→ Mode de restitution et de prise en compte des retours de la concertation : formats et diffusion des compte-rendus de réunions, ateliers, rencontres...

A REFLECHIR

6. Mode de suivi-évaluation du processus de concertation et de l'impact

- Outils de suivi du processus : degré de participation, régularité,

A OBSERVER

- Indicateurs de mesures d'impact

A REFLECHIR

7. Les moyens dégagés

- Per-diem, prises en charge des transports...

La stratégie est de minimiser les dépenses. Une distinction dans le traitement est opérée entre observateurs et membres.

Les membres venant de l'extérieur ont leur coût de transport (base transport commun) remboursés ainsi qu'un perdiem nuit (15 euros/nuit).

Les observateurs venant de l'extérieur ont droit à remboursement de leur frais transport (voiture privée) et un perdiem nuit supérieur (20 euros/nuit).

- Logistique, organisation concrète des réunions, ateliers, rencontres...

Le Ministère met à la disposition une salle de conférence réduisant ainsi le coût des réunions. La pause déjeuner est prise en charge.

8. Description détaillée d'une étape riche d'enseignement , avec les problèmes rencontrés et les voies de solution trouvées

Se reporter à la sélection des membres (partie 3.2. *Mode de désignation, légitimité et représentativité des acteurs en présence*).

9. Enseignements de l'expérience

- Distinguer les enseignements d'ordre méthodologique, pratique et organisationnel
- Mettre en évidence le rôle, la place et les limites de l'assistance technique dans le processus

LES ENSEIGNEMENTS SONT ENCORE A VENIR.