

FICHE EXPERIENCE

ANALYSE D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION

PACEPA (Projet d'Appui à la Concertation entre l'Etat et la Profession Agricole) – Sénégal – 2000/2004

Appuis à l'émergence d'une interprofession dans la filière avicole

Nom : LUNEL	Intitulé de votre poste actuel : Conseiller technique du Directeur de l'Elevage
Prénom : Eric	Organisme (pays) : Direction de l'Elevage - Sénégal
Adresse mél : elunel@yahoo.fr	Projets suivis : - Projet d'appui à la Concertation entre l'Etat et la profession agricole (PACEPA) - Actions régionales pour la qualité dans le secteur agro-alimentaire en Afrique

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

Filière avicole dans la région de Dakar.

Le processus est déjà ancien, puisqu'il a débuté, sauf erreur de ma part, en 94-95, dans le cadre d'un projet intitulé le PRODEC². A cette époque, la filière avicole était atomisée en une multitude de petits producteurs attirés par une filière effectivement prometteuse. Quelques industriels complétaient le tableau (fournisseurs de poussins et d'aliment). Les vétérinaires commençaient à s'installer en nombre dans le secteur privé ; certains ayant opté pour une spécialisation dans le secteur avicole.

L'état était en train de se retirer de la production (privatisation des sociétés publiques du secteur) et de l'appui technique au secteur.

Il est important de signaler que le processus n'est pas achevé actuellement, des divisions importantes persistant au sein de la filière.

1.2 Les origines du processus

Nombreuses difficultés enregistrées par les producteurs de produits avicoles (commercialisation des produits, fiscalité, concurrence des produits importés). Absence de structuration de la filière qui a constitué un obstacle à l'épanouissement de la filière. Devant la nécessité d'aller vers plus d'organisation, le PRODEC puis le PACEPA³ (et bientôt le projet PPI⁴) ont apporté des appuis en ce sens.

Je n'ai suivi que la partie financée par le PACEPA.

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

² Projet de développement des espèces à cycles courts (projet de l'ex-FAC)

³ Projet d'appui à la concertation entre l'Etat et la profession agricole (ex-FAC)

⁴ Partenariats professionnels et institutionnels

1.3 La position de l'assistance technique dans le processus

Variable : le processus est ancien et si une assistance technique spécifique était présente sur projet (le PRODEC à l'époque) dès la seconde partie des années 90, il n'en a pas été toujours de même. Elle a été par la suite épisodique, en appui à des actions financées sur le PACEPA. Les AT venant en appui au maître d'ouvrage (la Direction de l'Elevage), puis aux associations professionnelles (appuis méthodologiques) ; hors projet, j'interviens également comme conseil et/ou facilitateur auprès de l'interprofession naissante.

1.4 Les objectifs et résultats attendus de la concertation

Rapprochement des différents types d'acteurs de la filière avicole périurbaine de Dakar : meilleure structuration et meilleure gestion de la filière avicole périurbaine, constitution d'une interprofession indépendante. La pratique de la concertation était une des stratégies parmi les autres dans un tel processus.

2. Les grands enjeux de la concertation

- enjeux économiques prioritairement

Gestion d'une filière porteuse

- enjeux institutionnels

Il était vital que, l'Etat se retirant, un accompagnement soit mis en œuvre dans ce secteur encore totalement inorganisé.

- enjeux politiques

Aboutir enfin à une représentation professionnelle ou interprofessionnelle pouvant se positionner en interlocuteur vis-à-vis des pouvoirs publics.

3. Les acteurs en présence

3.1 Types d'acteurs et positionnement par rapport aux enjeux

- ⇒ D'abord, seuls **des producteurs individuels** se sont prêtés au « jeu » : à priori tout à gagner à participer à un processus de regroupement, ils ont adhéré assez vite, mais réticences habituelles vis-à-vis de l'efficacité des associations, de la perte du temps que l'on y consacre.
- ⇒ Puis, **associations de producteurs et associations de productrices** en aviculture périurbaine intensive ou semi-intensive : elles se sont constituées en cours de processus. Ces associations ont des bénéfices à tirer de la concertation (moins d'anonymat, d'isolement, meilleures possibilités de revendication, pression sur les fournisseurs).
- ⇒ **Association des techniciens en aviculture** : ont un bénéfice à tirer de la bonne santé de la filière ; par ailleurs, se positionner aux côtés des producteurs dans un processus visant à la reconnaissance est une stratégie qui peut s'avérer payante.
- ⇒ **Association des commerçants de produits de l'aviculture** : peu à gagner à court terme (plutôt à moyen terme : retombées éventuelles d'une meilleure organisation), une partie du désordre de la filière leur étant imputée : exposition accrue aux critiques des professionnels.
- ⇒ **Union nationale des industriels de l'aviculture** (fournisseurs d'intrants) : à court terme, pas mal à perdre, diminution de l'emprise et de la domination sur les petits producteurs qui sont leurs clients. Crainte pour l'opacité de leur gestion et de leur impunité sur les problèmes sanitaires dont ils sont soupçonnés d'être à

l'origine, de fait cette Union n'a presque pas existé et encore moins participé au processus.

- ⇒ **Direction de l'Elevage** : administration des services vétérinaires a accompagné le processus sans trop d'accrocs. Avec finalement assez peu à perdre en terme d'influence : le retrait de l'Administration des secteurs de production était de toute façon programmé et EFFECTIF. A gagner : des retombées médiatiques (et auprès des éleveurs) positives en cas d'amélioration de la situation économique de la filière, c'était un gage de simplification des relations que l'Etat pourraient avoir ensuite avec le secteur

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

Associations : type loi de 1901, base démocratique, leaders choisis parmi les membres, les leaders de ces associations sont des professionnels actifs.

Industriels : l'Union n'a pas fonctionné.

Direction de l'Elevage : fonctionnaires.

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

Leaders des associations : leurs forces résident dans leur représentativité et leur connaissance du secteur, mais faible surface financière, faible disponibilité de temps, par ailleurs les associations peinent à élargir leur base.

3.4 Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus

- Formations proposées et suivies, appuis organisationnels

Formations techniques ou organisationnelles (avec parfois intervention d'animateurs), multiplication des réunions de concertation, journées rencontres thématiques.

4. Mode d'organisation du processus de concertation

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

Objectifs de court termes : incitation au regroupement d'acteurs de la filière avicole par catégorie professionnelle (sur la base de diagnostics partiels de filière).

Objectifs de moyen terme : incitation à la création d'une interprofession.

Objectifs de long terme : gestion de la filière par l'interprofession / représentation de la filière (pouvoirs publics, médias, bailleurs de fonds).

Ci-après, chronologie de la concertation :

- appui à l'organisation et à la création d'associations professionnelles de la filière avicole autour de Dakar (PRODEC, 95-98).
- essai de fédérer les différents types d'acteurs autour d'une « maison des aviculteurs » – échec (PRODEC, 98 ou 99).
- journées nationales de l'aviculture (PRODEC, 98).
- formations techniques en direction des membres des associations créées précédemment (PACEPA, 99-03).
- formation à l'organisation et à la gestion des associations (PACEPA, 99-03).
- appui aux associations pour participation à un salon international de l'agro-alimentaire avec constitution d'un comité d'organisation (PACEPA, 2002).
- journées rencontres thématiques (PACEPA, 2003).
- formalisation d'une interprofession de la filière regroupant les différents types d'acteurs à l'exception notable des fournisseurs d'intrants (2002).

- au niveau régional UEMOA : réunion d'une coordination des filières avicoles ouest africaine (avec appui financier de la coopération française au Burkina Faso) en 1999, 2001, et 2004 avec Commission UEMOA.

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

Essentiellement concertation au sein de groupes d'intérêt (différents types de professions dans la filière) puis entre groupes d'intérêt, le plus souvent par l'intermédiaire des leaders respectifs.

→ Ascendante ou descendante

Plutôt ascendante.

→ Eléments structurants du processus, les points d'évolution

Ce sont les chocs extérieurs (fiscalité sur les intrants, importations massives de produits de découpe à bas prix) qui ont été les moteurs principaux des évolutions, valorisant ainsi par paliers les efforts consentis par ailleurs.

5. Mode de circulation de l'information

→ Ascendante ou descendante

Les deux.

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

Dépend de l'importance de l'événement (restitution restreinte par téléphone, restitution orale aux membres des associations réunies en AG, diffusion de comptes rendus papiers, voire utilisation des médias).

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

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

Aucun en tant que tel.

→ Indicateurs de mesures d'impact

Non.

7. Les moyens dégagés

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

Si réunion loin de la base des participants, prise en charge transport, hébergement et repas (per diem : assez rares, sauf s'il s'est agit de fonctionnaires). La plupart du temps il s'est agit de réunions tenues à Dakar avec des professionnels de la régions, d'où aucune prise en charge ; à l'avenir, les professionnels devront prendre en charge, en plus, une partie des éventuels frais de déplacement.

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

Locations de salles, chaises, matériel de projection, papier, communication et supports de communication, frais de consultation ou d'animation, reprographie, pauses café, carburant, fonds d'étude ...

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

Pas exactement une réponse à cette question, toutefois, un événement paraît intéressant : la formalisation de l'interprofession avicole, la FAVA⁵, s'est opérée en dehors de et bien après les principales phases du processus de concertation appuyé sur projets. L'élément déclenchant ayant été l'instauration de la TVA sur les intrants. Toutefois, les étapes antérieures du processus ont rendu possible cette rapide formalisation et sa rapide mise en action (en effet, les intrants avicoles seront ensuite exonérés de TVA).

9. Enseignements de l'expérience

→ Distinguer les enseignements d'ordre méthodologique, pratique et organisationnel

La concertation doit répondre à une problématique ressentie par l'ensemble des acteurs et susceptible de les inciter à débattre et à chercher ensemble des réponses consensuelles. Les acteurs doivent en formuler le besoin ; il est improductif de l'imposer.

→ Mettre en évidence le rôle, la place et les limites de l'assistance technique dans le processus

L'AT a surtout une fonction de facilitation. Sa position, en principe extérieure aux enjeux et aux acteurs, lui confère une neutralité naturelle susceptible de rassurer. Il a aussi un rôle majeur dans le traitement et la diffusion des informations. Il peut aider à préciser la problématique. Il doit, je pense, rester à côté du processus et ne prendre part aux débats que pour donner de l'information, reformuler des choses dites, et susciter des rapprochements de points de vues. Se substituer aux acteurs, prendre parti pour une frange d'entre eux : erreurs majeures à éviter. Mais il y en a plein d'autres ...

Quelles sont les qualités utiles à un AT pour accompagner un processus de concertation? Parmi ces qualités, quelles sont celles qui sont relatives à l'expérience, à la formation, au caractère?

Sur le plan humain, des capacités d'écoute et de discernement (caractère) dans la mesure où il doit rapidement appréhender le contexte de la concertation, identifier clairement les protagonistes (y compris ce que j'appelle les « tiers absents », c'est-à-

⁵ Fédération des Acteurs de la Filière Avicole

dire ceux qui sont des acteurs incontournables mais qui, pour des raisons multiples, ne sont pas représentés à la table des négociations), les enjeux, les conflits et sources de blocage potentiels.

Savoir éviter les pièges (expérience) que certains habiles orateurs ne manqueront pas de tendre pour le discréditer ; savoir « manipuler⁶ » les différents groupes (ou personnes) en présence (expérience ; formation ?).

Sur le plan des qualités techniques, je dirais qu'il faut avoir un vécu (expérience) des OP africaines, les connaissances spécifiques du secteur de production en question étant secondaires (formation). La présence d'un sociologue (si l'AT ne l'est pas) est un atout et représente un gain de temps (formation). Des rudiments en langue locale également (formation). Par ailleurs, une compétence spécifique sur les processus de concertation est souhaitable (formation).

Serait-il utile de prévoir des formations spécifiques des AT qui travaillent dans le domaine de l'appui institutionnel et dont l'outil "animation de processus de concertation" est un des outils de travail privilégié? Si oui sur quels thèmes et sous quelle forme?

Oui. Documents ou fiches théoriques mais aussi relatant des expériences (comme par exemple les géniales fiches que nous préparons ensemble !!!). Stages spécifiques courts, pourquoi pas ?

Dans quelle mesure les savoir-faire de l'AT en appui institutionnel sont-ils "transférables" à un ou plusieurs cadres nationaux?

Une partie de ces compétences sont transférables : il s'agit des compétences techniques ou acquises par la formation. C'est d'ailleurs un de nos jobs au quotidien que de former les collaborateurs nationaux et de faire passer des méthodes de travail. Les qualités utiles relevant du caractère ne sont pas transférables et la neutralité par la distanciation non plus, les services publics étant forcément une partie prenante dans la concertation (c'est au minimum un tiers absent).

⁶ Compris dans le sens où il s'agit d'orienter les débats en fonction des intérêts, des positions et susceptibilités de chacun, tout en gardant pour objectif d'aboutir à un consensus de progrès accepté par tous.