

## FICHE EXPERIENCE

## ANALYSE D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION

## PPdA (Programme de Professionnalisation de l'Agriculture) – Madagascar

<b>Nom</b> : BENE	<b>Intitulé de votre poste actuel</b> : Conseiller auprès de la Direction de l'Appui à la Professionnalisation des Producteurs
<b>Prénom</b> : Serge	<b>Organisme (pays)</b> : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) - MADAGASCAR
<b>Adresse mél</b> : <a href="mailto:sbene@simicro.mg">sbene@simicro.mg</a>	<b>Projets suivis</b> : Programme de Professionnalisation de l'Agriculture (PPdA), Projet Contribution à la Mise en Œuvre du Plan d'Action pour le Développement Rural (COMIPADR)

Dans votre description<sup>1</sup> 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 La thématique dans le contexte du pays

L'économie de Madagascar est à base rurale : l'agriculture concerne les 2/3 de la population, compte pour 28% du PIB et les produits agricoles (hors secteur de la crevette) pèsent 20% du commerce extérieur (hors zones franches). Malgré un potentiel avéré, la productivité agricole par habitant a décliné au cours des décennies passées. Les différentes politiques de développement rural élaborées au cours des dernières années ont tenté de mettre en œuvre des solutions qui pourraient réduire le niveau de pauvreté. Leurs impacts ont été limités pour trois types de raisons :

- des contraintes structurelles lourdes pèsent sur l'agriculture malgache : enclavement, sécurité, niveau d'éducation des ruraux, faibles capacités d'investissement, et forte variabilité des prix des produits agricoles.
- le marché domestique est étroit bien qu'en croissance. Le ratio Rural/Urbain est actuellement de 5.
- le contexte économique mondial s'impose à Madagascar depuis quelques années, et la demande sous-régionale est limitée.

Les autorités actuelles ont fixé comme objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 10 ans (objectif acté par la communauté internationale). Cela impose une amélioration considérable de la situation dans les campagnes. Des signaux assez forts ont été donnés dans ce sens par le nouveau gouvernement dès son arrivée au pouvoir : création de la Chambre d'agriculture, opérations charrue, maïs et engrais, détaxation des intrants agricoles, application des droits d'entrée sur le riz, concours du meilleur riziculteur.

Plus fondamentalement, ces autorités ont confirmé leur attachement au Plan d'action pour le développement rural (PADR) préparé par l'équipe gouvernementale précédente, qui a été intégré en l'état au Programme Stratégique de Réduction de la Pauvreté (PSRP).

<sup>1</sup> Les propos tenus dans cette fiche n'entraînent que leur auteur.

Le Plan d'Action de Développement Rural (PADR), mis en œuvre en 1998, est un cadre dont la mission est d'orienter les stratégies et les programmes de développement rural à Madagascar. Il constitue le référentiel des différents programmes et projets de développement rural.

Le PADR fonctionne selon des principes de participation, de concertation et de décentralisation. Les structures administratives, le secteur privé, les organisations paysannes, les collectivités territoriales, les ONG et les projets sont associés à ce processus d'élaboration et de planification du développement rural.

### *1.2 Les origines du processus*

Les outils de concertation, systématisés par la démarche PADR tant sur des problématiques territoriales (Groupe de Travail pour le Développement Rural : GTDR), que sur des thématiques sectorielles (Groupes Thématiques Centraux) se sont largement inspirés d'expériences anciennes comme les Comités de Coordination des Actions de Développement (CCAD) dont les objectifs étaient principalement d'informer d'échanger et d'harmoniser les interventions. Plusieurs CCAD ont été mis en place : CCAD du Vakinkaratra et de Tsiroanomandidy, CCADI de Mianarivo, KOFAMA de Ambositra, CPDI de Fianarantsoa, CRD de Ambatondrazaka, CCDI de Antananarivo, OCIM de Marovoay. D'autres structures d'esprit identique ont été instituées ces dernières années : le CROS de Tuléar, le CRD de Morondava, le CRD de Taolagnaro, et le CORDAL du Lac Alaotra.

Des outils spécifiques ont appuyé la concertation entre l'Etat et les OPA autour de thématiques stratégiques et de gestion de programme (Le Comité Paritaire de Concertation du Programme de Professionnalisation de l'Agriculture,...), ou la concertation entre OPA (Plateforme des OPA, Coalition Paysanne Madagascar, et tout récemment le réseau des OPA partenaires de AFDI : SOA).

Dans le même ordre d'idée, depuis Septembre 2002, le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MINAEL) appuie un processus d'installation des Chambres d'Agriculture dans les différentes régions de Madagascar. La chambre nationale s'appelle la **Tranoben'ny Tantsaha**. L'idée de sa mise en place avait été évoquée lors de la rencontre entre le Président de la République et 100 responsables d'OP le 18-07-2002 à Antananarivo.

Les politiques de décentralisation et de renforcement des compétences des Communes concrétisent également cette volonté d'intégrer les différents aspects et acteurs de la vie rurale dans des cadres de prospective concertée : les Comités Communaux de Développement (CCD).

Parmi les outils de concertation existent également des instances qui lient les acteurs du secteur privé et de la production autour de la gestion de filières de production. Un certain nombre de structures à vocation interprofessionnelle ont été mises en place depuis une dizaine d'années : la Maison du Petit Elevage (MPE) en 1995, les Centres Techniques Horticoles des Tamatave et de Antananarivo (2001 et 2003), l'interprofession semencière (AMPROSEM) en 2003, des regroupements d'opérateurs sur les filières d'exportation (GES sur la vanille, CNCC sur le café, GAPCM sur la pêche crevette), des plateformes de concertation se sont mises en place récemment sur les filières riz (PCR) et pomme de terre (CNOP).

### *1.3 La position de l'assistance technique dans le processus*

Le positionnement de l'assistance technique française s'est inscrit dans le cadre du redéploiement des appuis au secteur rural autour de l'objectif de professionnalisation de

l'agriculture. Cet objectif privilégiait de fait deux axes de travail : l'appui à l'organisation des producteurs et la mise en place de mécanismes de concertation.

Les différents programmes objets de conventions de financement ont inscrit la concertation comme outil privilégié de progression de leur démarche et comme cadre de travail. C'est en particulier le cas des projets d'appui à l'amélioration de l'Élevage à Cycle court (PAECC, 1992), du Projet Sud-Ouest (PSO, 1993), du Programme de Professionnalisation de l'Agriculture (PPdA, 1994), et du Projet d'Appui aux exportations Agricoles (PAEA, 1994). Ces différents projets ont travaillé en étroite relation avec l'Unité de Politique Développement Rural (UPDR) du Ministère de l'Agriculture, qui abritait un projet d'appui à l'élaboration de politiques financé par le FAC.

Le rôle de l'assistance technique a été déterminant dans le développement et l'institutionnalisation des outils et cadres de concertation. Les mécanismes de mise en place du PADR sont également un signal fort de l'appropriation de ce type de démarche par l'Etat malgache.

Le PPdA, au sein duquel j'ai travaillé quatre années, était un projet d'envergure nationale aux moyens modestes. Ses activités se sont progressivement recentrées de manière à instituer la problématique de concertation comme pierre angulaire de son action.

Son ambition initiale était de permettre d'instituer des mécanismes de cogestion du développement agricole entre l'Etat et des représentants paysans en stimulant l'émergence d'organisations à vocation syndicale. La structure du mouvement paysan malgache était, en particulier, caractérisée par un « foisonnement » d'organisations professionnelles « faitières » régionales et nationales. Ces institutions étaient peu favorables, à l'idée de construire leur unité pour défendre des causes communes. Ce contexte a nécessité de développer une démarche plus modeste privilégiant la mise en place d'espaces de dialogue et d'échange entre représentants d'OP. Différentes concertations ont été organisées autour de préoccupations communes et centrales pour préparer des argumentaires destinés à proposer des mesures de politique à l'Etat et ses partenaires techniques et financiers. Cette démarche avait pour principal objectif de permettre aux représentants paysans de mesurer qu'une voix commune portée avec compétence était écoutée et prise en compte.

Les réflexions visant à définir des stratégies pertinentes d'appui à l'organisation du monde rural à Madagascar n'ont pas réellement été engagées. Le « captage d'aide » reste l'une des principales préoccupations de regroupement des producteurs. Ainsi les préoccupations de cohérence des interventions, de partage des responsabilités, de subsidiarité des niveaux d'actions, voire de professionnalisation des institutions, ne constituent pas une priorité pour de nombreux responsables actuels d'OP, ni pour certains bailleurs et organismes d'appui. Les services compétents de l'Etat ne se donnent pas l'autorité nécessaire pour améliorer le cadre réglementaire et le faire appliquer, mieux préciser les conditions de subventionnement des OP, voies nécessaires pour atténuer cette anarchie ambiante.

Le PPdA s'est mu très simplement en une plateforme ouverte, réunissant les acteurs concernés par différentes problématiques, pour échanger et confronter des expériences, dialoguer, construire des scénarii de sortie de crise et en négocier la mise en œuvre. Il s'agissait de privilégier une approche fonctionnelle en résistant aux tentations d'instituer de nouvelles organisations sans en avoir mûri les tenants.

Nous avons dans le cadre de ce projet mis en place différents dispositifs de concertation (Professionnel, interprofessionnel, interinstitutionnel, paritaire,...) autour de thématiques sectorielles (Financement du monde rural, formation, fiscalité, cadre institutionnel des OPA, foncier, irrigation, semences,...), de l'élaboration de stratégies filières (Maïs, lait, élevage,

semences, riz,...), de l'élaboration de stratégies territoriales (GTDR,...) et de pilotage de programme (Comité paritaire).

La position médiatrice du projet et l'utilisation du malgache comme langue de travail mettait bien évidemment l'assistant technique en position d'observation des processus. Son rôle se concentrait sur l'appui à l'élaboration des méthodologies de travail, à l'organisation pédagogique, et à la capitalisation.

Cette position "médiatrice" a également facilité la relation avec les services de l'Etat, qui assuraient la tutelle du projet. Les positions revendicatives sont difficilement soutenables dans un contexte où l'Etat n'a que peu de capacités de réponse. L'approche concertation, si elle est bien préparée, permet effectivement d'engager un travail plus positif et réaliste sur les stratégies à adopter, en prenant en compte les moyens et actions respectifs à entreprendre et à mobiliser, avant de se fixer sur les moyens autres à rechercher.

#### *1.4 Les objectifs et résultats attendus de la concertation*

La concertation qui constituait l'un des principaux outils de travail de ce projet, mais également un objectif à atteindre en terme de fonctionnement institutionnel (Gestion paritaire ou concertée de la politique de développement rural), s'inscrivait à cet effet dans une démarche visant à la fois à contribuer à renforcer « les professions agricoles », et les institutions rurales, à ouvrir des voies de structuration du mouvement paysan, à professionnaliser les acteurs, et à les engager dans un processus contractuel de conduite des stratégies initiées conjointement.

Cela s'est structuré autour de différents axes de travail :

- permettre aux organisations paysannes, ou aux exploitants agricoles, autour des thématiques identifiées, d'échanger des expériences, des informations, des points de vue. L'idée principale étant bien évidemment de réunir des individus sur la base de ce qu'ils pouvaient mettre en commun. Les échanges constituent généralement un palier d'accès à de nouveaux référentiels et solutions par rapport à des activités menées ou des problèmes rencontrés, sous condition de réunir des individus qui partagent un lien commun (produit, problème, expérience,...). Les échanges constituent également le terreau au sein duquel peut émerger le besoin de s'organiser pour prendre en main des enjeux inaccessibles lorsque l'on agit seul. L'existence d'un lien commun qui peut se décliner en stratégie commune est bien évidemment la base d'un processus de concertation, mais cette « évidence » restait malgré tout à construire,
- renforcer les organisations par l'acquisition de réelles compétences professionnelles. Le poids d'une argumentation ou d'une position au sein d'un dispositif de concertation est simultanément lié à la légitimité et au « poids » politique ou économique de l'institution, à la clarté de la vision vis-à-vis du problème et la pertinence des propositions, ainsi qu'aux capacités techniques de représentants désignés. Une autre évidence permet d'affirmer que la concertation inter institutionnelle ou interprofessionnelle repose sur l'existence préalable de projets institutionnels ou de projets professionnels,
- appuyer une gestion contractuelle du développement rural, sur la base de propositions approuvées collectivement, d'engagements mesurés et planifiés, de résultats partagés entre les acteurs et les dimensions concernées (environnement, développement social,...).

A cet effet, le projet disposait également d'outils permettant la formation d'élus et de techniciens, et la réalisation d'études permettant d'élargir le champs de vision et de prospective des acteurs.

Il s'agira par la suite d'essayer de tirer les enseignements des différents processus engagés au cours des 3 dernières années de ce projet. Ils concernent :

- la gestion de filières (maïs, lait, semences,...)
- l'élaboration de politiques sectorielles (finances rurales, foncier, irrigation,...),
- la gestion d'un projet (Comité paritaire).

## 2. Les grands enjeux des concertations

La conduite d'un processus de concertation s'organise différemment selon la nature des facteurs qui ont nécessité sa mise en place : Objet, initiateur, convergence/divergence d'intérêt des parties prenantes, résultats à atteindre, nature des engagements, échéances à considérer (Court/moyen long terme),.... . Notre expérience en matière de concertation dégage très grossièrement 4 grands types de situations :

- **Gérer une situation de crise qui met en jeu le fonctionnement d'un secteur d'activité.** Nous avons expérimenté ce sujet sur des problématiques filières principalement (Maïs, riz). Ce type de situation met en perspective des acteurs fortement mobilisés sur des intérêts à court terme très différents (ces crises correspondaient à de fortes augmentations des prix des produits sur les marchés, préjudiciables aux consommateurs, mais sont favorables aux producteurs et au secteur amont qui améliorent significativement leurs chiffres d'affaire). On pourrait néanmoins envisager que les intérêts partagés des acteurs seraient d'avoir à long terme des filières plus stables qui garantiraient une sécurité de revenu pour leurs différents opérateurs. En 2001, par exemple, les consommateurs de maïs (Entreprises d'élevage) affectés par une flambée conjoncturelle des prix de cette denrée (principal poste des coûts de production), ont été à l'initiative de concertations avec les importateurs et les producteurs locaux de maïs. L'enjeu était alors de chercher des solutions pour sécuriser les investissements des éleveurs, le marché de la viande et autres produits (œufs, lait) étant très sensible aux variations significatives de prix aux consommateurs. Les éleveurs pensaient que comme eux les producteurs de maïs devaient se prémunir de fortes variations interannuelles et saisonnières de prix à la vente pour sécuriser leurs revenus. Une entente entre producteurs et consommateurs devrait réduire la spéculation sur le produit. Les solutions immédiates préconisées au cours des premières concertations : importation et stockage, n'ont pas abouti. Trois raisons à cela; des attentes trop fortes vis-à-vis de l'Etat et des bailleurs de fonds, une réglementation restrictive (Interdiction d'importer du maïs grain non concassé), et l'absence de ressources financières mobilisables. Dès le démarrage de la campagne suivante, la tendance des prix s'est inversée au profit des éleveurs. L'incitation sur le facteur prix a poussé les agriculteurs à emblaver des surfaces supplémentaires inversant ainsi totalement le rapport offre/demande. L'effort de concertation s'est néanmoins poursuivi principalement entre des représentants des producteurs; celui-ci mettait plus en évidence la nécessité de mettre en place des structures coopératives pour contrer les manœuvres spéculatives. La filière maïs présente un comportement très élastique (La hausse des prix une année induit simultanément une diminution des activités des consommateurs de maïs, donc de la demande, et une forte hausse de la production, qui induit une offre largement excédentaire l'année suivante) qui nécessite des réactions d'envergure rapides que ni le marché, ni le contexte institutionnel et réglementaire ne permettent. Plus récemment nous avons appuyé la préparation d'une réunion visant à mettre en place une plateforme de concertation

sur la filière riz. L'initiative, issue de certains services du Ministère de l'agriculture de l'Élevage et de la Pêche, et soutenue par les agro-industries (importateurs, riziers,...) a bénéficié de trois atouts, (i) une conjoncture très sensible autour de ce produit stratégique, (ii) un sentiment très fort en particulier au niveau du secteur privé et de certaines organisations professionnelles de la nécessité de réguler cette filière, (iii) de lignes de financement permettant d'installer cette institution. Aujourd'hui deux comités mixtes (Etat, privé, OP) se sont attelés à ficeler le projet institutionnel ainsi que les textes, et un document de stratégie filière riz à court terme à proposer à l'AG constitutive. Cette structure a l'avantage d'être animée par des « leaders » compétents, engagés, ayant une vision et l'intérêt à ce que le projet aboutisse. La participation des parties prenantes dans ce type de débat est très forte; il s'agit soit de conserver des acquis exceptionnels pour certains (agriculteurs quand les prix bord champ du maïs ou du riz sont très élevés) et d'éviter de perdre trop d'argent pour d'autres (Une forte hausse des prix à la consommation implique de fortes baisses des activités, quand elles ne s'arrêtent pas). Contrairement à la filière maïs, la dépréciation du franc malgache, et le contexte international qui favorise le renchérissement du prix du riz sur les marchés internationaux (Madagascar importe chaque année entre 250 000 et 300 000 tonnes de riz) ont installé une conjoncture qui risque de se stabiliser sur quelques années. La solution qui s'offre à Madagascar, et partagée par tous les acteurs de la filière, est d'augmenter significativement la production nationale en organisant les circuits d'approvisionnement en facteurs de production, et en améliorant l'accès au crédit, tout en maintenant un prix incitatif au producteur et en évitant des flambées de prix sur les marchés urbains. Le contexte économique de la filière riz, et les logiques d'acteur qui s'y inscrivent sont favorables à une institutionnalisation du processus de concertation au sein d'une structure reconnue.

- **Elaborer des politiques.** Dans ces cas précis, l'initiative est généralement prise par les services de l'Etat. Nous avons travaillé entre autres sur l'élaboration de la politique du secteur lait, des finances rurales, foncière, de l'irrigation, et de l'amélioration des textes réglementaires régissant les OP. L'animation du processus de concertation était soit le fait directement d'agents de l'Etat, ou de prestataires recrutés par eux. Les structures de l'Etat avaient ainsi la maîtrise du canevas, des modes pédagogiques et des résultats, bien que ceux-ci aux différentes étapes aient été préparés avec des représentants d'OP. Dans certains cas ces concertations étaient plutôt configurées comme des mécanismes de consultation. Le secteur privé et les organisations professionnelles souvent peu préparés, et faiblement motivés face à ce type de débat (Pour des raisons propres à la morphologie des OP que nous évoquerons à la suite) fournissent quelques idées et arguments, mais pour beaucoup viennent s'informer. Pour limiter ces effets négatifs, en particulier sur l'élaboration de la politique filière lait, nous avons réalisé des ateliers régionaux préalables de concertation/échange réunissant exclusivement les responsables d'OP et des producteurs individuels, ainsi que des études. Il s'agissait à la fois de faire remonter de l'information aux instances de décision pour qu'elles s'imprègnent davantage de la réalité et des attentes du secteur de la production, mais surtout de permettre aux producteurs de construire et de défendre un argumentaire commun. Une démarche similaire a été engagée sur les secteurs irrigation, foncier et finances rurales. Trois résultats découlent de ce type d'approche ; (i) les responsables professionnels acquièrent le sentiment d'être entendus et écoutés et justifient l'intérêt de préparer ces types de débats, (ii) une complicité professionnelle s'établit sur des préoccupations fonctionnelles, non des préoccupations de pouvoir, (iii) les structures de décision prennent aujourd'hui pour acquis d'associer des responsables professionnels techniquement préparés et compétents.

- **Mettre en place une institution de concertation ayant pour vocation de gérer une politique professionnelle, sectorielle ou territoriale**. Cela s'est réalisé principalement à l'initiative d'ONGs ou de l'Etat (Plateforme de concertation paysanne, Interprofession semences). L'objectif de ces concertations est clairement de créer une organisation professionnelle ou interprofessionnelle. L'idée est généralement issue d'un individu qui constitue un réseau d'alliance pour faire aboutir son projet. Le travail engagé sur la filière semence a effectivement abouti à la création d'une association professionnelle des semenciers. Cette organisation reste fragile. Le réseau d'alliance constitué au moment de l'initiative (fin 2001), s'est disloqué au cours de la crise de 2002. Les plateformes d'OP à vocation syndicale qui ont été créées sont liées aux intérêts et moyens que peuvent mobiliser les structures qui les appuient.
- **Gérer un mécanisme de financement**. L'initiative relève principalement du bailleur de fonds. Bien qu'ils répondent à une préoccupation de transparence, ces mécanismes mettent en relation des doctrines très différentes. Les relations maître d'ouvrage – bénéficiaires sont rarement équilibrées.

Quel que soit le dispositif mis en place, les résultats qui découlent des différents processus ont été avant tout liés à trois facteurs:

- aux acteurs en présence, à la position des représentants délégués (capacités de décision, légitimité institutionnelle), à leurs compétences et expériences dans les domaines,
- à l'existence d'un groupe « moteur » qui s'engage à prendre en charge la gestion du processus,
- à la pédagogie déployée au cours des phases initiales du processus (capacités d'animation/facilitation/médiation, connaissance du contexte et des positions des différents acteurs,...)

### 3. Les acteurs en présence

#### 3.1 Types d'acteurs et positionnement par rapport aux enjeux

L'efficacité des différents mécanismes de concertation initiés à Madagascar souffre autant de la faiblesse des organisations professionnelles (agriculteurs, privés,...), qu'à celle des services publics à positionner leurs nouvelles missions (Plus de 60% des cadres du Ministère de l'Agriculture ont aujourd'hui plus de 55 ans, ont été formés pour des missions d'encadrement "rapproché", et sont démotivés par la dévalorisation de leur statut). L'Etat par ailleurs contraint par la faiblesse de ses ressources et les obligations de ses multiples engagements internationaux (FMI, OMC, COI, COMESA, AGOA, ...) dispose d'une marge de manœuvre limitée pour engager les décisions attendues.

Par ailleurs la répartition géographique de la population malgache, à plus de 75% rurale, et les conditions d'enclavement des campagnes handicapent à deux niveaux les producteurs agricoles:

- la demande des marchés urbains progresse peu, ce qui rend les marchés des produits agricoles instables, donc peu favorables à l'intensification et à l'innovation,
- une part importante des produits alimentaires stratégiques nécessaires à la consommation urbaine est importée (riz, farine,...).

Ceux-ci sont conscients des énormes difficultés qui s'opposent à la professionnalisation du secteur, et pour la plupart ne croient pas aux OP qui se sont chargées de cette mission.

Par ailleurs, l'Etat continue à interférer sur l'organisation des services à l'agriculture par le biais de mécanismes de subvention au secteur (opérations engrais, charrue, riz, microprojets économiques,...), ce qui rend les opérateurs très prudents.

Le secteur privé reste très méfiant vis à vis des organisations paysannes qu'ils jugent peu professionnelles, peu transparentes et mal sevrées de l'héritage coopératif. Des formes d'agriculture contractuelle se sont mises en place par des entreprises « intégratrices » (haricot, élevage à cycle court, riz, tabac, épices, cacao, vanille,...), qui les lient exclusivement avec des producteurs individuels. Seule exception notable, la filière coton sur laquelle la société d'Etat avait le monopole, et qui a joué un rôle sur la structuration des producteurs. Les différentes expériences menées avec des structures d'appui, qui mettent en relation des entreprises et des organisations de producteurs autour d'activités commerciales ne sont pas pérennes.

Il n'existe à ce jour pas de politique d'appui à la structuration du monde rural. Différentes institutions paysannes se sont mises en place, initiées par des projets ou des ONG, mais elles restent étroitement liées à des financements extérieurs et à leurs opportunités auxquelles elles tentent de s'adapter. Cela signifie d'une part que leurs dirigeants renoncent souvent aux priorités que leur fixent leurs membres, ainsi qu'à leurs attentes, d'autre part qu'elles se concurrencent sur des zones et services identiques, quitte à s'accorder d'importantes libertés par rapport à leurs missions initiales et leurs statuts. Peu d'OP à ce jour mobilisent des ressources propres sur la base de leurs activités. Ce contexte général induit trois types de problèmes de fonds:

- à toucher à beaucoup de secteurs, les responsables des OP fédératives maîtrisent insuffisamment les différents dossiers qu'ils se sont attribués, et par voie de conséquence influent peu sur les décisions découlant des concertations. Cela est d'autant plus grave que le cumul de responsabilités est un mal chronique des OP à caractère fédératif malgaches,
- les enjeux de pouvoir, la superposition des missions des différents types d'OP et la concurrence aux financements extérieurs divisent le mouvement paysan. Il est considéré comme peu crédible par beaucoup d'acteurs institutionnels et privés, et plus grave par la majorité des producteurs agricoles,
- les concertations ont dans la plupart des cas un sens quand un financement extérieur est en jeu.

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

Selon les problématiques évoquées les modes de désignation des participants ont été très variables. Dans le cadre de la participation aux différentes phases préparatoires, nous avons tenté de les lier à deux critères, partant de l'idée que les choix opérés par les institutions restent à priori souverains, même si des propositions peuvent être formulées. Il s'agit de :

- leur niveau d'implication et leur expérience vis-à-vis du sujet,
- leur capacité à agir sur le problème

Les services de l'Etat, les bailleurs de fonds voire les structures d'appui sont relativement simples à identifier, bien qu'un choix soit à priori nécessaire pour éviter de rassembler un public trop important qui aboutirait à stériliser les débats.

Le problème se pose quand une part importante des acteurs concernés par les sujets et les décisions qui pourraient s'y rapporter est dispersée dans l'espace, et faiblement organisée ; c'est en particulier le cas des producteurs et du secteur privé. Dans ces cas

bien précis notre choix, après négociation, a plutôt ciblé le qualitatif (Acteur professionnel du sujet traité) au représentatif (Président d'OP faitière généraliste. Dans les cas de la filière lait, en particulier, nous avons fait le choix sur la base d'enquêtes préalables de choisir un certain nombre d'exploitants qui ont été préalablement visités et informés des enjeux. Dans le secteur élevage, seules quelques rares OP et l'ordre des vétérinaires peuvent prétendre représenter un groupe professionnel.

Sur les autres objets la représentation des producteurs s'est fait directement par le biais d'organisations:

- la concertation sur la politique d'irrigation a ciblé les principales Associations d'Usagers de l'Eau et leurs formes fédératives, sur la base d'une représentation régionale et de leur efficacité reconnue,
- la concertation sur la sécurisation foncière, a réunit les associations d'usagers ayant initié des opérations foncières pilotes (après visite), pour en faire un bilan prospectif,
- la concertation sur la politique de financement de l'agriculture a ciblé les réseaux de micro-finance et les organisations de producteurs à vocation syndicale nationale,
- les concertations sur la politique semencière ont ciblé les groupements semenciers, les centres multiplicateurs de l'Etat et les privés (Leur nombre restant assez limité).

Dans le cas de certaines concertations (CPC, politique lait, foncier, finances rurales, irrigation,...), nous avons fait le choix d'organiser des ateliers de travail préalables avec le collègue des pouvoirs publics (CPC), avec des producteurs par régions géographiques ou GTDR (filrière lait, textes juridiques,...), entre des OP ou associations d'usagers (irrigation, foncier, lait, finances rurales, mais, textes juridiques,...) afin de leur permettre de préparer la concertation proprement dite.

Au niveau de la filière semences, nous avons organisé 3 concertations régionales avec l'ensemble des parties prenantes, avant d'organiser une concertation nationale.

Le débat sur la représentativité principalement des producteurs et des privés n'a que peu de sens, dans la mesure où aucune des organisations en place, ni au niveau régional, ni au niveau national n'est reconnue comme portant la voix d'un groupe professionnel. De même, la plupart de ces organisations ne portent ni vision ni stratégie claire, partagée avec leurs sociétaires. A leur décharge les producteurs ont peu d'espoir que ces organisations règlent certains problèmes récurrents et font peu pour les faire vivre et leur donner un poids. Les organisations à vocation de « défense des intérêts et de représentation » portent pour beaucoup d'entre elles les « rêves » de certaines agences et certains opérateurs d'appui.

En revanche celui sur la légitimité et la compétence technique est essentiel. Cette exigence peut être mis en avant en l'absence d'organisation par le promoteur de la concertation (avec les risques de biais et de critique que cela peut supposer), en définissant certains critères et en les vérifiant. Cela est plus délicat lorsqu'on s'adresse à des organisations constituées. Le partage et la valorisation des compétences internes sont souvent considérés comme un affaiblissement du pouvoir. Les services de l'administration, les services de l'Etat et les entreprises privées marquent leur intérêt aux débats par la position hiérarchique de la personne déléguée.

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

La principale faiblesse des services de l'Etat réside dans l'absence de politiques sectorielles et d'instruments de suivi (Inventaire, référentiels technico-économiques, incidences macro-économiques). Il est dans ce cas difficile d'argumenter une position et de la traduire en

actions concrètes. Les documents de politiques résultant des concertations restent généraux et difficiles à traduire en actions concrètes.

La représentation des paysans est fondamentalement liée à la nature des formes d'organisation qu'ils ont pu mettre en place sur les secteurs concernés, de l'expérience et de la pratique qu'ils ont pu y acquérir. Les élus des associations d'usagers (eau et foncier), des coopératives et des réseaux de micro finance maîtrisent leur sujet proportionnellement à l'histoire et aux vécus de leurs structures. Ces organisations peuvent traduire clairement les besoins, leurs contributions et leurs attentes.

Les bailleurs de fonds se positionnent en fonction des études qu'ils ont pu financer et discussions qu'ils ont pu mener avec l'Etat et certains opérateurs. En revanche les concertations leur offrent une possibilité d'apporter des soutiens à une demande issue d'une stratégie concertée.

Le secteur privé et les banques observent généralement des positions de prudence, cherchant avant tout à éviter que l'Etat interfère sur leurs activités en déséquilibrant le jeu de la concurrence (subventions, fiscalité,...). Les informations distillées ont avant tout pour objectif de maintenir ou renforcer certaines de leurs positions. La participation du secteur privé reste généralement très discrète, en dehors des situations de crise grave (Secteur maïs 2001-2004, secteur riz 2004).

### *3.4 Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus*

Les appuis dispensés pour accompagner ces différents processus ont été de différents ordres :

- organisation de mini ateliers périodiques réunissant des responsables d'organisations professionnelles, des services de l'Etat, quelque fois des privés, et l'équipe de projet pour préparer le processus de concertation (échéances, canevas, organisation logistique, choix des animateurs, préparation pédagogique, choix des participants,...)
- réalisation de diagnostics préalables : étude sectorielle (filière maïs, filière lait), monographies sectorielles dans le cadre de stages d'étudiant (Filière lait, foncier,...), visites et bilans d'expériences (Filière lait, foncier,...),
- organisation d'ateliers d'échange ou de réunions préparatoires par groupes d'acteur,
- organisation de sessions de formation (Foncier,...),
- mobilisation d'équipes d'animation et organisation d'ateliers de préparation pédagogique,
- diffusion de documentation (synthèse d'études,...),
- rédaction de bulletins périodiques (Lettre du maïs, carnet de bord pour le CPC) ou de réunions périodiques (CPC restreints),
- appui logistique (financement des déplacements, de l'hébergement, des repas, location de salles de travail, saisie et duplication de documents,...),
- rédaction, traduction et diffusion des rapports et fiches de décision,
- formation des responsables paysans.

Seul le dernier point n'a pas constitué une constante de la démarche.

## **4. Mode d'organisation du processus de concertation**

La conduite des processus a varié selon les objets de concertation. Le tableau à la suite présente les principales étapes, les actions menées et leurs échéances.

Etape	Sujets	Actions	échéances
Diagnostics	Filières maïs et lait	Statistiques, identification des acteurs, analyse des systèmes de production, analyse de l'organisation de la filière et tendances du marché, coûts de production, répartition des marges, fiscalité,... perspectives	1 à 2 mois
	Foncier	Identification et analyse des expériences (visite, analyse des rapports), monographies	6 mois
	Finances rurales, semences, irrigation,	Exploitation de la documentation	1 mois
	CPC	Instruments de suivi des activités (Compte rendus, rapports,...)	1 mois
Elaboration des TDR du processus de concertation		Réunions réunissant les cadres du projet, des responsables des services concernés et des responsables d'association ou d'organisations professionnelles	
Identification de l'équipe d'animation		Réunion de préparation pédagogique et logistique et de programmation	1 mois
Ateliers et réunions préparatoires par groupe d'acteurs	Filière lait	5 ateliers régionaux	5x3 jours
	Filière maïs	1 atelier producteurs	3 jours
	Foncier	1 atelier préparatoire	3 jours
	Irrigation	1 atelier préparatoire	4 jours
	Finances rurales	1 atelier producteurs	2 jours
	CPC	Réunions collèges pouvoir public et producteurs	½ jour 1 jour
Concertations		Etape 1 : mise en perspective des diagnostics et des positions Etape 2 : analyse prospective Etape 3 : décisions Etape 4 : Suivi	
Appui aux comités de suivi	Maïs, riz,...	En fonction du mandat prévu au cours de la concertation	
Circulation de l'information			

## 5. Mode de circulation de l'information

La décision d'amorce du processus est généralement descendante. La préoccupation dans ce cadre est d'essayer d'amorcer une démarche qui favorise l'inversion du mouvement du processus. Pour ce faire deux facteurs sont fondamentaux : les critères de choix des participants, leur information préalable et l'organisation d'ateliers professionnels d'échanges préalables au processus de concertation.

La circulation de l'information s'opère par différentes voies : documents écrits, émissions radios, compte rendu dans la presse rurale, rédaction d'un bulletin (Lettre du maïs). Seules les émissions radio permettent une diffusion facile et élargie (Plus de 60% des ruraux sont

considérés comme analphabètes), qui de plus permet aux acteurs de s'exprimer directement. L'animation de processus régionaux s'est généralement déroulée en collaboration avec d'autres partenaires. En revanche, les restitutions directes des participants à leurs membres sont très limitées. Cela est révélateur d'un fort dysfonctionnement au sein des OP.

Des comités de suivi et de préparation, visant à installer des structures à vocation interprofessionnelle ont été mis en place pour les filières riz et maïs. Les résultats restent difficiles à analyser dans la mesure où l'expérience riz est toute récente et où l'initiative maïs a été gelée par la longue crise politique de 2002, et n'a pas redémarré par la suite (Clôture simultanée de la convention PPdA).

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

La mesure d'une démarche de concertation est complexe, dans la mesure où elle ouvre essentiellement sur des échanges d'informations, d'arguments, de points de vue, beaucoup plus qu'à formuler des décisions pour lesquelles les responsables présents ne sont généralement pas mandatés. En outre les collèges professionnels ciblés ne sont pas fonctionnels.

En terme du suivi du processus ce qui semble indispensable et nécessaire est :

- un descriptif détaillé de l'objet ou du problème qui justifie la concertation. Cela est nécessaire à la construction de la démarche et à l'évaluation de la qualité de l'animation pour la conduite des réflexions,
- une analyse des positions des différents groupes d'acteurs, des points de convergence qui peuvent ancrer le processus, et des points de divergence où il sera nécessaire de définir les marges de manœuvre de la position de médiation,
- un inventaire/état des lieux des organisations existantes ayant une expérience réelle sur le thème objet.

Ces éléments devraient servir à mesurer les écarts entre les attentes et les résultats obtenus, et analyser les points forts et les faiblesses de la préparation et de l'animation/facilitation/médiation.

Les outils classiques de suivi généralement utilisés sont des fiches de présence, des fiches de décision, des fiches d'évaluation, des rapports.

L'impact d'une telle démarche est difficile à mesurer, plus haut nous avons évoqué l'importance de la conjoncture qui permet de cristalliser une convergence passagère d'intérêt très forte, qui peut être, dans la mesure où elle est exploitée le ciment d'un dispositif plus pérenne.

L'analyse de l'impact se mesure plus précisément autour de l'appropriation de ce type de démarche, sur des objets et niveaux autres (local, régional, professionnel,...).

Plus concrètement des décisions peuvent être prises et proposées à l'Etat (stabilisation du prix du riz, application du taux zéro sur la TVA intrants agricoles). Là également, il est souvent difficile d'appréhender si les concertations ont provoqué la décision, où si la concertation est un prétexte pour leur donner plus de poids.

## 7. Enseignements de l'expérience

Parmi les principaux points indispensables à la conduite d'une démarche de concertation nous pouvons retenir :

Sur le plan de la démarche :

- inscrire la concertation dans une démarche de professionnalisation du secteur, en relation avec des activités de formation, d'appui à la structuration et de renforcement des services,
- la nécessité de s'engager sur un thème qui est maîtrisé sous ses divers tenants par l'équipe d'animation du processus (bibliographie, enquêtes, interviews préalables,...),
- la connaissance des acteurs de leurs logiques, leurs stratégies, leurs attentes, des points de convergence et d'opposition, et des sujets mobilisateurs où ils ont tous à gagner,
- une préparation paritaire du processus par une équipe restreinte, qui intègre des acteurs capables de piloter le processus au niveau de leur collège ou en inter collège, qui auront développé au cours de cette phase une vision, une stratégie et des outils d'action (maîtrise des enjeux, des logiques, des résultats potentiels à atteindre, de capacités d'argumentation, d'animation, de médiation, une image d'homme de consensus,...). La fonction leader-pilote est étroitement liée à la réussite d'une telle démarche. La difficulté est de pouvoir identifier des hommes compétents, pouvant cristalliser une certaine unanimité autour de leur personne,
- l'identification d'une équipe d'animation – facilitation - médiation performante, principalement en phase initiale,
- la mobilisation de participants ayant une expérience non contestable dans le domaine, une légitimité liée, et une capacité à décider et à engager leur groupe professionnel,
- organiser des concertations préalables, si possible entre groupes professionnels,
- une conjoncture favorable pour agir sur le thème (Crise, opportunités, préoccupation prioritaires de l'Etat et des bailleurs de fonds,...),
- transférer rapidement la responsabilité de la démarche aux leaders qui ont pu émerger, en leur maintenant un appui technique et logistique,
- progresser rapidement vers des formes d'organisation plus contractuelles (co-financement, appui à la recherche de ressources autres, mobilisation de fonds propres,...),

Sur le plan organisationnel

- analyser le sujet à partir d'études et d'enquêtes (disponibilités financières nécessaires,...),
- éviter les démarches « précipitées ». Il est important de donner de la profondeur aux analyses (Qualité de l'animation, disposer d'informations et données permettant d'accompagner la construction de scénarii),
- prendre en charge les dépenses obligatoires (déplacement nourriture, hébergement,...), et ne pas conditionner la participation sous des formes voilées de rémunération,
- médiatiser les débats, les résultats et les engagements. Il s'agit du moyen le plus fiable pour que les bases des collèges mettent la pression sur leurs représentants (fixer des lignes de conduite, des objectifs, imposer les restitutions,...).

Au niveau de l'assistance technique plusieurs points sont à intégrer :

- la double nécessité de peser sur la qualité de la construction méthodologique, les critères de choix des participants et garder une totale neutralité sur l'évolution des résultats,
- l'importance de placer des balises à priori : définir clairement ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire dans le cadre des instruments que l'AT contribue à gérer. Cela n'exclut pas pour les acteurs de chercher d'autres voies d'appui. Cela impose à l'AT de ne pas créer de lien ombilical,
- construire des outils de capitalisation et de veille simples pour accompagner l'évolution du processus,
- ne pas se sentir responsable, ne pas précipiter et se détacher de résultats qui ne sont pas les siens. La concertation n'est pas un processus neutre, elle permet de consolider des expériences, de développer des visions, et de prendre la mesure de l'intérêt d'échanger, de débattre et de prendre des décisions concertées. Ces acquis, qui peuvent sembler perdus, sont souvent réinvestis ultérieurement sur les mêmes problématiques ou d'autres sujets avec succès.

**Ce que l'on transmet au travers d'une démarche de concertation est plus important que les résultats immédiats que l'on vise.**