

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

Appui à l'organisation des Maisons des Eleveurs (MDE)
et des Directoires des Femmes en Elevage (DIRFEL)

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 description 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

Processus d'incitation à la concertation dans le domaine des organisations professionnelles d'éleveurs sur l'ensemble du Sénégal – Appui à la structuration interne et à la redynamisation des MDE¹-DIRFEL² (une MDE et un DIRFEL ayant vocation de cadre régional de concertation)

Il s'agit donc d'un processus de concertation destiné à restructurer et légitimer des cadres de concertation...

Quels étaient le but et les objectifs de ces cadres de concertation ?

Dès la création, en 1997, l'Etat avait affiché sa volonté de disposer de structures régionales de représentation, susceptibles d'être des interlocuteurs valables ; l'affichage était donc une représentation à caractère politique, ce dernier terme étant entendu au sens de « politiques publiques ». De façon moins affichée, il s'agissait d'avoir des interlocuteurs dociles susceptibles de « gérer » la distribution des subventions au monde rural (aliment bétail, médicaments vétérinaires).

La vision de l'assistance technique de ces structures étaient quelques peu différentes : il s'agissait de susciter leur évolution vers une véritable représentation régionale des éleveurs et d'initier une réflexion autour de la gestion des filières animales.

¹ Maison des Eleveurs

² Directoire Régional des Femmes en Elevage

1.2 Les origines du processus

Une multitude de groupements dans le secteur élevage, de divers statuts juridiques. Existences de 2 fédérations de ces groupements (Fédération des GIE³, Fédération des coopératives), inefficaces, sans légitimité et non représentatives.

Ces deux fédérations étaient inefficaces par rapport à quels objectifs de départ ?

La Fédération Nationale des Coopératives d'Éleveurs, créée en 1962 a participé au mouvement national des coopératives initié depuis le début des années 60, avec son apogée au début des années 70, durant la décennie glorieuse de l'économie arachidière (1960 – 1970). L'objectif principal de ces coopératives (et de leur Fédération) était l'approvisionnement des exploitations agricoles en intrants (engrais, matériels agricoles, semences, fongicides etc.) et la commercialisation des produits. Toutefois, contrairement aux coopératives agricoles qui, elles, ont assumé ces fonctions, les coopératives d'éleveurs, du fait d'un déficit d'intérêt et d'investissement de l'Etat, n'ont pour l'essentiel été impliquées que dans la mise en œuvre des opérations de sauvegarde du bétail initiées par l'état à la suite des grandes sécheresses des années 70 et 80.

La Fédération des GIE a vu le jour en 1987, à la faveur de la promulgation de la loi de 1984 qui a consacré l'avènement des GIE et de l'essoufflement des coopératives d'éleveurs qui les ont précédées. Au départ, son rayonnement était du au nombre important de GIE qui se constituaient pour répondre à des promesses d'accès au crédit institutionnel à travers la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Les membres des GIE ont été rapidement déçus de ne pouvoir accéder au moindre crédit.

Pas de cadre de concertation des OP du secteur.

Création en 1997 dans chaque région des MDE par l'Administration et désignation des responsables – mise sous tutelle des fonds des MDE par les services de l'élevage.

1.3 La position de l'assistance technique dans le processus

En appui à l'exécution du projet finançant le processus. Montage, suivi et exécution des opérations financées sur projet du FSP (PACEPA⁴).

Conseil technique auprès des opérateurs et des acteurs.

1.4 Les objectifs et résultats attendus de la concertation

Instituées par l'Etat dès 1997, les MDE, seuls cadres de concertation existant sur le plan régional (pas de représentation nationale) dans le secteur de l'élevage, étaient inactives depuis lors. Elles servaient (et servent encore) de réceptacles aux aides de l'Etat en direction des éleveurs (aliments pour le bétail en période de soudure, médicaments vétérinaires en période de crise ...).

Pourquoi les MDE étaient-elles devenues inactives ?

Dans la plupart, il n'y avait pas de réunions, pas d'AG, pas de renouvellement, pas d'information à destination des adhérents à la base qui se sont rapidement détournés de ces structures. Par ailleurs, des conflits entre membres des coopératives et membres de GIE avaient émergé, achevant d'en dégouter plus d'un.

³ Groupement d'intérêt économique

⁴ Projet d'appui à la concertation entre l'Etat et la profession agricole.

Il a été proposé, à l'initiative principale de l'assistance technique, que ces instances soient redynamisées afin d'aboutir à des institutions représentatives, fonctionnant de façon démocratique au niveau régional. A terme, l'objectif est de fédérer les 11 MDE régionales en une organisation faîtière nationale susceptible d'être, entre autres, l'interlocuteur du Gouvernement.

Quels sont les autres rôles attendus de cette organisation faîtière, au-delà de devenir l'interlocuteur du Gouvernement ?

Comme interlocuteur de l'Etat, cette structure pourrait être à même de relayer vers la base l'information produite par l'administration, notamment sur les plans réglementaire, économique et technique.

Cette structure faîtière devrait devenir en outre un cadre organisationnel fédérateur devant, entre autres, favoriser l'expression des intérêts des éleveurs, les représenter auprès des instances de décisions politiques et des services techniques (afin par exemple de pouvoir influencer sur certaines décisions importantes pour les filières, notamment en termes d'investissements publics, d'organisation des circuits de commercialisation), favoriser les échanges, renforcer les capacités des membres et notamment des leaders, participer à l'élaboration de la politique nationale.

2. Les grands enjeux de la concertation

→ Les enjeux étaient plutôt d'ordre politique

Enjeux pour les OP du secteur pour se faire entendre et négocier avec les pouvoirs publics, participer à l'élaboration et à l'exécution des politiques de développement ; enjeux également pour l'Etat qui se cherche toujours des interlocuteurs valables dans ce secteur.

→ Mais aussi économiques et techniques

Gestion des filières animales, notamment bétail et viande ; prise en charge collective de la lutte contre les problèmes les plus graves.

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...

→ 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 ?...

Maisons régionales des Eleveurs (MDE) : ont été depuis le début le cœur du processus puisque l'objectif de la concertation était de remplir ces coquilles qui étaient vides pour la plupart.

De qui émanait cette volonté de « Remplir les coquilles vides » ?

« Je sais pas, j'étais pas là au début ... ». Je pense que la proposition est venue de l'assistance technique.

Statut de type associatif. Beaucoup à perdre dans un processus de légitimation pour les quelques dirigeants de ces structures en termes de prébendes notamment, mais aussi sur le plan social. Mais ils peuvent également, en affrontant dignement un processus de désignation par le vote et en gagnant la confiance des éleveurs, conquérir une stature nouvelle sur le plan social. On a en fait vu 3 cas de figure : 1) le refus de devoir remettre en question leur mandat, conformément aux statuts des MDE – 2) l'acceptation de cette remise en question, avec maintien en place suite à un processus et des élections transparentes – 3) l'acceptation de cette remise en question, avec une défaite.

Acteurs des filières d'élevage, essentiellement les éleveurs individuels et leurs regroupements sous forme d'associations, GIE et coopératives. Fédérations nationales des GIE et coopératives : dans leur majorité, les éleveurs vrais ont tout à gagner à mettre sur pieds des cadres de concertation dans lesquels ils sont représentés. Seuls, quelques « leaders » peu actifs et peu représentatifs, notamment ceux des Fédérations (GIE et Coopératives), n'ont pas vu ces opérations d'un bon œil car susceptibles de remettre en cause leurs positions (ces 2 fédérations sont actuellement aussi des coquilles vides à la tête desquelles se trouvent des « leaders » en place depuis des lustres – depuis plus de 30 ans pour l'une d'elles – pas d'activité ni de vie interne). Le problème est que les vrais éleveurs ont parfois du mal à se faire entendre car ils respectent d'une certaine façon le statut social des leaders en place, qu'il s'agisse des leaders des MDE ou des Fédérations et ils hésitent de ce fait à aborder réellement les sujets qui fâchent.

Intermédiaires, prestataires de services et fournisseurs d'intrants des filières animales : ont été moins concernés mais leur présence dans un cadre de concertation de filière est importante. Peu à perdre, si ce n'est une certaine clandestinité de certains intermédiaires.

Bureau d'étude local spécialisé dans les diagnostics institutionnels et l'animation à la base : il a réalisé l'audit des MDE/DIRFEL qui a servi de base à tout le processus. Il a également animé les différents forums, de même que la restructuration/renouvellement de 2 MDE. C'est un partenaire devenu presque incontournable de par la qualité de ses interventions, sa connaissance (acquise principalement en cours de processus) du milieu éleveur et de la problématique.

L'Etat a également été un partenaire de cette concertation : administration centrale et services déconcentrés de l'élevage et de l'agriculture, services du Ministère de l'intérieur. Les services de l'élevage ont une emprise forte sur les MDE (double signature des comptes ; « nomination » initiale de Présidents inféodés) et s'en servent comme d'une tirelire à la gestion pour le moins confuse et comme un intermédiaire pour la distribution « préférentielle » de l'aide de l'Etat. L'autonomisation des MDE est donc mal vue par ces services.

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

Maisons régionales des Eleveurs : au départ « nomination » des leaders par l'administration. Pas de légitimité vraie. Représentativité marginale. Les responsables ne se considèrent pas comptables devant les éleveurs.

Acteurs des filières d'élevage, essentiellement les éleveurs individuels et leurs regroupements sous forme d'associations, GIE et coopératives : variable ; tous cas de figure

Fédérations nationales des GIE et coopératives : coquilles vides

Intermédiaires, prestataires de services et fournisseurs d'intrants des filières animales : je ne sais pas

Bureau d'étude local spécialisé dans les diagnostics institutionnels et l'animation à la base : choisi au tout début sur appel d'offres restreint (choix conjoint entre le SCAC et la Direction de l'Élevage) pour la réalisation des audits. Ce Bureau, ayant donné satisfaction, a été conservé pour la suite des opérations.

L'Etat : fonctionnaires

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

→ Forces et faiblesses constatées

D'une manière générale, les éleveurs sont assez faibles dans la négociation ; faiblesse qui s'atténue quand ils comprennent qu'ils peuvent s'unir pour réinvestir le cadre des négociations. Idem intermédiaires, prestataires de service. Mais cette nécessité d'union est mal mise en œuvre, une multitude d'associations ayant vu le jour, le plus souvent à l'initiative de leaders locaux cherchant là un tremplin social.

Services administratifs : même si le Sénégal a largement entamé son retrait des secteurs productifs l'emprise des services de l'élevage sur les éleveurs, via la MDE est forte : supériorité dans la prise de la parole, la maîtrise de la parole et des concepts, statut social du fonctionnaire. Le nombre d'agents en diminution et la réduction de leur présence sur le terrain sont des éléments qui augurent d'une plus grande faiblesse, de même que certains discours qui sont opposés à la politique du Gouvernement actuel.

3.4 Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus

→ Formations proposées et suivies, appuis organisationnels...

Réalisation d'un audit organisationnel, formulation de plans d'autonomisation et de régularisation (**pour les nouvelles instances dirigeantes des MDE**); organisation de forum de restitution des travaux et de concertation avec appui par des animateurs (**leaders identifiés d'associations ; leaders des MDE**); voyage d'étude (**représentants administration, éleveurs, vétérinaires privés**); animation à la base et renouvellement à la base des représentations locales des MDE (**éleveurs à la base**), jusqu'au niveau régional; financement d'actions de communication (banderoles, presse, radio, affiches de sensibilisation).

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) ...

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

Objectifs de court terme : - renouvellement et restructuration des MDE régionales

- définitions de priorités et de plans d'action ;

Objectifs de moyen terme : - mise sur pieds d'une MDE nationale, faîtière et susceptible de devenir un interlocuteur valable pour l'Etat et les autres partenaires.

Ci-après, chronologie de la concertation :

- **1997** : « création » dans chaque région des MDE par l'Administration et désignation des responsables – mise sous tutelle des fonds des MDE par les services de l'élevage. Ces fonds sont alimentés par la vente de cartes de membres aux éleveurs adhérents.
- Très tôt dans le processus, les femmes ont pris l'initiative de fonder leurs propres regroupements, en marge de ceux des hommes, ce qui a abouti à la création des DIRFEL.
- **Début 2001** : lancement, avec l'appui financier et technique de la coopération française, d'une sorte de revue prospective (appelé l'« audit ») sur le fonctionnement des MDE depuis leur création, avec formulation d'un plan d'autonomisation et de légitimation
- **juillet 2001** : forum des acteurs en élevage de Thiès avec restitution des conclusions de l'audit et du plan d'autonomisation, en direction des acteurs concernés, y compris les services de l'élevage – sabotage du forum par ces derniers, lourdement mis en cause dans l'audit et souhaitant couper court aux velléités d'autonomisation.
- **mars 2002** : second forum des acteurs en élevage, avec poursuite des travaux : adoption par l'assemblée d'un plan d'action, de modèles de statuts et de règlements intérieurs – mise sur pieds d'un comité de suivi des résolutions
- **juillet 2002** : à leur propre initiatives, les femmes (les 11 DIRFEL régionaux) se retrouvent à Louga pour former une fédération : naissance du Directoire National des Femmes en Elevage (DINFEL)
- **février - mars 2003** : voyage tripartite (éleveurs de la MDE – administration – vétérinaires privés) au Mali avec pour objectif d'échanger avec la partie malienne (et au sein de la délégation sénégalaise constituée) sur le rôle des chambres d'agriculture au Mali et sur leur place en tant que cadres de concertation
- **mai 2003** : forum de Louga en présence des représentants de 11 MDE et DIRFEL, de l'administration de l'élevage, de vétérinaires privés, de l'ANCAR⁵, de divers groupements d'éleveurs hors MDE, d'ONG ... Présentation des acquis et conclusions du voyage au Mali ; débats autour de divers thèmes d'intérêt général :
 - ⇒ auxiliaires d'élevage,
 - ⇒ renforcement des interventions des vétérinaires privés dans la surveillance épidémiologique et poursuite de la concertation avec l'administration pour améliorer la tenue des campagnes de vaccination
 - ⇒ poursuite du processus d'autonomisation des MDE et DIRFEL
- **mars à août 2003** : appui à la restructuration de 2 MDE (Tambacounda et Kolda) : élection, de la base vers le sommet, des nouveaux représentants et de nouveaux bureaux. Renouvellement total de la MDE et du DIRFEL de Kolda ; inachevé à Tambacounda pour les 2 types d'organisations

➔ Ascendante ou descendante

Les 2. Descendante pendant un bon moment, puis ascendante avec les renouvellements entrepris en 2003.

⁵ Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural

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

* le recrutement d'une expertise spécialisée (chargée de l'animation et parfois de la médiation, de diffuser l'information, de susciter les débats et de guider les réflexions dans le sens de l'autonomisation) a été déterminante et a permis de catalyser les évolutions qui semblaient inéluctables mais qui ne s'enclenchaient toujours pas. Expertise locale indépendante, avec toutefois une tendance marquée à la critique de l'administration et des blocages qu'elle suscite.

* faisant suite aux nombreux débats initiés pour faire descendre l'information exacte sur la réalité et les enjeux du processus en cours, prise de conscience (tardive et incomplète) des enjeux d'une représentation mieux organisée des éleveurs

* dynamisme des femmes

5. Mode de circulation de l'information

→ Ascendante ou descendante

Les deux.

[Est-il possible d'illustrer d'exemples ?](#)

En pratique, les MDE régionales diffusent de l'information vers la base, via les différents échelons, et la base fait également remonter certaines informations en sens inverse. Toutefois, la circulation de l'information n'est pas réellement cadrée et dans un nombre encore important de MDE, elle ne circule que très peu, si ce n'est par des voies hors MDE évidemment.

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

Les rapports se font oralement et vont difficilement jusqu'à la base, si ce n'est par le biais des radios rurales, assez développées au Sénégal. Autres : restitution restreinte par téléphone, restitution orale aux membres des associations réunies en AG, rares diffusion de comptes rendus papiers.

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

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

Degré de participation aux réunions ; changements institutionnels observés (renouvellement instances, autonomisation vis-à-vis de l'administration, intégration dans les MDE d'associations marginalisées, réalisation organisation faitière, ...).

→ Indicateurs de mesures d'impact

Non.

[Quel type d'indicateurs pourraient-ils être envisagés ? \(hypothèses\)](#)

Nombre de MDE renouvelées et autonomes vis-à-vis de l'administration. Nombre de plans d'action élaborés. Nombre d'actions collectives réalisées par le biais des MDE.

Nombre d'acquis positifs pour les producteurs et/ou les filières animales imputables au lobbying actif des MDE ...

7. Les moyens dégagés

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

Prises en charge du transport, des repas et de l'hébergement ; pas de per diem

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

Se reporter à la partie 3.4 *Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus*

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

On a pas mal tâtonné avant d'arriver à des résultats très partiels et à vrai dire les enseignements ont été récoltés petit à petit, à chaque étape.

On peut citer les résultats et enseignements des opérations de renouvellement et d'autonomisation entreprises en 2003.

Ces opérations n'ont été entreprises qu'avec les MDE/DIRFEL qui en ont fait la demande, de manière à ne pas aller à la rencontre de blocages très rapidement insurmontables. Seules 2 régions ont souhaité y participer parmi les 11 régions du Sénégal : Tambacounda et Kolda.

Les équipes du cabinet local sont allées diffuser l'information, sensibiliser, réunir les éleveurs jusqu'au niveau local, c'est-à-dire au niveau des communautés rurales. Puis au niveau des arrondissements, des départements, enfin de la région. A chaque niveau, elles ont suscité la tenue d'élections transparentes des représentants des producteurs, avec à chaque échelon, les représentants élus à l'échelon inférieur.

Dans l'une des régions (Kolda), le processus a marché (les instances dirigeantes ont été reconduites de façon transparente). Dans l'autre (Tambacounda), le processus a bien marché jusqu'au niveau régional où l'équipe en place, bien que battue à l'élection finale, a refusé de quitter ses fonctions. Il y a donc deux têtes dans cette MDE et une situation de blocage prévaut.

Les autorités administratives (services de l'élevage, sous-Préfets et Préfets) ont refusé de participer au processus dans la région de Tambacounda (elles l'ont en fait torpillé en sous main), ce qui a conduit à ce semi-échec. Il faut y voir semble-t-il, à la fois, une sensibilisation peut-être insuffisante de ces autorités par le cabinet et/ou l'influence pressante des autorités administratives dakaroises soucieuses du maintien du statu quo – pressions qui ont échoué à Kolda où les autorités administratives locales sont restées neutres et sont peu intervenues.

Bref, on se rend compte qu'une telle concertation doit inclure les autorités administratives locales. Il est vain de les affronter ; il vaut mieux investir, même lourdement, en termes de sensibilisation et de persuasion. C'est là à mon sens que l'intervention de l'assistance technique peut faire la différence. En effet, les hauts responsables régionaux de l'administration, d'une part sont plutôt flattés que le représentant d'un bailleurs de fonds s'intéresse à eux et, d'autre part, ils peuvent difficilement, au moins en façade, lui tenir un discours autre qu'un discours de progrès. Même si les rencontres sont improvisées, la parole administrative doit être

prononcée en présence des parties concernées par la concertation (pour éviter ensuite une reculade).

Mon expérience antérieure dans l'Adamaoua camerounais, zone où la toute puissance des Autorités, tant traditionnelles qu'administratives, suscite l'humilité, m'a appris cela. L'accompagnement du processus sur le terrain au Sénégal n'a pas été possible compte tenu de l'absence de moyens logistiques dont dispose l'assistance technique pour le faire.

9. Enseignements de l'expérience

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

Se reporter ci-dessus.

Par ailleurs, on s'est bien rendu compte que des résultats ne pouvaient être obtenus sans un gros travail d'animation préalable destiné à faire descendre l'information sur les enjeux jusqu'à la base, et ce, en début de processus, afin qu'elle ne puisse pas être par la suite détournée et déformée.

Les interventions doivent, si possible rapidement (sous peine d'enlisement), déboucher sur des opérations visant à favoriser la représentation des éleveurs.

On parviendra à ces regroupements d'autant plus vite que des thématiques fédératrices auront été identifiées et que des opérations d'envergure pourront être mises sur pieds.

Les démarches ascendantes visant à structurer le milieu me paraissent également être un facteur de réussite. Si ce n'est pas le cas, il faut inverser la démarche, ce qui n'est pas simple surtout si les dégâts sont importants.

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

Se reporter à la partie 8. **Description détaillée d'une étape riche d'enseignement, avec les problèmes rencontrés et les voies de solution trouvées** sur ce que les interventions de l'AT peuvent apporter comme plus, lorsqu'il en a les moyens.

De manière plus générale, l'assistance technique devrait avoir essentiellement une fonction d'organisation et 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.