

FICHE EXPERIENCE

ANALYSE D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION

PASPE (Projet d'Appui au Secteur Privé) – Mali – 1998/2001

Nom : Fermet-Quinet	Intitulé de votre poste actuel : Coordinateur régional assistant technique
Prénom : Eric	Organisme (pays) : AU BIRA (régional) Union Africaine Bureau Interafricain des Ressources Animales (Kenya)
Adresse méil : efq.ralea@oau-ibar.org	Projets suivis : PAREAE (Projet Action Régionale pour l'Élevage en Afrique de l'Est) 2001-2005 Nairobi Afrique de l'Est

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

Mettre en place des services privés vétérinaires (santé, soins, vulgarisation, formation) destinés aux éleveurs maliens.

Les services vétérinaires publics sont pléthoriques, inefficients et désargentés, malgré des perfusions permanentes et énormes de l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale et l'Union européenne.

Ce projet constitue la suite du projet Sikasso au Mali (Ministère agriculture), qui avait tracé le chemin. 5000 villages, 120 vétérinaires privés et 3 régions sont concernés par ce projet. Le processus de concertation se passe entre l'Etat, les services publics, la CMDT (Compagnie Malienne de Des Textiles), les vétérinaires privés, les éleveurs, les Chambres d'Agriculture (maître d'ouvrage). Tous les problèmes d'élevages pouvant être réglés sont pris en compte, hormis les infrastructures.

1.2 Les origines du processus

Suite d'un projet IRAM/MAE ayant permis d'établir les outils et mené au Mali Sud.

La concertation a été initiée dès le départ, les outils sont liés au processus de concertation, qui est l'objet du projet.

1.3 La position de l'assistance technique dans le processus

Formation in vivo d'un partenaire local (bureau d'étude) sur l'animation, la concertation, et la formation.

L'assistance technique a accompagné le maître d'ouvrage dans ces aspects en formant un animateur pour ce faire, lui-même consultant privé chargé d'aider les techniciens de la chambre dans ces missions.

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

1.4 Les objectifs et résultats attendus de la concertation

Prise en charge des problèmes vétérinaires et zootecniques de manière concertée et indépendante par les opérateurs des filières élevages.

2. Les grands enjeux de la concertation

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

Enjeux structureaux et institutionnels prépondérants : recentrage de l'Etat, affirmation des Chambres d'Agriculture (gestion de fonds public, contrôle d'exécution, concertation), transfert au privé des missions de terrain de santé et vulgarisation, contractualisation public-privé (mandat sanitaire), structuration des éleveurs face à leurs partenaires,...

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 ?...

Etat : doit se recentrer sur le contrôle mais ne sait pas faire et est pléthorique. Va perdre beaucoup en terme de revenu de prébende et de fonds énormes de vulgarisation, pour se concentrer sur une mission a priori ingrate. Peut gagner un respect nouveau d'arbitre impartial (lutte contre la fraude) demandé par tous les autres acteurs.

APCAM (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali) : doit retrouver une légitimité dans l'action, et sur le terrain... tout bénéfice.

Les privés : s'affirmer sur le terrain, mais s'user au travail... accepter la concurrence, les règles d'exercice, et s'éloigner de l'anarchie commerciale pure.

Les éleveurs : gagner à avoir enfin en face d'eux des interlocuteurs rendant des comptes et les aidant à traiter leurs problèmes réels...

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

Pour le secteur public et les Chambres d'Agriculture : représentants statutaires.

Pour les vétérinaires privés : représentants « élus » en interne au niveau départemental.

Pour les éleveurs : représentants « sociaux » et « dignitaires » locaux (pas de processus véritablement démocratique en l'absence d'OP) ou représentants des OP (rares).

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

- Forces et faiblesses constatées

Faiblesse des éleveurs au début, corporatisme des vétérinaires privés, dogmatisme de l'Etat... Mais au bout d'un an, les éleveurs qui ont vu des actions se mener avec leur aval, mais sans leur véritable consentement actif, se rebellent et changent leurs représentants et leur manière de participer. L'enjeu d'action est essentiel dans cette prise de conscience.

3.4 Les appuis mobilisés pour appuyer ces acteurs dans le processus

- Formations proposées et suivies, appuis organisationnels...

Appui à la négociation (animateurs) et à la formation, financement des contrôles de mission par les chambres, financement des concertations....

Financement du programme d'action de vulgarisation mais « ordonnancement » et « contrôle » effectué par les éleveurs et les chambres d'agriculture.

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)...

Oui. On a des rapports sur tout le processus.

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

Oui, au niveau départemental puis régional. Réunion pluri-partite trimestrielle, les rôles sont définis par les prérogatives de chacun dans son domaine.

→ Ascendante ou descendante

Ascendante et descendante. L'organisation ascendante a prévalu, puisque les éleveurs ont choisi leurs sujets et qu'on est revenu vers eux pour chaque décision : au niveau régional dans un premier temps, puis même local (cercle) et finalement individuel (chèque formation).

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

L'action vétérinaire et de vulgarisation répondant à des priorités définies par les éleveurs.

Les éléments déterminants pour les thèmes techniques ont été le plus facile, le plus rapide, le moins coûteux et le plus massif en terme d'impact social et économique.

Les éléments déterminants dans les stratégies ont été le long terme, aucune action entreprise avec une structure parallèle, donc si pas de vétérinaires pas d'actions, puisque pas de pérennité possible, donc priorité à la mise en place d'un réseau vétérinaire structuré permanent dans les zones arides (Mopti), qui mettront en œuvre les actions voulues par les éleveurs.

5. Mode de circulation de l'information

→ Ascendante ou descendante

Ascendante et descendante, tous les niveaux ont été impliqués.

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

Oral, les rapports n'allant pas jusqu'à la base : se pose ici le problème de la culture de l'écrit...absente auprès des analphabètes !...et remplacée par la culture de la procédure administrative chez les alphabètes !

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

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

Non mis en œuvre, sauf à considérer les feuilles de présence et rapport de concertation comme du suivi, mais ils n'ont pas été analysés en temps que tels..... coût et méthodologie trop chers.

→ Indicateurs de mesures d'impact

Effectivité de l'action. Tous les acteurs ont gagné, même l'Etat qui s'est vu reconnaître sa valeur de « gendarme ».

Les éleveurs auraient pu obtenir davantage si on avait pu travailler plus en amont avec eux. Mais en l'absence d'organisations d'éleveurs, c'était difficile, et il aurait été dommageable pour le processus d'avoir une composante « organisation d'éleveurs » pour

combler ce vide... Il aurait fallu un autre acteur sur ce sujet... le mélange des genres étant mortel pour les projets...

7. Les moyens dégagés

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

Transports et repas, nuitée si nécessaire, JAMAIS de PERDIEMS.

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

Consultant privé pris en charge, salle de réunion si nécessaire,...

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

Décision de la lutte contre la trypanosomose dans les cercles de Bougouni et de Yanfolila : les représentants des éleveurs (dignitaires riches de la ville) ont insisté pour entreprendre un tel programme. En fait, ils pensaient que le programme subventionnerait les trypanocides (anciens projets FAO dans la région). Lors de la mise en place « pratique » du terrain, quand ils ont vu qu'il n'y avait rien à voler (revente), ils ont essayé de remettre en cause le programme. Les éleveurs « silencieux », ont alors pris la parole et ont dit que leur priorité n'avait pas été prise en compte (petits ruminants) et que la trypanosomose n'intéressait personne dans le département... Sauf les arrondissements proches du cercle voisin de Yanfolila (qui avait opté pour la lutte contre la trypanosomose) et les dignitaires de la ville qui avaient quelques têtes laitières.... Durant une demi-année, le programme n'a donc fonctionné que dans un cinquième du territoire de Bougouni, puisque la programmation avait été faite et qu'on ne pouvait pas la modifier. Lors du deuxième semestre les autres arrondissements ont pu mener leur action « petits ruminants » prioritaire pour eux.

A partir de ce moment les éleveurs ont participé activement aux réunions et les « notables » ont eu un impact limité à leur compétence reconnue et reconnaissance sociale.

A Yanfolila, le représentant des vétérinaires avait accepté les conditions du programme sans en informer ses collègues. Lors de leur formation, ces derniers ont voulu boicoter car ils considéraient ne pas être assez rémunérés par la Chambre d'Agriculture, certains ne souhaitaient pas former les éleveurs sur ce thème. Ces vétérinaires privés étaient en outre manipulés par des vétérinaires publics, de manière à démontrer que les privés ne pouvaient pas faire ce travail qui « revenait » pour eux aux publics.... Finalement ils ont du accepter les termes de l'accord, certains n'ont pas beaucoup travaillé, d'autres en s'impliquant ont développés grandement leurs activités. Les éleveurs ont décidé de privilégier ceux qui s'impliquaient, le représentant des vétérinaires a eu à rendre des comptes à ses collègues, le conflit entre éleveurs et vétérinaires privés sur les rémunérations s'est accru jusqu'à trouver un modus vivendi acceptable. Le programme s'est poursuivi.

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

JAMAIS DE PERDIEMS, VIENT QUI VEUT
PRISE EN CHARGE DES VOYAGES ET FRAIS DE VIE

LA NEGOCIATION DOIT DEBOUCHER SUR DES PREMIERES ACTIONS QUI SE TRADUISENT PAR DES EFFETS IMMEDIATS ET MASSIFS ET VISIBLES, ET QUI VALORISENT TOUS LES ACTEURS. L'ACTION DOIT ETRE INNOVANTE, SOIT DANS LA THEMATIQUE, SOIT DANS SA

MANIERE DE LA TRAITER. Les sujets environnementaux ou d'économie de filière doivent être repoussés à plus tard sauf s'ils sont brûlants et qu'on peut les résoudre immédiatement (ex la pomme de terre en Guinée...).

L'ASPECT « EQUIPE QUI GAGNE ET QUI REALISE L'IMPOSSIBLE » est fondamental.

FAVORISER LA REPRESENTATION DES ELEVEURS, LEUR REPRESENTATIVITE est secondaire dans un premier temps, pour peu que les représentants soient ostentatoirement COMPTABLES des actions menées (faire savoir, publiciser les résultats et négociations), devant les éleveurs. A très court terme, face à l'action, les éleveurs feront le ménage eux-mêmes pour faire coller représentant et représentativité (ou légitimité).

AVOIR DES ANIMATEURS..... c'est le plus dur. Même pour un assistant technique qui n'est pas forcément formé pour cela, et qui sera assimilé au « projet et à son argent ». Il est de loin préférable d'avoir un animateur national pour la mise en place des actions à négocier, mais parfois pour des questions stratégiques de répartition des rôles (et donc de bagarre) il est préférable que l'animateur soit l'assistant technique car il est plus neutre et peut prendre une position d'équilibre qu'un animateur national ne pourra pas assumer (pressions fortes d'une des parties). Fixer la répartition des rôles dans la convention de projet, lors de la faisabilité, est essentiel. Hors souvent le bailleur préfère laisser cette tâche à l'assistant technique... ce qui le met dans une position difficile... que dire alors d'un animateur national. L'allocation des fonds a priori entre les acteurs en fonction de leurs prérogatives est essentielle et participe de cette clarification à priori.

LES METHODES D'ANIMATION ET DE CONCERTATION NE SONT PAS ASSEZ ENSEIGNEES AU NIVEAU DE LA FORMATION AT ET DONC DE LEUR TRANSMISSION AUX ANIMATEURS LOCAUX.... ce devrait être une priorité.

Enfin, l'assistant technique a-t-il joué un rôle majeur dans ce processus de concertation ? cela aurait-il pu se faire sans lui ? à quelles conditions ?

Si j'étais pas né, cela ne se serait pas fait avec moi....c'est la seule chose qui est sûre ! Je suis engagé dans le développement, je veux dire que c'est un engagement politique, pas un engagement dans un microcosme technocrate-humanitaire... cela implique donc une action de forme politique qui n'a rien de neutre ou d'attentiste...

Avez-vous eu le sentiment de vous substituer ? et est-ce un problème ?

Se substituer à quoi ? Voulez vous définir avec moi ce fantasme d'humanitaire bien pensant ?

Si se substituer veut dire faire à la place de quelqu'un, alors il faut supposer qu'on a la capacité de savoir et sonder tout un chacun sans jamais prendre une initiative...de peur de se substituer. Cela renvoie au fantasme de la neutralité de l'aide... bien sûr qu'aucun acteur n'est neutre, et qu'en soit il agit, donc est susceptible de se substituer à quelqu'un qu'il ne connaît pas.

Si se substituer veut dire de ne pas créer de structures parallèles court-circuitant les structures légitimes existantes, alors non nous ne sommes pas substitués.

Bien évidemment il était du devoir de l'Etat d'organiser de telles concertations, mais il était lui-même parti prenante ne pouvant se départir des intérêts propres de ses fonctionnaires. Donc il a « accepté tacitement » une forme de substitution de l'assistant technique sur cette thématique de la concertation. Vous devriez lire la thèse d'Hubert de Milly sur ce thème....