

Propositions méthodologiques pour l'étude de capitalisation sur les interprofessions au Sénégal

Denis Pesche – CIRAD TERA ARENA
Dakar, 13 décembre 2005

Promulguée en juin 2004, la LOASP fait actuellement l'objet d'un travail spécifique visant à la mettre en œuvre à travers la publication de décrets d'application. Ce travail associe plusieurs institutions sous la coordination de la DAPS (Ministère de l'agriculture) qui rend compte au ministre de l'avancée de ce processus. La démarche adoptée a consisté en la création de 7 comités techniques de suivi autour de 7 grandes thématiques recouvrant les principaux enjeux de la loi : (1) reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture, (2) réforme foncière, (3) Filières, marchés, interprofession, (4) Programme national de développement agricole et Programme national de développement de l'élevage, (5) Renforcement des capacités et mesures d'accompagnement, (6) Financement du développement rural, et (7) Institutionnalisation de la concertation.

La question des interprofessions fait partie d'un groupe thématique (GT) plus large intitulé « Filières, marchés, interprofessions », dont l'animation technique a été confiée à l'ANCAR. Pour chacune des thématiques, une note de cadrage doit être rédigée et une « feuille de route » doit préciser les objectifs attendus, la méthode de travail et les échéances envisagées.

*Remarque de méthode : l'option choisie de fragmenter le GT en trois sous-groupes : (1) marchés, (2) filières et (3) interprofessions risque à mon sens de dupliquer et cloisonner les réflexions. L'analyse des filières passe nécessairement par celle des marchés correspondants ; la compréhension des dynamiques interprofessionnelles ne peut se faire sans la replacer dans l'analyse plus large de la filière correspondante. Il me semblerait plus pertinent de constituer éventuellement des sous-groupes **autour de d'espaces géoéconomiques cohérents** combinant une ou plusieurs filières avec un espace économique suffisamment large pour pouvoir déployer des analyses articulées des trois dimensions du marché, de la filière et des dynamiques d'acteurs : par exemple un sous-groupe « riz, tomate et vallée du fleuve », un sous-groupe « Horticultures et Niayes », « bassin arachidier, Arachides et céréales locales,... »,... Chacun de ces sous-groupes intégrerait dans son analyse les marchés, les filières et les arrangements entre acteurs concernés pour en dégager des scénarios de décrets et mesure d'accompagnement cohérents.*

Une **étude de capitalisation sur les interprofessions** est envisagée pour 2006 : elle devrait être financée par le programme PACD de la coopération française. Il est pour l'instant prévu que cette étude soit réalisée par l'ISRA, selon des termes de référence qui restent encore à définir. Ce qui apparaît important à ce stade, et fait l'objet d'un consensus apparent, est que **l'étude de capitalisation devra alimenter le processus de mise en œuvre de la Loi d'orientation auquel doit contribuer le groupe thématique « Filières, marchés et interprofessions »**. Elle doit donc être conçue dans cette perspective. A la différence de recherches ou d'études plus classiques, ce travail de capitalisation doit permettre, à partir d'une meilleure connaissance des dynamiques interprofessionnelle existantes au Sénégal, de dégager des enseignements pour être en mesure de concevoir plusieurs scénarios de modalités d'application de la LOASP sur le thème spécifique des Interprofessions qui :

- Valorisent au mieux les expériences accumulées.
- Permettent d'accompagner et renforcer des dynamiques institutionnelles encore fragiles, sans les enfermer dans un cadre trop rigide.
- Permettent l'adaptation de dynamiques interprofessionnelles aux réalités et contraintes de chaque filière, dans leur diversité.
- Créent, quand c'est jugé nécessaire par les acteurs de la filière, les conditions favorables à l'émergence de nouvelles dynamiques interprofessionnelles là où elles n'existent pas.

L'étude de capitalisation pourrait avoir quatre objectifs articulés entre eux, correspondant à quatre étapes du processus :

1. Rassembler et organiser l'information et les connaissances sur les filières ou existent interprofessionnelles au Sénégal.
2. Rassembler et organiser l'information et les connaissances sur les dynamiques interprofessionnelles au sein de ces filières.
3. Analyser et comparer les dynamiques interprofessionnelles entre elles pour en dégager des enseignements sur les améliorations et appuis à apporter
4. Nourrir la réflexion du GT en charge de préparer les décrets d'application de la LOASP sur le thème des interprofessions.

Il paraît important que **les membres du GT** soient associés non seulement à **l'élaboration des TDR de l'étude de capitalisation mais aussi régulièrement au long du processus de l'étude**. Il me paraît peu pertinent de réaliser une étude de capitalisation de manière classique en considérant le GT comme un comité de pilotage de l'étude et qui délèguerait la réalisation de l'étude (analyses bibliographiques, enquêtes, analyses de données, rédaction de rapport, présentation du rapport et débat avec le GT). Compte tenu de l'enjeu, il semble plus pertinent d'associer les membres du GT (et des sous-groupes, adjoints de personnes ressources ad hoc) aux trois étapes du processus.

Il existe déjà des informations écrites sur les dynamiques interprofessionnelles au Sénégal. Elles sont par contre souvent fragmentaires et assez descriptive. Pour chaque filière, il est assez aisé d'identifier les quelques acteurs-clés qui ont vécu ces expériences et en ont été les chevilles ouvrières. Il ne paraît pas nécessaire de réaliser de nouvelles études pour avancer dans la réflexion : le plus urgent semble plutôt de réaliser des synthèses intelligibles de nombreuses études déjà existantes afin de permettre les comparaisons et de servir de support de débats entre les acteurs privés concernés par les filières (phase 2) pour ébaucher des scénarios de décrets et politique d'accompagnement des interprofession.

On peut détailler les trois étapes du processus envisagé (voir schéma d'ensemble en fin de document).

Phase 1. Rassembler et organiser l'information et les connaissances sur des filières où existent des dynamiques interprofessionnelles au Sénégal (étapes 2 à 4 du schéma récapitulatif).

Après avoir fait le choix des filières pour lesquelles il paraît intéressant d'analyser en profondeur les dynamiques interprofessionnelles¹, la méthode adoptée pourrait consister à :

¹ A priori, ce choix devrait comprendre au moins l'arachide, le riz, la tomate, l'horticulture, l'aviculture, la pêche et peut-être les céréales locales, le coton et d'autres. C'est un point que le GT doit examiner.

- Constituer des **dossiers documentaires par filières**. *On utilise volontairement la notion de « dossier documentaire » pour insister sur le fait qu'il ne s'agit pas de rédiger encore un nouveau rapport d'étude (un de plus !) mais de rassembler de manière accessibles (fiches de lectures, extraits de rapports, d'articles de presse), les éléments clés pour analyser une filière et cerner les caractéristiques dont on peut penser qu'elles auront une influence sur les dynamiques interprofessionnelles à analyser.*
- Compléter l'information existante par des entretiens approfondis auprès des acteurs clés et des personnes ressources.
- Discuter et valider en sous-groupe et en groupe thématique le dossier filière ainsi complété.

Le produit obtenu de cette phase serait **un dossier par filière**, avec parfois des éléments communs à plusieurs filières (par exemple, des éléments sur l'écoulement des produits tels que riz et tomate depuis le delta seront sans doute redondant).

Remarque de méthode: Chaque dossier pourrait comprendre : (1) une synthèse analytique utilisant la grille d'analyse (environ 5 à 10 pages maximum) et (2) des documents annexes comprenant des fragments de rapports, des statistiques, des articles de journaux ou toute autre information utile pour illustrer la synthèse analytique et étayer les débats à venir sur l'organisation de la filière et des formes de concertation entre les acteurs concernés. La synthèse analytique pourrait inclure les éléments suivants : éléments techniques, économiques (agrégés et désagrégés), géographiques et démographiques, acteurs et jeux d'acteurs, enjeux et perspectives). On pourra s'inspirer de la grille d'analyse élaborée, en particulier des variables du premier domaine concernant la caractérisation des filières.

La personne en charge de la rédaction du dossier par filière pourrait, à partir d'une version provisoire, consulter des personnes ressources une par une pour leur soumettre la version provisoire et l'enrichir de leurs expériences. Ces personnes ressources (une petite dizaine) seraient identifiées par les sous-groupes (régions/filières).

Phase 2. Analyser les dynamiques interprofessionnelles (étapes 5 à 7 du schéma).

L'étape suivante est d'**analyse les jeux d'acteurs et les dynamiques interprofessionnelles au sein de chaque filière**. Le dossier filière fournit la trame de fond de cette analyse. On peut organiser cette information selon la grille d'étude élaborée à l'issue du stage d'Anne-Sophie Robast (domaines 2 et 3).

La grille d'analyse permettra d'organiser les débats afin d'identifier les variables qui ont eu ou on encore une influence plus ou moins grande sur le dynamisme et l'efficacité de la concertation interprofessionnelle analysée. En discussion avec l'ISRA et des personnes ressources ad-hoc² associées à cette phase analytique, le GT cherchera à identifier, pour chaque filière analysée, les variables-clés qui jouent un rôle déterminant (positif comme négatif) dans le processus. On cherchera aussi à analyser les enchaînements et processus depuis la genèse de la dynamique interprofessionnelle.

Remarque de méthode: A ce stade, il s'agit d'ouvrir le débat sur les facteurs de succès ou d'échec des dynamiques interprofessionnelles, repérer ce qui a marché et pourquoi,

² L'idée serait d'avoir au moins un représentant d'acteur concerné dans chaque sous-groupe filières (par exemple, sur le riz, avoir au moins un représentant de producteur, de transformateur, de commerçant,...).

ce qui n'a pas marché ; Il s'agit aussi d'imaginer avec les acteurs concernés les rôles que pourraient jouer les interprofessions. Pour cela, il peut être intéressant d'utiliser des entretiens de groupes, en réunissant un petit noyau de personnes représentant différents acteurs de la filière et de les faire réagir à des propositions préparées à l'avance « mettant en scène » l'avenir. Par exemple, (1) Dans 10 ans, l'Interprofession horticole assurera elle-même l'approvisionnement en intrants pour ses membres (Q : est-ce souhaitable ? Pourquoi ? Débat,...)...etc. L'intérêt de ce genre de démarche est de mettre les acteurs en situation d'imaginer le futur et pas de toujours ressasser le passé, les problèmes,...En leur proposant un support de débat, sous forme de propositions affirmatives, on suscite leur réaction plus facilement que devant des questions ouvertes (Selon vous, quels rôles doivent assurer les Interprofessions ?). Cela demande de la part du groupe thématique, de ses animateurs et des responsables de l'étude d'imaginer des propositions susceptibles de faire avancer la réflexion sur les interprofessions : c'est en général un exercice très salutaires pour identifier ses propres a priori et chercher à les dépasser³. Cet exercice peut aussi être l'amorcer d'un processus de partage plus de la réflexion avec les acteurs concernés de la filière : l'ampleur de ce partage dépendra à la fois de la disponibilité en temps, de la capacité d'animation et des ressources financières mobilisables : la consultation et le débat ont un coût !

On notera que ces deux phases de l'étude ne sont pas strictement séquentielles et que l'analyse sur les dynamiques interprofessionnelle peut être l'occasion, par le débat qu'elle suscite, de compléter et d'enrichir le dossier par filière.

A l'issue de cette phase, le GT devrait disposer de **notes de synthèse analysant chaque dynamique interprofessionnelle** avec une identification claire des variables importantes et des problèmes principaux, et donc des leviers d'action pour définir des interventions d'appui et d'accompagnement à ces processus.

Phase 3. Analyser et comparer entre elles les différentes expériences de dynamiques interprofessionnelles pour en dégager des enseignements sur l'environnement favorable qui leur serait nécessaire et sur appuis à leur apporter (étape 8)

Après ces analyses pas grand type de filière, une comparaison pourra être faite sur l'ensemble des filières analysées pour dégager des configurations-types de concertation interprofessionnelle. L'utilisation de la grille facilitera la comparaison entre filière et permettra aussi d'identifier des variables clés et de bâtir des typologies de configuration institutionnelle pour **adapter le cadre législatif à la diversité des situations et éviter de plaquer un modèle standard et univoque sur des réalités différentes.**

Ce moment d'analyse sera déterminant pour la qualité du processus de travail du GT et il reposera aussi beaucoup sur la qualité de l'information et la connaissance mise en forme dans les phases 1 et 2 et sur leur appropriation par les acteurs concernés.

Remarque de méthode : D'ores et déjà, on peut déjà formuler quelques hypothèses de travail pour amorcer la réflexion.

³ Cette méthode a été utilisée pour rédiger une note de cadrage sur la vulgarisation agricole dans un atelier de travail rassemblant environ 70 acteurs d'horizons divers à Ségou (Initiative de Neuchâtel, 1998).

- *Hypothèse 1 : Certaines **caractéristiques des filières** auront une influence importante sur les dynamiques interprofessionnelles (par exemple la taille du marché, sa dispersion géographique, le degré de perturbation du marché par des importations,...)*
- *Hypothèse 2 : Certaines **caractéristiques des acteurs engagés** dans les concertations interprofessionnelles seront déterminantes pour comprendre le dynamisme et l'efficacité (ou non) du processus (par exemple le fait de rassembler des acteurs « concernés »⁴ sera probablement un facteur clé de succès, de même que la stabilité/volatilité des acteurs).*
- *Hypothèse 3 : la **qualité du diagnostic initial** (l'état des lieux de la filière, l'identification des problèmes rencontrés, les schémas explicatifs de ces problèmes,...) et le fait qu'il soit **partagé par les acteurs concernés** détermine en partie la possibilité de définir **des objectifs clairs et réalistes pour l'interprofession** et, partant, des fonctions pertinentes et à l'impact probable.*

Phase 4. Nourrir la réflexion du GT en charge de préparer les décrets d'application de la LOASP sur le thème des interprofessions (étape 9 à 11).

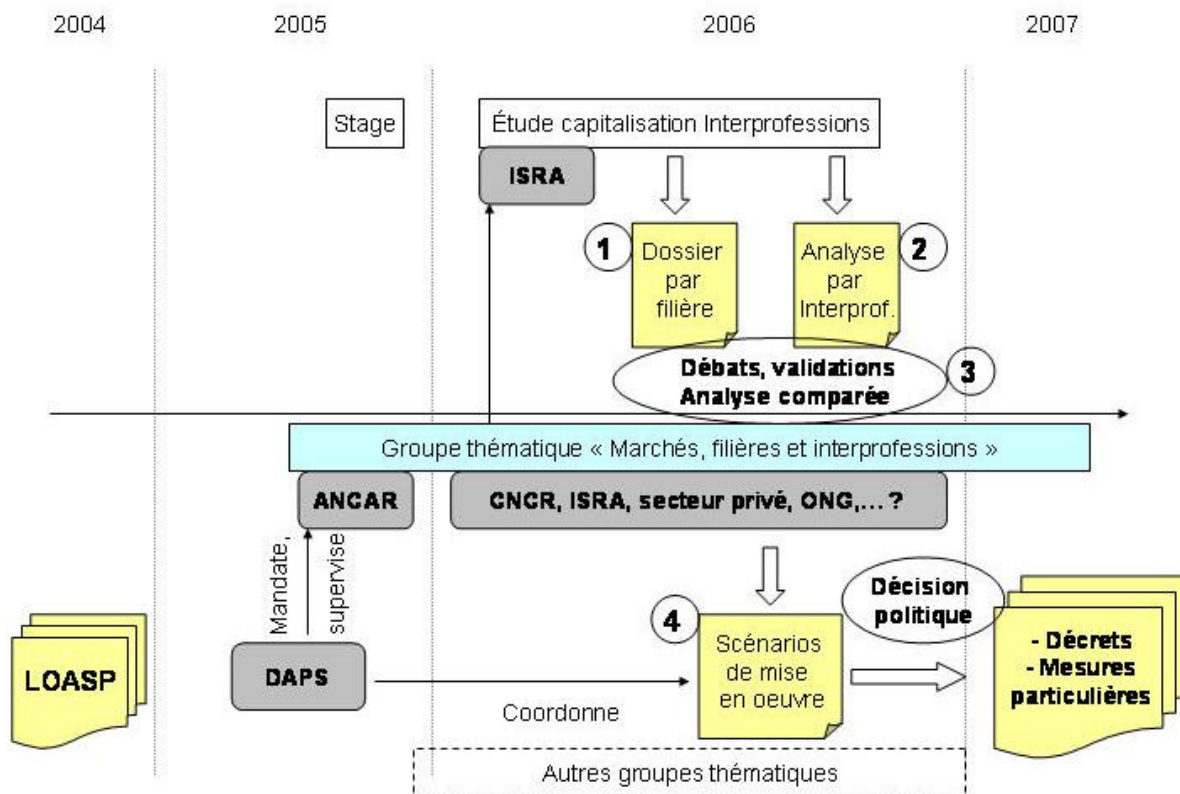
Dans la mesure où la méthodologie du processus aura associé le GT aux phases 1 à 3, cette exigence sera en partie atteinte. Les phases 1 et 2 auront permis d'identifier, dans les contextes donnés (filières et zone géographique), les variables importantes qui ont une influence (positive ou négative) sur le dynamisme et l'efficacité des concertations interprofessionnelles.

A ce stade, il sera important de **prévoir des passerelles entre différents GT (rôle de la DAPS) pour examiner quels seraient les leviers et mesures de politiques agricoles à même de renforcer les dynamiques interprofessionnelles.** En effet, on peut faire l'hypothèse que la rédaction de décrets précisant les modalités de reconnaissance juridique d'une organisation interprofessionnelle agricole ne sera pas suffisante si on veut valablement accompagner ces processus. Il sera sans doute nécessaire d'imaginer des mesures d'accompagnement (financement de la commercialisation par exemple) qui renvoient au travail d'autres GT. De même, en terme de cohérence d'ensemble, le groupe thématique sur l'institutionnalisation de la concertation aura sans doute des choses à dire sur la mise en œuvre des articles concernant l'Interprofession.

Le GT devra ensuite élaborer des scénarios comprenant (1) des propositions de rédaction de décrets spécifiques et (2) des propositions de mesures d'accompagnement. Ces scénarios seront ensuite portés par la DAPS et présentés au législateur pour arbitrage et décision politique.

⁴ On entend par acteur *concerné*, un acteur engagé significativement dans la filière : un producteur ou un transformateur de produit ayant investi sera plus concerné qu'un fournisseur d'intrant qui peut, si la filière s'écroule, continuer à vendre des intrants ailleurs et à d'autres producteurs). Une autre manière d'apprécier ce degré est d'apprécier le risque partagé (ou non) entre les acteurs d'une filière : on peut faire l'hypothèse complémentaire que **plus un acteur assumera une partie du risque (commercial) de la filière, plus il aura un intérêt objectif à chercher des solutions concertées avec les autres acteurs partageant ce risque.** Ce critère de « concernement » pourrait être utile aux acteurs pour définir entre eux un périmètre de concertation qui évite de diluer les débats entre un nombre trop grand d'acteurs aux intérêts trop disparates.

Schéma d'ensemble du processus de mise en œuvre de la LOASP sur le thème des Interprofessions



Rappel schématique des étapes envisagées :

1. Elaboration des termes de référence (TDR) de l'étude de capitalisation des interprofessions (précisant le choix des filières à étudier).
2. Rédaction d'un premier jet des dossiers par filières
3. **Discussion des dossiers provisoires par le GT**
4. Rédaction de la version 2 des dossiers par filières
5. Rédaction de notes de synthèses par dynamique interprofessionnelle.
6. **Débat autour des notes de synthèse au sein du GT**
7. Validation générale par le GT des dossiers par filière et notes de synthèse par dynamique interprofessionnelle
8. **Débat général et comparatif entre les différentes filières**
9. Esquisse de scénarios des points-clés devant figurer dans les décrets et des mesures d'accompagnement envisagées
10. **Débat du GT autour des scénarios**
11. Finalisation des scénarios de propositions de décrets et de mesures d'accompagnement envisagées sur la thématique des interprofessions

Les étapes soulignées en gras concernent des **réunions clés du groupe thématique**.

L'idée générale est de pouvoir finaliser le processus (étape 11) en juin 2007.