

LA CONCERTATION EN QUESTION : VERS DE NOUVELLES FORMES D'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SENEGAL ?

Amel Benkahla et Cheikh Oumar Ba (IPAR),
avec l'appui de Denis Pesche et Marie Hrabanski (CIRAD)

1. DES NIVEAUX DE PARTICIPATION AUX POLITIQUES TRÈS VARIABLES

Les différents projets de développement et politiques agricoles élaborées soulignent souvent le caractère « inclusif » des processus menés et notamment la « participation » des organisations de producteurs et de la société civile. Mais qu'entend-on exactement par le terme de participation ? Cette volonté affichée d'intégrer les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques se traduit-elle réellement au travers des processus d'élaboration ? Quelles avancées ces modalités de participation permettent-elles d'obtenir et quelle en est leur véritable nature ?

On distingue en effet différents processus politiques qui recouvrent ce qu'on désigne de façon générique sous le terme de « participation » :

L'information et la communication : le décideur informe alors les partenaires de la négociation mais il décide du contenu, c'est un processus à sens unique qui peut néanmoins déjà apporter des éléments aux partenaires et acteurs concernés. La communication est centrée sur un ou plusieurs messages que le décideur veut faire passer.

La consultation : le décideur collecte des avis des partenaires et acteurs concernés sans pour autant partager le pouvoir. Le décideur garde la main sur le processus. Le décideur ne

cherche pas forcément à instituer un débat entre les acteurs concernés de crainte de voir émerger des positions soutenues par des coalitions. La consultation peut aussi permettre de développer des argumentaires au sein d'un mouvement ou d'une coalition : il s'agira alors pour les dirigeants du mouvement de recueillir des idées et propositions de ses membres afin de construire ou enrichir ses positions.

La concertation : il s'agit pour le décideur de se mettre dans une position de dialogue avec les partenaires et acteurs concernés dans l'optique de construire une vision partagée qui pourra guider l'action. Le pouvoir de décision reste surtout situé chez le décideur mais il s'efforce de construire une dynamique de dialogue, avec son ou ses « partenaires », afin de définir des objectifs communs.

La négociation : le décideur et son partenaire cherchent à construire un accord. Pour cela, ils sont engagés dans des rapports de forces dont le pouvoir de décision est un des enjeux.

Pour les deux premiers points (information et consultation), les interactions sont plutôt verticales entre les acteurs. Pour les deux derniers (concertation et négociation), les interactions sont plutôt horizontales¹. Ces

¹ Ces éléments sont extraits de Beuret et al, L'évaluation des processus de concertation : Relief, une démarche, des outils, La documentation française, 2006, 145 p.

moments (information, consultation, concertation, négociation) s'enchaînent tout au long du processus politique, qui peut prendre plusieurs années. Il y a des moments d'accélération mais aussi des temps morts. Les

moments de négociation réelle sont finalement assez rares et souvent brefs, et apparaissent souvent comme des accélérations du processus politique plus large.

3. UNE POSITION DE PRECURSEUR DU SENEGAL DANS LA CONCERTATION

Le Sénégal est le premier pays d'Afrique de l'Ouest à se doter en 2004 d'une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Cette loi offre un cadre de référence pour l'élaboration des politiques agricoles sur un horizon de 20 ans. Elle résulte d'un large processus de concertation et de négociation initié avec les acteurs de la société civile et notamment les organisations de producteurs.

Le CNCR, principale organisation faîtière regroupant plus de 28 fédérations nationales, a en effet demandé à enclencher un dispositif de concertation interne allant de la base jusqu'au niveau national et impliquant les principales filières. Ce processus de concertation interne lui a permis de soumettre au gouvernement une autre proposition de projet de loi, en à peine quelques mois, qui prenait mieux en compte les préoccupations du CNCR concernant la place de l'agriculture familiale et les enjeux de la réforme foncière.

La réactivité du CNCR a été rendue possible grâce aux nombreux acquis du mouvement paysan sénégalais : réflexions sur l'agriculture familiale (1993-94), participation à l'élaboration du PSAOP (1995-1999), projet conjoint FONGS/FAO sur les politiques agricoles (1998-99), participation aux réflexions sur la formation agricole et rurale (1998-99), réflexion interne sur la réforme foncière (2000-2003), etc.

Ce processus exemplaire de concertation entre l'Etat du Sénégal et le mouvement paysan sénégalais a ouvert de véritables perspectives dans toute la sous-région et suscité des initiatives similaires dans les pays voisins (élaboration d'une Loi d'Orientation Agricole au Mali, processus en cours au Burkina). Après des décennies où les politiques agricoles étaient dominées par les programmes d'Etat puis par les politiques édictées sous l'inspiration des bailleurs de fond, dans le cadre des Plans d'Ajustement Structurels, une nouvelle période venait de s'ouvrir.

4. DES AVANCEES MISES A MAL PAR LES INITIATIVES RECENTES

La coopération entre l'Etat et la société civile qui semblait ouvrir une nouvelle ère dans l'élaboration des politiques publiques n'a pas duré longtemps. L'institutionnalisation de la concertation prévue dans la LOASP n'a pas été concrétisée dans la pratique. Bien que le décret d'application portant création du Conseil Supérieur d'Orientation Agro-sylvo-pastoral ait été voté, il n'y a toujours pas de fonctionnement effectif de cet organe. Les

initiatives en matière de politique agricole engagées depuis 2004 (programmes spéciaux, plan REVA, GOANA, programme Biocarburants, etc.) n'ont en outre pas fait l'objet d'un véritable dialogue avec les organisations de producteurs et les autres acteurs économiques au sein des filières. La réforme foncière, dont les principes ont été intégrés dans la LOASP mais en repoussant à une échéance de deux ans la parution d'une

loi de réforme foncière, n'avance pas réellement ; les organisations de producteurs ne sont pas intégrées à certains groupes de travail (Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, nouveau groupe thématique sur la réforme foncière piloté par le Ministère de l'Economie et des Finances). De manière

générale, les travaux des services de l'Etat restent relativement cloisonnés entre Ministères, ce qui ne facilite pas l'implication des organisations de producteurs dans l'élaboration des politiques publiques et la construction de positions et d'argumentaires à soumettre au gouvernement.

5. DES FREINS INTERNES ET EXTERNES A UNE MEILLEURE CONCERTATION

Plusieurs éléments peuvent être invoqués pour expliquer les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de processus réellement participatifs et concertés avec tous les acteurs économiques (organisations de producteurs, entreprises privées, etc.). Les Etats sont d'une part souvent obligés de rentrer dans certains cadres de référence imposés par leurs partenaires (démarches méthodologiques, respect des calendriers). Le recours à une expertise extérieure est alors souvent privilégié par souci de simplicité, ce qui ne facilite pas le renforcement de capacités des cadres et institutions publiques en charge des dossiers, ni le dialogue et la concertation avec les acteurs du monde rural

On peut parfois se demander si le recours fréquent à une expertise pointue ne constitue pas un frein à la mise en œuvre d'un dialogue constructif entre acteurs. Pour exemple, la méthodologie de formulation des priorités du PNIA basée sur des simulations à partir de matrices de comptabilité sociale n'a pas permis d'instaurer un dialogue national avec les acteurs économiques sur les priorités et principales contraintes rencontrées au sein des filières. Dans un premier temps, le plan d'investissement agricole proposé n'a ainsi comporté quasiment aucune mesure en faveur de l'élevage et du secteur de la transformation agroalimentaire, alors que ce sont des leviers importants de développement.

(secteur privé, organisations de producteurs et de la société civile, etc.).

De plus, le mode de gouvernance très volontariste et la grande instabilité institutionnelle qui ont caractérisé ces dix dernières années n'ont pas facilité la concertation avec les professionnels agricoles. Il y a en effet eu pas moins de 6 ministres successifs chargés de l'agriculture depuis l'alternance de 2000. Enfin, la création du Syndicat national des Agriculteurs, Eleveurs et Pêcheurs (SYNAEP-Japando) a été perçue par de nombreux acteurs du monde rural comme une volonté de marginalisation des syndicats indépendants comme le CNCR et plus largement comme une volonté de main mise de l'Etat sur les activités des organisations socio-professionnelles. Actuellement, le gouvernement se prévaut de l'implication de ce syndicat dans ses instances nationales de dialogue, ne laissant plus de place à la concertation et encore moins à la négociation, avec les autres organisations de producteurs représentatives, notamment le CNCR.

Ces différents éléments ont entraîné une réduction forte du dialogue social entre les organisations de producteurs et l'Etat, ce qui a eu pour conséquence d'accentuer la dichotomie entre deux modèles et deux visions de l'agriculture.

6. AGRICULTURE FAMILIALE ET AGROBUSINESS : SORTIR DES OPPOSITIONS

Il apparaît aujourd'hui primordial pour le Sénégal de sortir de cette vision dualiste de l'agriculture afin de rechercher les voies d'une meilleure synergie entre systèmes de production, plutôt qu'opposer agriculture familiale et entrepreneuriat agricole. Ce changement de paradigme ne pourra se faire qu'avec le concours de l'ensemble des acteurs (services de l'Etat, organisations de producteurs, élus locaux, partenaires techniques et financiers) et dans le cadre d'un dialogue renouvelé.

Nous formulons dans cette perspective quelques recommandations à l'attention des différents acteurs :

- ➔ Intégrer l'ensemble des organisations socio-professionnelles représentatives aux cadres de concertation mis en place, conformément à l'esprit de la LOASP, en formalisant des rencontres régulières entre les organisations paysannes et les autorités politiques du pays sur les grandes orientations touchant l'agriculture et le monde rural ;
- ➔ Identifier et capitaliser les expériences innovantes mises en œuvre par les

organisations de producteurs sur le territoire, les tester à plus grande échelle et les affiner grâce à l'appui d'acteurs extérieurs (organismes de recherche, services de l'Etat, experts, etc.) ;

- ➔ Traduire ces initiatives et expériences en propositions de mesures de politique agricole, qui peuvent être développées au niveau national et/ou sous-régional (ECOWAP/PDDAA) ;
- ➔ Promouvoir les partages d'expériences entre Etats et les appuyer dans le renforcement de leurs capacités et approches méthodologiques en termes de démarches participatives ;
- ➔ Favoriser le recours à une méthodologie axée sur la concertation et mettant en œuvre des processus réellement inclusifs dans le cadre de l'élaboration des cadres de politiques publiques initiés avec l'Etat ;
- ➔ Encourager les Etats à mettre en place des dispositifs d'évaluation incluant la qualité des processus d'élaboration des politiques, qui seraient soumis à l'appréciation des acteurs socio-économiques.