



**La participation des organisations paysannes
dans les processus d'élaboration et de
négociation des politiques agricoles et
commerciales en Afrique de l'Ouest**

Processus de capitalisation conduit en partenariat avec le ROPPA





La participation des organisations paysannes dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest

Processus de capitalisation conduit en partenariat avec le ROPPA



Ce travail de capitalisation a été réalisé dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar), financé par l'Agence Française de Développement et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par ADEPRINA/Inter-réseaux Développement rural.

Il a bénéficié des cofinancements de la DDC, l'Agence suisse pour le développement et la coopération, ainsi que d'OXFAM International. Il a mobilisé les contributions des leaders d'OP, des plateformes nationales et CNOP, des élus du Conseil d'administration et du staff technique du ROPPA.

Il est conduit par deux bureaux d'études – le Bureau Issala (France) et le LARES (Bénin) - et une agence de communication - JADE productions (Burkina Faso).

Le contenu et les analyses développées n'engagent que les auteurs et en aucune façon le ROPPA et les partenaires techniques et financiers du projet.

Les rédacteurs tiennent à remercier chaleureusement les responsables du ROPPA, des CNOP et des organisations paysannes, ainsi que les responsables des institutions ouest africaines, les partenaires techniques et financiers du projet de capitalisation et toutes les personnes ressources qui ont contribué à ce travail et accepté d'y consacrer du temps.

Rédaction : Roger Blein, Bio Goura Soulé, Inessa Séré

Production audiovisuelle : Souleymane Ouattara, Inoussa Maïga



Sommaire

Résumé exécutif	5
1 L'objet du processus de capitalisation et sa finalité	7
2 Les objectifs de la capitalisation	7
3 La méthodologie et les étapes	8
4 Contexte et problématique	9
4.1 Une nécessaire périodisation.....	9
4.2 La période 1960-1980 : construire l'Etat Nation.....	10
4.3 La période 1980-1990 : la crise de la dette ouvre la voie à la libéralisation.....	11
4.4 La période 1990- 2000 : la démocratisation politique.....	13
4.5 La période 2000-2010 : réinventer des politiques agricoles.....	15
4.6 ... sous forte contrainte internationale	16
5 Les organisations paysannes confrontées à de multiples défis dans le domaine des politiques publiques	17
6 Les acquis des organisations paysannes dans les négociations de politiques agricoles et commerciales	18
6.1 Les OP dans les négociations de politiques agricoles	20
6.1.1 Les revendications des organisations paysannes.....	21
6.1.2 Les réponses des politiques publiques	25
6.1.3 Les grandes lignes des stratégies déployées.....	30
6.1.4 Les facteurs explicatifs du niveau d'atteinte des résultats	31
6.2 Les organisations paysannes dans les négociations des politiques commerciales.....	33
6.2.1 Les OP et les négociations du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO	34
6.2.2 Les OP et les négociations de l'Accord de Partenariat Economique AO/UE	39
6.2.3 Les OP dans les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce	43
7 Les enseignements de la capitalisation	58
7.1 Des acquis fortement influencés par des facteurs politiques et institutionnels	58
7.2 La stratégie du ROPPA et les limites de la critique de la dépendance extérieure.....	60
7.3 L'insertion dans le réseau international a constitué un levier puissant	61

7.4	Mais un levier insuffisant s'il n'est pas relayé par un fort ancrage des OP ouest africaines...	61
8	Les recommandations	62
8.1	Pourquoi améliorer les processus de négociation des politiques agricoles et commerciales ?	62
8.2	Comment améliorer les processus de négociation des politiques publiques ?	64
8.2.1	Améliorer la capacité des institutions publiques à piloter les politiques (depuis leur définition, jusqu'à leur mise en œuvre)	64
8.2.2	Améliorer la capacité des organisations de producteurs à s'impliquer dans la négociation et la mise en œuvre des politiques	65
8.3	Les partenaires des OP : entre appui, alliance et retenue	68
	Liste des sigles	70

Liste des encadrés

Encadré 1	: Les processus Sahel 21 et Coopération 21	14
Encadré 2	: Le riz, symbole de la fragilité du consensus sur la souveraineté alimentaire	27
Encadré 3	: L'expérience de la régulation du marché de la pomme de terre en Guinée	37
Encadré 4	: L'exemple de la maîtrise des importations d'oignons au Sénégal	38
Encadré 5	: Qu'est ce que l'APE ?	40
Encadré 6	: Les enjeux de la négociation OMC pour l'agriculture	44
Encadré 7	: Appel commun des producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest	45

Résumé exécutif

Ce processus de capitalisation s'est intéressé au rôle des organisations paysannes ouest africaines dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest.

Il analyse les acquis, les échecs et les limites des stratégies déployées par les OP pour influencer le contenu de ces politiques, essentiellement à l'échelle régionale : les politiques agricoles de l'UEMOA (PAU) et de la CEDEAO (ECOWAP) ; les politiques commerciales avec la définition du Tarif Extérieur Commun (TEC), la négociation de l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, et enfin les négociations sur le volet agricole à l'OMC.

Ce processus de capitalisation vise à tirer les enseignements de l'expérience en analysant les stratégies mises en œuvre par les OP, en décortiquant les facteurs qui ont influencé et peuvent expliquer les résultats obtenus, ou non, par les OP. Cette analyse des facteurs distingue les dimensions endogènes, inhérentes à la capacité d'organisation et d'influence des OP, et les dimensions exogènes, sur lesquelles les organisations paysannes ont peu de prise, et qui renvoient au mécanisme institutionnel de dialogue politique, au comportement des institutions régionales, des partenaires au développement et des partenaires et alliés des OP.

Partant du postulat de départ que la pleine implication des organisations paysannes dans les processus de négociation constitue un élément constitutif de la légitimité et de la pertinence des politiques publiques, les enseignements de l'expérience conduisent à formuler des recommandations tant à l'endroit des OP, qu'à l'endroit des institutions d'intégration régionales, responsables de ces processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles et commerciales et enfin, à l'endroit des partenaires et alliés des organisations paysannes.

L'analyse met en évidence le rôle joué par le ROPPA et ses plateformes nationales depuis la fin des années 90. Les organisations paysannes sont parvenues à porter et animer le débat sur l'agriculture ouest africaine et ses orientations. Elles sont parvenues à définir une vision et quelques positions stratégiques, déterminantes sur le plan du modèle de développement agricole : la souveraineté alimentaire, l'exploitation familiale, la sécurisation foncière, la préférence régionale et l'intégration du marché, la protection à l'égard des incertitudes du marché mondial. Nombre de ces orientations irriguent la politique agricole régionale, l'ECOWAP, et ont influencé la conduite et le contenu des négociations commerciales, qu'il s'agisse de la définition du Tarif Extérieur Commun de l'espace CEDEAO, ou de l'Accord de Partenariat Economique toujours en cours de négociation entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne.

Les résultats mettent aussi en évidence les difficultés que rencontre le mouvement paysan, face à des pouvoirs publics qui doutent de la capacité des exploitations familiales à assurer la relance agricole et la sécurité alimentaire. Le décrochage intervient au stade du passage des grandes orientations de politiques, à leur mise en œuvre effective. Nombre de décideurs ont une vision erronée des performances économiques, sociales et environnementales des exploitations familiales. Ils estiment que la modernité est du côté de l'agriculture capitaliste ou de l'agrobusiness. Au delà du charisme de ses leaders, le mouvement paysan n'a disposé que de peu de moyens pour construire les argumentaires et les preuves permettant de faire valoir l'enjeu que représente la modernisation de l'exploitation familiale, et d'étayer solidement cette thèse.

Le mouvement paysan paye aussi la facture du désinvestissement dans l'agriculture des 20 dernières années. Alors que la région dispose de potentialités considérables, elle est déficitaire et importe du riz, des viandes, du lait, autant de produits stratégiques pour la sécurité alimentaire. Craignant une rupture des approvisionnements ou un renchérissement des prix aux consommateurs, de plus en plus urbainisés, les Gouvernements et les institutions régionales hésitent à mieux protéger les productions locales aux frontières. Ce faisant, ils ne créent pas les conditions d'une sécurisation des investissements des producteurs et alimentent le cercle de la dépendance extérieure, qui a pourtant montré ses dangers en 2008.

L'analyse montre que le mouvement paysan dispose de ressources internes qui lui permettrait d'être plus efficace dans son plaidoyer sur les politiques publiques. Les organisations paysannes de base portent de multiples initiatives vectrices d'innovations majeures dans le champ des instruments de politiques. Mais une meilleure valorisation des acquis et expériences des OP et de leurs leaders impose un investissement important dans la gestion de l'information, la capitalisation, la construction d'une réflexion décentralisée, l'élaboration participative des propositions et des positions de négociation.

L'analyse débouche sur un ensemble de propositions. Le renforcement des capacités d'influence des OP sur les politiques agricoles et commerciales relève d'une triple responsabilité.

La première échoit aux institutions publiques. La participation démocratique des OP est freinée par les conditions institutionnelles du dialogue politique. Des processus plus prévisibles, une information plus transparente, des agendas en phase avec les capacités respectives des institutions et des OP seraient de nature à améliorer sensiblement la qualité des processus de concertation et de négociation.

La deuxième échoit aux organisations paysannes. Dans un contexte de ressources limitées, elles ont nécessairement la responsabilité d'exploiter au mieux leur richesse interne, de valoriser l'expertise concrète et pratique de leurs leaders, de tisser des alliances dans la durée, tant en Afrique de l'Ouest - avec les organisations de la société civile, les entreprises du secteur privé, les syndicats, etc. pour influencer le débat interne -, qu'au niveau mondial – avec les organisations de producteurs en phase avec les orientations et le projet de société portés par les OP ouest africaines, ainsi qu'avec les ONG, mais aussi d'autres types d'acteurs comme les parlementaires -, pour mieux peser sur l'évolution des négociations internationales et des politiques d'aide. Face à des agendas et des échéances trop nombreuses, elles ont l'obligation de parvenir à hiérarchiser leurs priorités de plaidoyer pour pouvoir jouer dans la durée leur rôle de partenaire ou d'interlocuteur, responsable et pertinent, de la négociation. Elles ont aussi la responsabilité d'améliorer la circulation de l'information à l'intérieur du mouvement, du mouvement vers l'extérieur, et de l'extérieur vers le mouvement paysan.

Le troisième interpelle les partenaires des organisations paysannes. Leur double statut de partenaire du dialogue politique et de financeur des OP comporte des risques d'instrumentalisation qui les obligent individuellement et collectivement à questionner leur mode de partenariat, s'ils veulent voir émerger durablement un mouvement paysan fort, autonome et indépendant.

1 L'objet du processus de capitalisation et sa finalité

1. La capitalisation porte sur la participation des organisations paysannes ouest africaines dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales.
2. Elle s'intéresse prioritairement aux processus régionaux (ECOWAP et PAU pour les politiques agricoles ; TEC, négociation de l'APE Afrique de l'Ouest-Union européenne et négociation OMC pour les politiques commerciales), mais s'intéresse aussi à certains processus nationaux autour des lois d'orientation agricoles et des stratégies commerciales adoptées pour certaines filières de production.
3. La capitalisation vise à identifier des méthodologies permettant aux organisations paysannes (OP), à leurs réseaux et leurs partenaires ainsi qu'aux institutions publiques nationales et régionales, d'améliorer la qualité des processus de concertation et de négociation des politiques publiques, en s'appuyant sur les enseignements de l'expérience accumulée dans la région dans le domaine des politiques agricoles et commerciales.
4. La capitalisation de différents exercices, centrée sur le rôle des OP dans les négociations, leurs modalités d'implication, leur stratégie et leurs modalités d'organisation doit conduire à dégager des principes et des méthodes qui permettront :
 - a. aux institutions publiques d'impulser des processus avec des méthodologies plus favorables à une réelle participation des OP ;
 - b. aux organisations paysannes d'améliorer la qualité de leur participation, et de nourrir la réflexion sur la réforme des processus d'élaboration interne des positions de négociations, depuis les OP de base jusqu'au réseau régional ;
 - c. aux partenaires des institutions publiques et des OP – les agences d'aide et les ONG internationales notamment – de réfléchir sur leur positionnement et leurs modalités d'appui, permettant de contribuer à renforcer le dialogue social entre les institutions publiques et les acteurs socioprofessionnels, et par conséquent la pertinence et la légitimité des politiques adoptées et mises en œuvre.

2 Les objectifs de la capitalisation

5. La capitalisation vise les objectifs suivants :
 - a. Identifier les acquis et les limites des interventions des OP dans les négociations et concertations sur les politiques agricoles et commerciales, au cours des dernières années ;
 - b. Identifier les facteurs déterminants de l'efficacité de l'intervention des OP sur les politiques publiques, en particulier au niveau :
 - i. Des facteurs internes, maîtrisables par les OP :
 - La gestion de l'information ;
 - La formation des leaders et du renforcement de capacités ;

- La construction et la mobilisation de l'expertise ;
 - Le processus de réflexion et d'élaboration des positions à l'échelle nationale et régionale ;
 - La valorisation – capitalisation des expériences concrètes des OP de base dans la construction des positions défendues à l'échelle nationale et régionale ;
 - La construction des alliances et des complicités avec les autres catégories d'acteurs ;
 - L'organisation du plaidoyer ;
 - La capacité de suivi et d'organisation de la veille.
- ii. Des facteurs externes (l'environnement extérieur), sur lesquels les OP ont peu prises :
- Le comportement et les méthodologies déployés par les Gouvernements et les institutions régionales ;
 - L'attitude des partenaires au développement ;
 - L'attitude des partenaires des OP (notamment les ONG et les autres institutions qui les appuient).
- c. Identifier sur la base des analyses précédentes, des principes et méthodes permettant aux institutions de développer des processus de concertation et négociation plus favorables à une réelle participation des OP et susceptibles d'améliorer la qualité de cette participation ;
- d. Identifier les méthodes de travail internes permettant aux OP d'accroître leur capacité d'influence des politiques agricoles et commerciales et leur implication dans leur mise en œuvre.
- e. Identifier plus précisément les besoins de renforcement des capacités des OP (niveau local, national, régional) et les enseignements à en tirer pour les partenaires des OP.

3 La méthodologie et les étapes

6. Le processus de capitalisation diffère d'un travail d'évaluation externe. Il est réalisé en étroite relation avec le ROPPA et les leaders des OP, et l'objectif est de parvenir à un diagnostic et des propositions qui émanent de la discussion, de la confrontation d'analyse entre les leaders et les « experts » extérieurs, les différentes parties prenantes des processus régionaux de négociation des politiques ;
7. La méthodologie s'appuie sur les étapes suivantes :
- a. Un travail de recension bibliographique, permettant notamment de reconstituer les étapes de construction des processus de concertation – négociation, et de collecter l'ensemble des matériaux produits par les OP et leurs réseaux ;
 - b. Un travail d'enquête auprès d'un panel d'OP et de réseaux d'OP, et d'interview des leaders paysans d'une part, d'un certain nombre d'observateurs, ou parties

prenantes des processus, extérieurs aux OP, d'autre part. Ce travail a été réalisé lors de la Convention du ROPPA à Grand Bassam et à l'occasion de missions au Burkina Faso, Mali, et Bénin, par une stagiaire associée aux travaux. Il a été complété par des interviews en France et à Bruxelles ;

- c. La production d'un premier rapport d'étape précisant la problématique, établissant une première recension des expériences nationales et régionales sur lesquelles s'appuie la capitalisation, et proposant une première grille d'analyse des acquis des OP et des limites qu'elles rencontrent ;
- d. La mise en débat avec les responsables du ROPPA et de certaines CNOP de ce premier travail, via l'organisation et l'animation d'un atelier de discussion. Cette étape est intervenue le 3 mars 2011 à Conakry et a associé les responsables des plateformes nationales, des membres du Conseil d'administration du ROPPA, et des cadres de la cellule technique régionale. Elle a permis de compléter les investigations et favoriser un travail d'autoanalyse par les responsables paysans des processus qu'ils ont animé, pour en dégager les forces, les faiblesses et les enseignements pour l'avenir ;
- e. La préparation des productions vidéos et audio qui permettent de restituer les acquis des OP, de communiquer sur l'importance de processus de négociation rigoureux pour déboucher sur des politiques et stratégies de filières efficaces ;
- f. La finalisation des documents écrits : rapport complet et synthèse, à l'issue de l'atelier de discussion avec les leaders d'OP et de la relecture commentée par les institutions partenaires, notamment l'Inter-Réseaux Développement Rural et OXFAM. Ces documents sont disponibles en version française et anglaise ;
- g. La finalisation des documents audio et vidéo, leur édition et diffusion.

4 Contexte et problématique

8. L'analyse et la compréhension des processus de formulation et de négociation des politiques agricoles et commerciales entre les Etats, les Institutions régionales et les organisations de producteurs sont indissociables d'une lecture historique de la construction de l'Etat et du « projet régional » des nouvelles élites dirigeantes, d'une tentative de périodisation des politiques publiques et enfin d'un travail de *contextualisation* de la dynamique de construction des organisations paysannes, au sein des sociétés rurales.

4.1 Une nécessaire périodisation

9. Pour les besoins de l'analyse quatre périodes peuvent être identifiées au regard des enjeux agricoles au sens large :
 - a. La période 1960-1980 qui correspond à la construction des Etats Nations avec la volonté d'affirmer l'autorité de l'Etat et de construire une administration à l'image de celle des anciennes puissances coloniales. La question régionale est peu prise en considération ;
 - b. La période 1980-1990 correspond à la période des ajustements économiques et financiers, qui vont remettre en question la doctrine de l'Etat fort et entraîner la plupart des pays sur la voie d'une forte libéralisation économique et commerciale ;

- c. La période 1990 – 2000 correspond à une période de remise en question des logiques libérales, et de montée en puissance de la question régionale. Cette période voit émerger les discussions sur les biens publics notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la protection de l’environnement. Sans que la libéralisation économique soit remise en cause par la Communauté internationale, ses impacts sociaux sont pris en considération et traités via les stratégies de réduction de la pauvreté.
 - d. La période 2000-2010 au cours de laquelle les Etats et les institutions régionales vont définir de nouvelles politiques agricoles, encouragés par la suite par la crise alimentaire mondiale induite par la flambée des prix internationaux. Cette dernière, en introduisant le doute (i) sur la capacité de la planète à nourrir sa population en croissance ; (ii) sur la capacité du marché à répondre à la demande alimentaire et à orienter la production dans ce sens, va contribuer à réhabiliter le rôle de l’Etat et de la régulation publique pour gérer la sécurité alimentaire, considérée comme un bien public mondial. Pour autant, les récents débats au sein du G20 sur la maîtrise de la volatilité des prix mondiaux des matières premières agricoles et alimentaires montrent que cette réhabilitation de l’intervention publique reste controversée, surtout dans le domaine du marché.
10. Cette périodisation rencontre cependant plusieurs limites importantes : (i) les processus se chevauchent souvent entre les différentes périodes, il s’agit plus d’inflexions progressives que de ruptures nettes dans les approches entre les périodes successives ; (ii) les processus varient d’un pays à l’autre au sein de l’espace régional, tant en raison des contextes agricoles, que du niveau de structuration des OP et du positionnement de leurs leaders, ou des attitudes et des modes de gouvernance des Gouvernements. Cette périodisation doit par conséquent être considérée comme indicative.

4.2 *La période 1960-1980 : construire l’Etat Nation*

11. Suite aux Indépendances, la priorité des nouveaux dirigeants était la construction d’Etats Nations, dotés d’une administration généralement copiée sur les anciennes puissances coloniales. Dans le domaine agricole, deux objectifs émergent : (i) la poursuite de la spécialisation coloniale dans les produits d’exportation, en tirant partie des préférences commerciales édictées dans la Convention de Yaoundé (ancêtre des Conventions de Lomé puis de l’Accord de Cotonou liant l’Europe à ses anciennes colonies) : l’objectif est de financer le développement du pays en taxant les exportations via des sociétés publiques de développement ou des *boards* dotés du monopole de l’achat aux producteurs et de l’exportation ; et (ii) l’autosuffisance alimentaire, avec là aussi des offices publics doté du monopole de la commercialisation.
12. Bien que la situation se présente de façon très différenciée selon les pays, l’organisation des paysans est impulsée par l’Etat ou les sociétés de développement. Les nouvelles élites considèrent que les paysans ont besoin d’être encadrés. Le mouvement coopératif est dirigé par l’administration. Les sociétés de développement s’appuient sur les groupements villageois qu’elles ont constitués pour organiser l’encadrement des producteurs et faciliter la collecte des produits primaires. Dans les zones qui ne sont pas orientées sur les produits d’exportation, les groupements ont souvent de multiples finalités économiques et sociales.
13. Les crises alimentaires de 1973-74 puis 1984-85 dans le Sahel vont déclencher un puissant mouvement de solidarité internationale qui va s’accompagner de multiples initiatives de développement et de partenariat, avec des ONG, des associations aussi

diverses que nombreuses dans les pays développés. Cette myriade de projets conçus sur des bases communautaires donnera l'impression que le monde rural n'est pas totalement abandonné à lui-même, dans un contexte où les Etats fondent leur stratégie de développement, non pas sur la mise en valeur du secteur agricole, mais sur des politiques industrielles dites de substitution aux importations.

14. Mais dès les années 70, quelques leaders paysans vont émerger et engager la structuration d'un mouvement paysan « par le bas ». L'absence de démocratie politique conduira ces leaders à privilégier des approches techniques dans cette stratégie d'émancipation du monde rural. Les premiers réseaux d'échanges vont être initiés dès cette époque (le « 65 » – Savoir se Servir de la Saison Sèche au Sahel et en Savane - par exemple).

4.3 La période 1980-1990 : la crise de la dette ouvre la voie à la libéralisation

15. Les années 80 vont bouleverser la donne. La démocratisation politique d'une part, la libéralisation des politiques économiques, commerciales et agricoles d'autre part, et enfin, l'émergence des organisations paysannes indépendantes, constituent trois facteurs qui ont profondément bouleversé les conditions d'élaboration des politiques publiques en Afrique de l'Ouest au cours de cette période.
16. Depuis le début des années 80, les organisations paysannes sont reconnues comme des interlocuteurs crédibles par les Gouvernements et les bailleurs de fonds. Dans un premier temps, la préoccupation était de réussir le transfert d'un certain nombre de fonctions assumées par l'Etat vers les OP : approvisionnement en intrants, conseil agricole et vulgarisation, gestion de la collecte primaire et de la commercialisation des produits agricoles, etc. Ce transfert s'opérait dans le cadre d'un redimensionnement de l'Etat et d'une profonde révision de son périmètre d'intervention. C'est ainsi qu'est né le principe de participation des OP aux choix publics, sachant que ces derniers étaient fortement orientés par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds. On se situait dans une vision avant tout utilitariste des OP, avec l'idée que la privatisation et la responsabilisation des professionnels conduiraient à améliorer l'efficacité des services délivrés aux producteurs et les performances du secteur agricole, et à en réduire la charge pour les finances publiques.
17. Cette logique de privatisation s'est doublée de la libéralisation des politiques commerciales : (i) libéralisation interne d'une part, avec la suppression des monopoles publics de commercialisation, la reconnaissance des opérateurs privés, l'abandon des prix administrés et, (ii) libéralisation externe d'autre part, avec la baisse voire la suppression des protections douanières, négociée sur une base unilatérale dans le cadre de l'ajustement, et non pas sur une base multilatérale au sein du GATT, à l'époque (devenu l'OMC) .
18. Le bilan de cette période de réforme en profondeur des politiques agricoles et commerciales est pour le moins mitigé et contrasté. Pour les filières les plus encadrées par l'Etat, généralement destinées à l'exportation (café, cacao, coton), le transfert des compétences vers le secteur privé et les OP a pu s'opérer mais, compte tenu des enjeux pour l'Etat (secteurs fortement pourvoyeurs de devises), celui-ci est resté très engagé. Dans le cas des filières vivrières, le transfert a été beaucoup plus symbolique dans la mesure où, dans les faits, l'Etat avait déjà largement délaissé ces filières.
19. Les politiques publiques ont ainsi fait place à des logiques de projets et à une mosaïque d'initiatives, émanant la plupart du temps des bailleurs de fonds, des institutions internationales et des ONG. Les OP ont été promues comme des « partenaires » au stade

de la mise en œuvre de ces initiatives, plus qu'elles n'ont été reconnues comme de véritables promoteurs des stratégies de développement.

20. Les agricultures ouest africaines se sont adaptées, bon an mal an, à ces évolutions. Surtout, confrontés à des mutations majeures – la forte croissance démographique, la pression sur les terres les plus fertiles, les concurrences agriculteurs-éleveurs, etc. -, les producteurs ont du inventer de nouvelles façons de produire et de commercialiser avec, d'une façon générale, un très faible appui extérieur. La libéralisation commerciale a globalement accentué les contraintes exercées sur les producteurs, notamment pour les filières de produits tempérés, concurrencées par les productions et les exportations des pays occidentaux, sur leur propre marché de consommation.
21. La négociation sur la libéralisation du commerce mondial dite de l'Uruguay round (engagée en 1986 et conclue partiellement en 1994 avec la création de l'OMC) marque un tournant majeur. Elle intervient alors que les pays développés se livrent une guerre commerciale sans merci, pour conserver leurs parts de marché dans les pays en développement ou en conquérir de nouvelles. Dès les années 70, l'Europe dotée de la Politique Agricole Commune (PAC) depuis le début des années 60, s'affirme comme un puissant exportateur. Elle a réalisé au travers de sa politique son objectif de sécurité alimentaire, en modernisant son agriculture et en réalisant des gains de productivité considérables. Cette réussite est fondée sur une organisation des marchés qui garantit des prix aux producteurs via un système de protection aux frontières doublé d'un mécanisme d'intervention sur les marchés. Le marché mondial est utilisé comme un régulateur du marché intérieur européen. La forte croissance des productions de céréales, de lait et de viandes va mettre l'Europe dans une situation d'excédent permanent par rapport à sa consommation intérieure.
22. Les subventions – différence de prix entre les prix intérieurs garantis et les cours mondiaux – payées par le budget européen vont permettre à l'Europe de consolider sa position commerciale dans ses anciennes colonies et de conquérir ailleurs (Afrique du Nord notamment) de nouvelles parts de marché au détriment des Etats Unis, et va attiser le conflit commercial. Dans les deux cas, ce sont les aides aux exportations qui vont être l'outil de cette guerre commerciale, créant les conditions d'un véritable dumping sur les marchés africains.
23. Confrontés à des crises alimentaires majeures (1973-74, 1984) et plus généralement à l'urbanisation rapide des pays côtiers, l'importation de produits subventionnés (lait, viandes, céréales) sera perçue généralement comme une opportunité pour la sécurité alimentaire par les décideurs publics, inquiets des possibles révoltes dans les grandes villes, en particulier dans les pays côtiers. Le biais urbain des politiques publiques est précisément induit par la recherche d'une sécurité d'approvisionnement alimentaire à moindre coût.
24. Jugeant la poursuite de la guerre commerciale insoutenable du point de vue des budgets publics, les Etats Unis et l'Europe, aiguillonnés par les pays réunis au sein du Groupe de Cairns (regroupement de pays qui revendiquent la suppression des aides à l'exportation, qu'ils ne pratiquent pas eux-mêmes), vont accepter d'inclure pour la première fois dans l'histoire du GATT, la libéralisation du commerce des produits agricoles, ou au moins un certain nombre de règles qui encadrent les politiques agricoles et les soutiens publics à l'agriculture (compatibilité des politiques). Cette négociation va durer jusqu'en 1994, avec la conclusion de l'Accord de Marrakech (qui inclut la création de l'OMC).

25. Peu de pays africains sont alors membres de cette organisation mondiale. Il s'agit d'un aspect fondamental pour comprendre la dynamique des politiques publiques. Les pays africains négocient la libéralisation commerciale avec leurs partenaires financiers, dans un cadre bilatéral. La contrepartie de cette libéralisation est le rééchelonnement de la dette et le refinancement de l'économie (Programmes d'ajustement structurel). Il s'agit donc d'un désarmement tarifaire unilatéral. A la différence de l'OMC où les partenaires de la négociation discutent de règles communes et de contreparties en termes d'ouverture des marchés, de réduction de la concurrence déloyale, etc., qui s'appliquent en principe à toutes les parties prenantes de l'Accord, avec des dérogations pour les pays en développement.
26. La libéralisation bilatérale des économies nationales ouest africaines va s'accompagner d'une révision du paradigme sur l'intégration régionale. La dévaluation du Fcfa s'accompagne de la création de l'UEMOA, avec la mise en place d'une zone de libre échange, dotée d'un tarif extérieur commun (Union douanière). La CEDEAO va se doter dans le même temps d'un schéma de libéralisation des échanges. Cependant, si le processus va relativement vite pour les pays de la zone franc en raison de la monnaie commune, de « l'encadrement extérieur » des politiques économiques et monétaires (par le Trésor français et les institutions de Bretton-Woods), de la langue commune, et de la proximité/convergence des politiques commerciales aux frontières, il n'en va pas de même dans l'espace CEDEAO. Le Nigéria, bénéficiant d'une rente pétrolière considérable, a les moyens d'une politique autonome, non négociée avec les institutions financières. Il défend une forte protection aux frontières et dispose, à la différence des autres pays d'un vaste marché intérieur. Sa population représente la moitié de la population régionale, il en va de même de son PIB.

4.4 *La période 1990- 2000 : la démocratisation politique*

27. Ajustement structurel, intégration régionale, refonte du système international de gestion des échanges commerciaux sont trois dynamiques qui vont fortement déterminer l'orientation des politiques agricoles, sans que les organisations de producteurs ouest africaines n'aient de prise sur ces débats et ces négociations. Elles sont cantonnées dans un rôle d'opérateur technique. Ailleurs dans le monde, les syndicats agricoles et certaines ONG internationales vont se saisir du débat sur le commerce et s'organiser pour l'influencer (campagne des ONG européennes sur le dumping des exportations de viandes vers l'Afrique de l'Ouest au début des années 90). Mais il faudra attendre la fin des années 90 pour voir les OP ouest africaines se saisir de ces enjeux de politiques publiques et des débats internationaux.
28. La première inflexion sur le plan du rôle des OP dans la négociation des politiques viendra du « processus Sahel 21 » animé par le CILSS et du processus « Coopération 21 » animé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. D'emblée la question de la participation des acteurs de la société civile aux débats de prospective sur l'avenir du Sahel est posée. Les groupes d'acteurs (jeunes, femmes, paysans, etc.) vont s'organiser en plateformes nationales et en réseau à l'échelle des neuf pays sahéliens pour débattre et faire valoir leurs points de vue sur la région qu'ils veulent construire. De fait, c'est d'une vision du développement que décideurs publics et acteurs de la société civile discutent. Au-delà du contenu, c'est surtout sur la forme que ces processus vont introduire une rupture dans la conception des choix publics. Ces processus marquent une étape fondamentale dans la structuration des faitières d'OP dans chaque pays et leur mise en réseau à l'échelle régionale. Les fondations du ROPPA sont dès lors posées.

Encadré 1 : Les processus Sahel 21 et Coopération 21

En réaction à la crise alimentaire de 1973, les pays sahéliens confrontés à la sécheresse et aux effets de la désertification sur la sécurité alimentaire, se dotent d'une institution commune spécialisée : le CILSS, Comité Inter Etats de Lutte contre la sécheresse au Sahel. Peu de temps après, les agences d'aide impliquées dans l'aide au Sahel se dotent d'un espace de concertation, le Club du Sahel, qui associe les décideurs sahéliens et dont le secrétariat sera logé au sein de l'OCDE. Ces deux institutions vont développer une coopération rapprochée, ciblée dans un premier temps sur les enjeux alimentaires : réforme des politiques céréalières dans les pays sahéliens, amélioration des dispositifs d'information sur la situation alimentaire, concertation sur les aides alimentaires et réformes de ces politiques d'aide. Ils vont créer à cette fin, le Réseau de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires en 1980, qui constitue une innovation majeure dans le dialogue nord-sud sur les politiques alimentaires. Il sera à la base de la négociation de la Charte de l'aide alimentaire.

Très vite, la succession de crises alimentaires que connaîtra le Sahel invite le CILSS et le Club du Sahel à réfléchir sur les transformations à l'œuvre sur le long terme qui affectent les sociétés sahéliennes. Ils engagent des travaux de bilan et de prospective conjoints, associant les Sahéliens et les donateurs.

Dans le Sahel ce processus va se traduire par de nombreux débats associant dans chaque pays et au niveau régional les associations paysannes (réunies au sein de Plateformes nationales paysannes), les organisations de femmes et de jeunes, les administrations, etc., jusqu'à l'organisation du Forum des sociétés sahéliennes (Banjul 1997) qui sera l'occasion d'afficher une vision, des priorités et une stratégie pour le Sahel (Sahel 21). Les donateurs et les sahéliens font le bilan de 20 ans d'aide au Sahel. Ils redéfinissent ses enjeux et élaborent « un contrat de génération entre le Sahel et la Communauté internationale ». A défaut d'avoir été réellement mis en œuvre dans l'espace sahélien, les principes et les engagements qui y sont consignés vont largement influencer la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Source : Sahel 21 : le refus de la misère, le choix du développement durable ; CILSS ; 2002.

29. La politique agricole de l'UEMOA (PAU) va permettre de tester pour la première fois la capacité des organisations paysannes à peser sur l'orientation des politiques à l'échelle régionale. La Commission de l'UEMOA va emprunter la voie traditionnelle d'élaboration des politiques : elle mobilise une expertise externe qu'elle charge de proposer un document de politique, réunit autour de l'étude un comité scientifique et envisage de tenir un atelier régional d'amendement et de validation des propositions, avant de les traduire en Actes réglementaires adoptés par les instances statutaires. Le ROPPA est parvenu à imposer que le texte soit mis en discussion au sein des OP dans chaque pays et avec une étape de synthèse au niveau régional. Il n'est cependant pas parvenu à influencer de façon significative l'orientation de la politique agricole, dans la mesure où ce qu'il estimait essentiel, à savoir la politique commerciale (TEC) appliquée aux produits agricoles était déjà décidée, et conduite sous l'égide des administrations nationales et régionales du commerce et des douanes. Le ROPPA a toutefois su tirer partie de ce processus pour élargir son réseau dans certains pays côtiers du Golfe de Guinée.
30. Au milieu des années 90, la Commission européenne met en débat la Convention de Lomé qui lie les pays ACP et l'Union européenne. La publication du livre vert va ouvrir la voie à une très large discussion en Europe et dans les ACP. Sur la base d'un constat d'échec des dispositifs commerciaux des précédentes conventions (préférences

commerciales non réciproques), la CE formule plusieurs scénarios pour réformer cet arrangement commercial, et se mettre en conformité avec les règles de l'OMC¹. Les ONG européennes se saisissent de ce débat et travaillent en réseau avec leurs partenaires ACP pour formuler des contrepropositions. Les OP ouest africaines, qui s'étaient déjà mobilisées sur les problèmes posés par le dumping exercé par l'Union européenne sur les marchés africains de produits alimentaires (céréales, lait et surtout viandes), vont intervenir dans la discussion à deux niveaux : d'abord au niveau global, dans le cadre du dialogue qu'elles entretiennent avec leurs partenaires européens, pour influencer le cadre général de l'Accord de Cotonou (signé en 2000), puis au niveau de l'Afrique de l'ouest dans le cadre de la négociation de l'Accord de Partenariat Economique qui concerne spécifiquement la réforme du régime commercial entre les deux régions.

4.5 *La période 2000-2010 : réinventer des politiques agricoles*

31. Au début des années 2000, plusieurs pays vont s'engager dans la définition de lois d'orientation agricoles. Deux pays – le Mali et le Sénégal - vont conduire des processus assez approfondis de dialogue sur les principaux enjeux de développement agricole (foncier, protection sociale, statut des exploitants, marchés, recherche, vulgarisation, etc.). Ce sont précisément les deux pays où les CNOP sont à cette époque parmi les plus structurées de la région. Ce sont aussi des faïtières qui ont pris en charge très tôt le débat sur les politiques agricoles. Elles ont joué un rôle central dans l'organisation du débat à la base. D'autres pays vont s'inspirer de leur expérience pour engager un travail similaire. Ce sera l'occasion d'échanges méthodologiques tant au niveau des OP que des ministères de l'agriculture. Le ROPPA et le Hub Rural² joueront un rôle important sur ce plan. Le ROPPA facilitera l'échange d'expérience en mobilisant les leaders, alors que le Hub Rural réalisera un travail de capitalisation des processus qu'il partagera avec les acteurs, notamment au niveau des ministères de l'agriculture, dans les autres pays (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin).
32. Le lancement des réflexions sur la politique agricole de la CEDEAO en 2003 va introduire un réel changement de méthode. D'emblée, l'orientation du processus est confiée à une task force à laquelle participe le ROPPA, aux côtés de représentants d'un panel d'Etats et des autres organisations et acteurs régionaux. Si la CEDEAO a aussi recours à l'expertise externe, elle lui demande de formuler différents scénarios de politique à soumettre à la discussion dans chaque pays et au niveau régional, afin que la concertation puisse se focaliser sur les options fondamentales. Le ROPPA avec les plateformes nationales (CNOP) a pu instruire ces scénarios en interne, se positionner, et faire valoir ses positions au niveau national et au niveau régional. La politique retient plusieurs orientations importantes qui sont directement le résultat du plaidoyer réalisé par le ROPPA : (i) un modèle de développement fondé sur l'exploitation familiale, (ii) l'objectif de souveraineté alimentaire ; (iii) la préférence régionale et une politique de protection différenciée.

¹ Selon les règles de l'OMC, les préférences commerciales non réciproques ne sont admises que lorsque le pays « bénéficiaire » est un PMA. Dans le cas contraire, les pays développés doivent (i) soit élargir le bénéfice des préférences à l'ensemble des pays en développement (SPG) ; (ii) soit introduire la réciprocité des préférences entre les deux pays ou groupes de pays ; il s'agit dès lors d'un accord de libre échange. Or, le Groupe ACP comporte des PMA et des non PMA (en Afrique de l'Ouest, sur 15 pays, 3 ne sont pas intégrés dans la catégorie PMA : la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria ; le Cap Vert a aussi quitté récemment le groupe PMA).

² Le Hub Rural est une Plateforme au service des différents acteurs des politiques et programmes agricoles et ruraux de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : dialogue politique, expertise spécialisée, échanges d'expériences. Il réunit dans son comité directeur les institutions régionales et réseaux d'acteurs socioprofessionnels.

33. Alors que se négocient ces lois d'orientation et leur traduction opérationnelle, la crise alimentaire induite par la flambée des prix mondiaux en 2008 va bousculer la donne. Faute de dynamique, la PAU adoptée en 2001 n'est toujours pas mise en œuvre en 2008. L'ECOWAP adoptée début 2005, et qui tardait aussi à se traduire en actes concrets, va être reconnue comme le cadre politique adapté à cette nouvelle donne, à la fois par les OP, les Etats membres de la CEDEAO et la Communauté internationale³. Ceci conduit à une accélération sans précédent du processus de mise en œuvre effective de la politique : définition de trois programmes mobilisateurs, adoption d'un pacte régional de partenariat, engagement de programmes concrets via les facilités « sécurité alimentaire »⁴ axés sur une réponse à l'urgence induite par la hausse des prix mondiaux, etc.
34. Au niveau national, les pays tentent de remettre les enjeux agricoles et alimentaires au centre de l'agenda politique, ayant pris conscience des risques induits par la dépendance alimentaire à l'égard des importations. Ils prendront de nombreuses initiatives pour relancer la production agricole, essentiellement céréalière.
35. Le NEPAD et la CEDEAO, vont appuyer les pays pour traduire le volet agricole du NEPAD sous forme de plans d'investissements agricoles dans chaque pays. Un des points essentiels à analyser porte sur la façon dont les pouvoirs publics vont s'appuyer ou non, (i) sur les pratiques de concertation avec les OP, et (ii) sur les orientations retenues pour le développement agricole, pour impulser cette relance de l'agriculture.

4.6 ... sous forte contrainte internationale

36. Pour les OP, l'environnement commercial est un point clé de la relance de l'agriculture. Par conséquent, la négociation de l'Accord de Partenariat Economique qui doit fixer les nouvelles règles qui régissent le commerce entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest va constituer un chantier majeur. L'accord de l'OMC encadre les concessions commerciales entre PED et pays développés. L'APE vise la mise en conformité du régime commercial UE-ACP.
37. L'APE implique la négociation d'un schéma de libéralisation des échanges commerciaux entre les deux espaces économiques : l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, avec comme perspective la création d'un espace de libre échange. Pour cela la région doit disposer d'une politique commerciale extérieure commune (Tarif extérieur commun). Alors que de nombreux pays ouest africains sont de nouveaux membres de l'OMC, et qu'ils ont longtemps privilégié le marché européen, l'accord de l'OMC signé à Marrakech en 1995 bouleverse les modalités d'insertion de la région dans le commerce international. Cette négociation met en lumière le caractère contraignant de l'OMC et la façon dont il va jouer un rôle de restructuration des politiques commerciales extérieures (accords bilatéraux ou régionaux, Tarif extérieur Commun et libéralisation interne du commerce au sein des Unions douanières.
38. Dès lors, la négociation de l'APE va s'engager en parallèle de la définition du TEC commun pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, alors que les huit pays de l'UEMOA en sont déjà dotés et que les autres pays ont chacun leur propre politique aux frontières. En 2006, à la surprise générale, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO décident d'étendre le TEC UEMOA à l'ensemble de la région et se donnent deux ans pour

³ Cf. Conférence de Bruxelles en juillet 2008 et Conférence de Paris en décembre 2008.

⁴ Sur financement de la Commission européenne et de l'USAID principalement

harmoniser les 15 politiques tarifaires nationales⁵. Cette décision est symptomatique de cette période marquée par une forme de cohabitation entre (i) la survivance de méthodes du passé – les décisions sont prises sur la base des propositions des administrations qui fonctionnent à huis clos -, et (ii) l'émergence de processus de décision fondés sur la concertation et la négociation associant les acteurs non étatiques.

39. Alors que la date butoir pour la conclusion de la négociation APE est fixée au 31 décembre 2007, la mobilisation des OP aux côtés de la société civile ouest africaine, va sérieusement compliquer le schéma initialement imaginé par les acteurs de la négociation : les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, et au niveau des politiques, le Comité ministériel de Suivi (CMS).
40. Pour le secteur agricole ouest africain, les années 2000 vont symboliser ce paradoxe. La crise alimentaire et l'instabilité des marchés mondiaux ainsi que les incertitudes sur la capacité de la planète à se nourrir à l'avenir permettent de rouvrir le débat sur l'intervention publique dans l'agriculture pour relancer les investissements. Mais ces politiques restent sous surveillance au nom de la compatibilité des politiques à l'échelle internationale. Elles restent prisonnières du consensus des années 1990 qui considère que la libéralisation des échanges est la meilleure voie pour assurer la sécurité alimentaire mondiale, réduire les distorsions dans les échanges et garantir une concurrence saine entre les agricultures du monde. Le débat est ouvert mais aucun nouveau consensus ne se dessine.

5 Les organisations paysannes confrontées à de multiples défis dans le domaine des politiques publiques

41. La dynamique de structuration des OP en Afrique de l'Ouest est indissociable de la construction des politiques agricoles dans la période 2000-2010. Si elles ont pu obtenir des avancées notables dans les orientations générales de ces politiques et les choix publics qui les sous-tendent, d'importants défis restent à relever.
42. Elles doivent maintenir un niveau de mobilisation suffisant pour que les orientations des politiques, notamment l'ECOWAP, qu'elles ont réussi à inspirer soient les références effectives dans l'étape de mise en œuvre, notamment : (i) la promotion des exploitations familiales dans la stratégie de modernisation de l'agriculture ; (ii) une protection extérieure des filières de production qui permette de rémunérer les producteurs, de rentabiliser l'intensification et de stabiliser les marchés ; (iii) l'accès au financement dans des conditions compatibles avec les contraintes spécifiques des exploitations familiales ; etc. Relever ce défi implique de développer une fonction de veille permanente, alimentant un travail de plaidoyer dans la durée ;
43. Les OP doivent parvenir à décliner ces orientations générales dans des propositions opérationnelles détaillées et précises relatives aux instruments de mise en œuvre de la politique, notamment : (i) les instruments de protection et de défense commerciale aux frontières ; (ii) la re-catégorisation des produits agricoles et alimentaires au sein des cinq bandes tarifaires du TEC ; (iii) les dispositifs de financement de la modernisation des

⁵ Référence : Décision portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO. Trentième session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ; Niamey ; Janvier 2006 ;

exploitations familiales et des stratégies d'intensification ; (iv) l'accès aux innovations et aux technologies ; etc.

44. Elles doivent consolider leur capacité d'intervention dans les débats et les négociations internationales qui impactent les politiques agricoles et commerciales ouest-africaines : négociation OMC, négociation APE, et renforcer leurs alliances internationales dans cette perspective.
45. De nombreux pays ont élaboré un programme national d'investissement agricole dans le cadre du processus ECOWAP/PDDAA sans avoir au préalable clarifié leur politique et les options retenues. Nécessairement, les OP vont devoir conduire les Etats à élaborer ces politiques, notamment pour traiter des enjeux essentiels qui ne relèvent pas d'une logique de programmes ou d'investissements, mais du domaine réglementaire ou des instruments économiques et financiers, notamment : (i) les enjeux fonciers, (ii) le statut des exploitations familiales, le financement des équipements et des campagnes de production, etc.
46. Enfin, elles doivent prendre une part active dans la mise en œuvre concrète des programmes régionaux et nationaux (PRI et PNIA), ce qui pose la question des capacités des OP de base, sur lesquelles repose in fine, en tant que dernier maillon avant le « niveau producteur », l'utilisation des leviers ou des instruments déployés dans la politique.
47. Ces défis doivent être croisés avec ceux qui se posent aux institutions publiques, notamment les institutions régionales.

6 Les acquis des organisations paysannes dans les négociations de politiques agricoles et commerciales

48. L'analyse des acquis des OP porte sur deux grands types de politiques ; les politiques agricoles (ECOWAP, Programme régional d'Investissements/ECOWAP), et les politiques commerciales (TEC/CEDEAO, APE, OMC).
49. Les tableaux ci-après synthétisent pour les différentes négociations,, les points suivants :
 - a. Les revendications principales portées par les OP
 - b. Les acquis obtenus dans la formulation des politiques adoptées
 - c. Les limites de ces acquis
 - d. Les stratégies déployées par les OP dans le processus considéré
 - e. Les facteurs endogènes et exogènes qui permettent d'expliquer les acquis et les limites
50. L'environnement économique, politique et social de l'Afrique de l'Ouest a enregistré au cours des vingt à trente dernières années, d'importantes mutations. Ces dernières ont profondément transformé les rapports de force dans la région, en même temps qu'elles ont contribué à renouveler le contenu des politiques économiques en général, et sectorielles en particulier.
51. Ces transformations résultent de la conjonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels le jeu des acteurs et des institutions occupe une place centrale. En effet de nouveaux acteurs ont émergé dans le sillage de la démocratisation de la vie publique, de la libéralisation des activités économiques et des nouvelles formes de partenariat que la

région entretient avec l'extérieur. Parmi ces nouveaux acteurs, les organisations paysannes constituent sans nul doute celles qui, de par leur structuration pyramidale et le nombre de membres qu'elles représentent, se sont rapidement imposées comme les principaux interlocuteurs, considérés comme « incontournables ».

52. L'émergence des OP structurées à l'échelle nationale et régionale s'est opérée alors que les modes de gouvernance se réformaient eux aussi, et que la nature des partenariats internationaux entre OP et ONG prenaient de plus en plus en compte les questions traitées dans l'arène internationale. Cette situation explique la difficulté à attribuer les acquis à une seule des parties prenantes de l'arène politique tant nationale que régionale.
53. Des nouvelles forces qui ont émergé dans l'arène politique et sociale, les organisations paysannes se singularisent par leur champ d'intervention : le secteur agricole et les politiques économiques (commerciales, notamment), l'ampleur de la base qu'elles représentent ou sont disposées à représenter, et dont elles ont mandat à défendre les intérêts. Elles tirent leur force d'une base sociale paysanne qui représente au niveau régional de l'ordre de 65% des actifs, dont l'immense majorité tire l'essentiel de ses ressources de l'exploitation familiale, les autres formes d'agriculture de type entrepreneurial restant très minoritaires.
54. Ces organisations, notamment les faitières sont également nées dans un contexte marqué par l'accentuation de la marginalisation de la région et de la paupérisation de la population, notamment de celle du monde rural, du fait des nouveaux rapports régissant les Etats en quasi faillite et les institutions financières internationales. Cette situation donnait une responsabilité accrue aux OP naissantes dans la défense des intérêts des producteurs et explique leur investissement dans la construction des nouvelles politiques agricoles et commerciales que les Etats se sont engagés à définir.
55. Il est incontestable que les organisations paysannes ont été à des niveaux divers, très présentes dans les négociations des choix publics, notamment à partir des années 2000 et qu'elles ont réussi à imprimer une nouvelle dynamique aux processus d'élaboration des politiques et des programmes stratégiques régionaux. Les actions conduites, notamment le travail de plaidoyer, ont placé les OP au premier plan des acteurs non étatiques les plus structurés pour affronter le débat public tant au plan national, que régional.
56. On note cependant qu'elles ont été plus en pointe lors des négociations de politiques agricoles et de l'Union douanière de la CEDEAO. Par contre sur les APE, elles n'ont pas été systématiquement pionnières dans la mobilisation, ou l'ont été au sein d'alliances dans lesquelles d'autres acteurs non gouvernementaux ont joué un rôle central, en particulier la Plateforme des Organisations de la Société Civile d'Afrique de l'Ouest, la POSCAO.
57. Bien que les préoccupations et les positions des organisations ne soient pas toujours bien comprises par les autres acteurs, notamment les pouvoirs publics et les partenaires techniques et financiers, leur irruption dans l'arène publique a permis d'instaurer un débat démocratique sur les politiques agricoles, économiques et commerciales. Ce débat n'existait pas. Il était cantonné à la négociation Etat/ institutions financières internationales. Elles ont permis aux organisations paysannes de développer des stratégies de négociation, qui ont largement contribué à renforcer leur structuration. Les

résultats obtenus sont importants et ont donné une orientation, une vision nouvelle aux politiques publiques au niveau régional et national.

58. Pour parvenir à ces résultats, les OP ont déployé diverses stratégies : alliance avec d'autres partenaires (aux niveaux local, régional et international), communication, information, sensibilisation, formation, plaidoyers. Ces stratégies sont soutenues par de multiples supports et modes d'action : études, réflexions et mobilisations décentralisées, publication de mémorandum, actions de type syndical (marches, pétitions), investissements dans les concertations et les négociations, etc. La portée des stratégies et des modes d'action, ainsi que leur reproductibilité en temps que démarche de plaidoyer pour influencer les politiques publiques ne sont pas encore suffisamment documentées et capitalisées, ce qui justifie pleinement l'objectif du présent rapport.
59. Pour des raisons méthodologiques, nous présentons les principales préoccupations, revendications des organisations paysannes, lors des négociations des politiques agricoles et commerciales, les réponses que les pouvoirs publics y ont apportées, les stratégies que les OP ont déployées, ainsi que les facteurs qui ont concouru à l'atteinte ou non des objectifs de départ. Ces questions sont abordées au niveau national et régional et ciblent les différents chantiers auxquels les OP ont pris part. Ainsi au titre des politiques agricoles, ce sont la Politique agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA et surtout celle de la CEDEAO, l'ECOWAP, les lois d'orientation agricole (Sénégal et Mali), et les Programmes nationaux d'investissement agricole qui ont été ciblées. En ce qui concerne les politiques commerciales, le champ est restreint aux processus de négociation de l'Union douanière de la CEDEAO (TEC), et de l'Accord de Partenariat Economique entre l'Union Européenne et la région Afrique de l'Ouest. L'implication des OP dans les négociations multilatérales, notamment à l'OMC, a été traitée de façon plus superficielle en raison du plus faible investissement réalisé par les OP ouest africaines et de l'ampleur des sujets de négociation. La capacité des OP de peser sur ces négociations nécessite d'examiner en profondeur leurs stratégies d'alliances à l'échelle internationale.

6.1 Les OP dans les négociations de politiques agricoles

60. Le secteur agricole ouest africain a été l'objet de nombreuses politiques au cours des trente dernières années. Ces politiques n'ont pris une dimension régionale qu'à partir des années 2000 en lien avec le regain d'intérêt pour l'intégration économique. Auparavant, les dimensions régionales étaient plutôt initiées par les institutions régionales de coopération techniques comme le CILSS et se limitaient à la formulation de grandes stratégies, sur des thématiques ciblées (sécurité alimentaire, lutte contre la désertification, etc.).
61. La relance du processus d'intégration régionale a été impulsée par trois facteurs majeurs : (i) les limites des programmes d'ajustements négociés et conduits par chaque pays isolément, alors que l'interdépendance de leurs économies est forte et détermine l'efficacité des politiques nationales, (ii) la montée en puissance au niveau mondial des espaces régionaux pour faire face à la mondialisation des économies et des échanges, et (iii) , le contexte nouveau induit par la révision du cadre de coopération qui lie l'Europe aux pays ACP : Accord de Cotonou UE-ACP fixant le cadre politique, les principes et instruments, le cadre de coopération au développement, puis, négociation des accords commerciaux au niveau de chaque communauté économique régionale du groupe ACP. Cette relance de l'intégration régionale a facilité l'émergence de nouvelles politiques sectorielles, considérées comme les soubassements de l'intégration.

6.1.1 Les revendications des organisations paysannes

62. Les organisations paysannes ont très tôt internalisé les enjeux qui président au développement agricole ouest africain, en le situant dans une perspective internationale. Elles ont formulé des revendications qui sortent des sentiers battus des politiques affichées jusque là, et qui, pour l'essentiel, étaient centrées sur la production, l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, l'insertion des producteurs dans les marchés internationaux.
63. Le corps de doctrine du ROPPA, créé en 2000, est indissociable des débats internationaux qui ont émergé dans la deuxième moitié des années 90, suite à l'introduction de l'agriculture dans la négociation à l'OMC. Cette doctrine refuse la libéralisation du commerce agricole au nom de la multifonctionnalité de l'agriculture (« l'agriculture n'est pas une marchandise ») et prône la souveraineté des Etats et des Communautés régionales dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires. Dans ce cadre, les OP ont axé leurs revendications sur plusieurs points.

- **La reconnaissance de l'exploitation familiale agricole comme base de développement de l'agriculture ouest africaine.**

64. Cette position des OP tient à plusieurs éléments du contexte de l'Afrique de l'Ouest : faible développement des organisations des producteurs, faible capacité des autres secteurs d'absorber l'excédent de main d'œuvre peu qualifiée du secteur rural. A cela il faut ajouter le rôle de cette catégorie d'exploitation, qui a su développer des stratégies de gestion des risques liés au secteur agricole (base de production diversifiée, faible dépendance à l'égard des facteurs de production achetés en dehors de l'exploitation), et appuyer son développement sur la valorisation des ressources locales permettant d'assurer globalement l'essentiel de l'approvisionnement en vivre de la population. L'exploitation familiale agricole constitue le mode dominant de production agricole et contribue pour plus de 80 % à l'auto approvisionnement de la région en produits alimentaires de base. Sa disparition dans le contexte actuel constituerait un important facteur d'accentuation des déséquilibres entre la ville et la campagne, et occasionnerait un exode massif des ruraux.
65. Cette position intervient également dans un contexte particulier. Dans les deux pays qui ont réalisé leur loi d'orientation agricole, mais plus largement dans la région ouest africaine, un débat important se développe depuis plusieurs années sur le modèle de développement agricole, plus précisément le type d'exploitations agricoles qu'il convient de promouvoir. La plupart des gouvernements sont alors convaincus que l'agriculture traditionnelle, l'exploitation familiale, n'est pas capable d'assurer le développement de l'agriculture. Au mieux, les dirigeants considèrent qu'il faut assurer la cohabitation entre cette petite agriculture à « vocation sociale » (utilisation de la main d'œuvre, limitation de l'exode vers les villes, autosubsistance alimentaire) et une agriculture d'entreprise, fondée sur des exploitations capitalistiques, de grande dimension, orientées vers le marché : on parle de « nouveaux acteurs », d'agro-entrepreneurs, d'agrobusiness, etc. A ces derniers, est attribuée la vocation économique et commerciale de la production agricole (conquérir les marchés, nourrir les villes). On retrouve également dans ce débat une forme d'opposition entre le développement de l'agriculture au travers de la structuration verticale des filières de produits et la promotion de l'exploitation familiale agricole. Ce débat se déroule y compris au sein des OP et du ROPPA.

66. C'est donc conscientes de cette controverse aux implications multiples, que les organisations paysannes ont fait de la défense de l'exploitation familiale agricole un de leurs principaux thèmes de bataille, tant au niveau national que régional. Elle constitue une des revendications majeures que les OP ont négocié lors de l'élaboration des lois d'orientation agricole pour les pays qui s'en sont dotées, et de l'ECOWAP. Pour les organisations paysannes, les politiques agricoles doivent poser les bases de la modernisation des exploitations agricoles en les dotant d'un statut, et en leur assurant l'accès à un financement adéquat, aux intrants agricole et l'accès à un marché sécurisé pour leurs produits.

- **La garantie de la souveraineté alimentaire.**

67. Au-delà de la recherche d'une simple sécurité alimentaire, les organisations paysannes revendiquent une plus forte « indépendance alimentaire » pour la région. L'expression consacrée du Président d'honneur du ROPPA, « l'Afrique en général et de l'Ouest en particulier ne peut se permettre de vendre son ventre à l'étranger » traduit le choix de fonder la sécurité alimentaire régionale non pas sur les importations mais sur la production. La souveraineté

alimentaire est de ce fait perçue comme un instrument d'affirmation d'un mode de vie, de promotion de l'intégration régionale via la préférence communautaire.

"Notre vision de l'avenir pour les décennies prochaines est fondée sur la promotion et la défense d'une agriculture paysanne, pluriactive soucieuse de transmettre à nos enfants et à nos petits enfants un capital de production exploitable. Cette agriculture paysanne conduite par des exploitations familiales sera susceptible d'offrir des revenus croissants et durables et de consolider les valeurs sociales et culturelles les plus positives des sociétés rurales ouest africaines",

Ndiogou FALL, président du ROPPA de 2000 à 2010, lors d'une présentation devant le Groupe d'orientation politique du CSAO, Paris, Novembre 2001

68. Pour les organisations paysannes, la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans laquelle végète l'Afrique de l'Ouest peuvent être jugulées avec des politiques basées sur la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire le « *droit pour tout pays ou ensemble de pays à définir sa politique agricole dans l'intérêt de ses populations, à développer et protéger ses productions et ses marchés afin que ceux-ci puissent satisfaire les besoins d'une alimentation saine, suffisante, culturellement et culturellement acceptable et qu'ils soient également le socle pour une rémunération juste du labeur des exploitations familiales agricoles* »⁶.

69. Convaincues que la réalisation de la souveraineté alimentaire de la sous-région est le socle sur lequel devra se construire le marché unique en vue de résoudre les problèmes récurrents d'insécurité alimentaire, de pauvreté rurale, d'exode massif des jeunes, de désertification des terroirs et de dégradation des ressources naturelles, les organisations ont proposé lors du forum de Niamey sur la souveraineté alimentaire en 2006, l'élaboration et la mise en œuvre participatives d'une charte sous régionale de la souveraineté alimentaire, un peu à l'image de la Charte de l'aide alimentaire qui constitue un code de bonne conduite entre les pays sahéliens et les donateurs. Cette charte devait préciser les implications de la souveraineté alimentaire pour les politiques ainsi que les rôles, responsabilités et engagements de tous les acteurs. La charte devait

⁶ Forum de la Souveraineté alimentaire ; ROPPA ; 2006

définir également les moyens et mécanismes d'une surveillance collective de sa mise en œuvre. Les dirigeants de la CEDEAO en ont accepté le principe, mais le ROPPA n'est pas parvenu à transformer cette proposition et à ouvrir un chantier de négociation sur sa conception et son contenu. Le CILSS et le Club du Sahel / OCDE étaient de leur côté engagés dans l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire et dans sa révision, pour en faire une charte de la prévention et gestion des crises alimentaires⁷.

70. Le concept est encore moins compris par les partenaires des organisations paysannes, notamment les dirigeants politiques et surtout les bailleurs de fonds. Pour les premiers le concept véhicule des ambiguïtés et l'assimilent fréquemment au concept d'autosuffisance alimentaire. En effet le concept ne précise pas le taux d'auto approvisionnement minimal, par produit ou par groupe de produits, qui permettrait de garantir cette souveraineté ou une indépendance suffisante à l'égard des approvisionnements extérieurs. Est-ce qu'il inclut ou non la dépendance des systèmes de production vis-à-vis des importations d'intrants ? La souveraineté est-elle envisagée et réalisable à l'échelle nationale ou régionale ? Pour les partenaires techniques et financiers, le concept véhicule une connotation protectionniste, contraire aux engagements internationaux sur le commerce.

- **La priorité au marché régional et à la protection aux frontières**

71. Le marché régional est considéré comme la première opportunité pour le développement de l'agriculture ouest africaine. Se fondant sur la faiblesse des échanges intra communautaires qui porteraient actuellement sur environ 15% des transactions commerciales extérieures des Etats membres de la CEDEAO, les OP considèrent qu'il existe encore d'importantes parts de marché à conquérir dans l'espace régional. Elles sont convaincues que l'augmentation très sensible des importations agro-alimentaires induite par la libéralisation du marché régional est doublement préjudiciable à la région : elle accroît sa dépendance alimentaire et ruine son agriculture dominée par les petites exploitations familiales. Pour cela, elles promeuvent la promotion du marché régional, en lui assurant une protection suffisante.

72. Pour les OP, le marché régional constitue un cadre, une étape indispensable à l'insertion des produits agricoles ouest africains dans les échanges internationaux. Pour ce faire l'agriculture ouest africaine a besoin, outre d'un soutien actif à l'instar des agricultures des autres pays ou régions du monde, de la protection de son marché à travers la mise en place des droits de douanes incitatifs et des mesures de sauvegarde pour faire face à l'instabilité des prix mondiaux. Ces mesures sont considérées comme des moyens indispensables pour sécuriser les investissements et garantir l'intégration régionale via le développement des échanges intra communautaires et la valorisation des complémentarités des différents bassins de production.

- **Sécurisation foncière et durabilité des systèmes de production**

73. Les ressources naturelles, notamment la terre constitue le premier facteur de production dont les exploitations familiales agricoles revendiquent la sécurisation ou la propriété. Le régime foncier est encore très précaire dans nombre de pays, naviguant entre la

⁷ Cette charte révisée concerne désormais l'ensemble des pays ouest africains, ainsi que le Tchad et la Mauritanie. Elle devrait être adoptée au niveau ministériel en novembre 2011. Elle intègre l'ensemble des instruments de réponse aux crises, et pas seulement l'aide alimentaire.

reconnaissance des droits coutumiers et le droit foncier moderne. Cette situation place les petits producteurs dans une insécurité accentuée par les pressions croissantes sur la terre. Celle-ci résulte (i) de la croissance démographique dans la région, conduisant à l'exploitation de terres marginales et à une dégradation continue de la fertilité des sols ; (ii) de la croissance démographique dans le monde, avec la croissance corrélative des besoins alimentaires, et (iii) des logiques d'acquisition de terres par des pays étrangers ou des entreprises soucieux de sécuriser leur approvisionnement alimentaire ou de produire des agro carburants. En effet la compétition sur la terre, ressource non extensible, est devenue une des causes de l'insécurité foncière et de nombreux conflits entre les acteurs (agriculteurs sédentaires/pasteurs, espaces agricoles/forestiers/pâturages, exploitants familiaux/nouveaux investisseurs). La dégradation des terres et la baisse de la fertilité induites par les activités de l'Homme, en l'absence d'intensification des systèmes de production, accentue ces conflits d'usage. En périphérie des villes, la compétition se développe entre les usages agricoles (agriculture périurbaine) et les usages urbains : habitation, routes, zones industrielles ou commerciales.

74. Pour les organisations paysannes, les politiques publiques en général, et les politiques agricoles en particulier, doivent garantir la sécurité foncière pour faciliter la durabilité des systèmes de production et sécuriser les investissements dans la production.

- **Implication des OP à toutes les étapes de la formulation, mise en œuvre, suivi-évaluation de la politique et des programmes**

75. Depuis la libéralisation des activités économiques et la démocratisation de la vie publique, les acteurs dits non étatiques jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la définition des politiques et des stratégies de développement. Les organisations paysannes revendiquent de ce fait une place et un rôle importants, qu'elles ne souhaitent pas voir diluer dans la notion trop vague de société civile. Elles ne veulent plus servir de caution à des réformes structurelles incomplètes, mais être considérées comme de véritables acteurs de ces politiques. Cette implication est revendiquée tant au niveau des pays, qu'au niveau régional.

76. Au-delà de ces revendications fondamentales, les producteurs ont inscrit plusieurs autres chantiers à leurs préoccupations. On pourrait citer entre autres :

- a. La reconnaissance de la fonction et du statut de producteur agricole et son corollaire en termes de droits et devoirs, à l'image de ceux dont jouissent les actifs intervenant dans les autres secteurs d'activité.
- b. La mise en place d'une assurance sociale pour les producteurs agricoles et les membres de leurs ménages.
- c. La facilitation de l'accès aux facteurs de production à des prix compatibles avec les ressources des petits producteurs agricoles et la rentabilité des systèmes de production, ainsi que la mise en place de systèmes d'assurances contre les risques agricoles.
- d. Et plus généralement l'accroissement des budgets publics consacrés à l'agriculture, notamment le respect des engagements de Maputo auxquels ont souscrits les pays membres de l'Union africaine de consacrer au moins 10 % des budgets publics au secteur agricole.

6.1.2 Les réponses des politiques publiques

77. Dans l'ensemble, les réponses des décideurs publics ont été largement favorables aux préoccupations exprimées par les organisations paysannes. Les positions des pouvoirs publics, notamment des institutions d'intégration régionale, ont largement épousé celles des organisations paysannes sur de nombreux points de revendication. Dans l'ensemble, il s'agit de compromis qui s'inspirent des positions des organisations paysannes.
78. Engagée selon une procédure traditionnelle (rencontre par les consultants des leaders paysans dans les différents pays), la préparation de la politique agricole de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, a du évoluer vers une concertation plus approfondie suite à la mobilisation du ROPPA.
79. **La reconnaissance de l'exploitation familiale agricole comme base de développement de l'agriculture ouest africaine, est l'objet de la vision affichée par l'ECOWAP :** « La politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra- communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs »
80. Il faut cependant constater que la reconnaissance de l'exploitation familiale comme structure de base du développement agricole ouest africain est ambiguë et apparaît comme le résultat d'un compromis entre les positions des différents groupes d'acteurs : organisations paysannes, CEDEAO, Etats membres. En effet, tout en reconnaissant l'exploitation familiale, l'ECOWAP ouvre la porte aux autres formes d'entreprises agricoles et d'investissements privés. Ceci peut s'expliquer de deux façons : (i) le concept d'exploitation familiale est très englobant et peu caractérisé. Il intègre aussi bien des unités de production de très faibles dimensions tournées vers l'autosubsistance et en voie de paupérisation, que des exploitations orientées vers le marché local ou international, disposant d'assises foncières importantes, dirigées par une famille mais recourant à de la main d'œuvre extérieure, mécanisées, engagées dans un processus d'accumulation, etc. Or, les décideurs politiques n'ont souvent de l'agriculture familiale que la vision d'exploitations traditionnelles, qu'ils jugent archaïques et incapables de s'adapter à de nouvelles exigences ; (ii) le poids des lobbies, notamment dans les cercles d'entrepreneurs ou les réseaux politiques proches des pouvoirs en place, et qui peuvent valoriser leurs réseaux d'influence pour acquérir des terres, mobiliser des capitaux, accéder aux crédits, etc. Malgré l'expérience qui fait douter des performances et de la rentabilité de ce type d'exploitations, les décideurs les considèrent souvent comme l'expression de la « modernité ».
81. Les travaux entrepris par les OP, notamment au Sénégal, mais désormais relayés par plusieurs plateformes paysannes et par le ROPPA, sur la situation, la diversité, les performances et les perspectives des exploitations familiales est de nature à nourrir un débat appuyé par des références concrètes, qui devrait permettre de sortir de visions manichéennes. De plus, l'opposition actuelle entre agrobusiness et exploitation familiale, accentuée par les logiques d'accaparement des terres observées depuis 2008, ne permet pas de questionner le devenir des différentes catégories d'exploitations familiales. Il ne permet pas non plus de faire jouer aux politiques publiques le rôle d'orientation qui est le leur, en différenciant les incitations selon les besoins des différentes catégories de producteurs et d'exploitations, selon les zones et les productions. De la même façon, il

ne permet pas d'éclairer le débat sur les réformes et les restructurations foncières nécessaires tant pour sécuriser les producteurs que pour les doter de structures viables, en mesure de dégager des revenus décents.

82. Les pratiques quotidiennes des Etats et des institutions parapubliques, montrent que l'importance accordée à l'exploitation familiale est en partie factice. Les pouvoirs publics s'avèrent en réalité plus enclins à fonder le développement agricole sur les entreprises commerciales comme en témoignent les nombreuses cessions de terre à des pays ou à des grands groupes étrangers, ou à des entrepreneurs nationaux. Ainsi, en dépit de l'inscription de cette orientation dans la loi d'orientation agricole du Mali, les autorités privilégient la cession de plusieurs centaines de milliers d'hectares de terre dans la zone Office du Niger, à des investisseurs étrangers, alors que dans le même temps la demande d'extension des parcelles allouées aux exploitations familiales est forte et que chacun reconnaît les performances technico-économiques de ces systèmes d'exploitation dans la zone rizicole. L'ambition de faire du Mali, le grenier à céréales de la région passe, selon les Autorités, par la promotion des grandes entreprises agricoles commerciales et non des exploitations familiales.
83. En ce qui concerne La garantie de la souveraineté alimentaire, la politique agricole régionale, l'ECOWAP la prend en compte de façon explicite dans ses deux premiers objectifs spécifiques. Dans le premier objectif, la politique agricole régionale postule qu'elle vise à « assurer la sécurité alimentaire de la population et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ».
84. Le second objectif vise à « réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays ».
85. Dans les discours, les autorités politico administratives reconnaissent la justesse de cette préoccupation. Cependant, elles ne semblent pas lui donner le même contenu que les OP. Pour beaucoup d'acteurs, autres que les OP, la souveraineté alimentaire est assimilable à de l'autonomie ou plus généralement à de l'autosuffisance alimentaire renforcée.
86. Mais dans les faits, les politiques publiques en se situant dans la perspective de satisfaire prioritairement les besoins alimentaires des populations urbaines frondeuses, font une part belle aux importations extra africaines. Elles contribuent ainsi à vider l'objectif de souveraineté alimentaire de son sens premier. C'est ainsi que lors de la crise induite par la flambée des prix, les mesures d'urgence prises pour faciliter l'accès à l'alimentation des populations ont pris la forme de suspension des droits de douane et de la TVA sur les produits importés, voire de subventions de ces produits. Ces mesures discriminaient clairement les produits régionaux au profit des produits importés. Alors que la plupart des pays affirment vouloir développer la production de riz, la difficulté qu'ils rencontrent pour fixer un droit de douane commun suffisamment protecteur des filières locales est un autre témoignage de l'hésitation à réellement faire le choix de la promotion des productions ouest africaines.

Encadré 2: Le riz, symbole de la fragilité du consensus sur la souveraineté alimentaire

L'adoption du TEC CEDEAO fait l'objet d'intenses négociations entre l'UEMOA et les autres pays de la CEDEAO. Plusieurs produits cristallisent les divergences de vue sur le niveau de protection souhaitable des filières régionales. Le riz, produit stratégique, permet de comprendre les conflits d'intérêts et de vision. Récemment, le Comité TEC conjoint entre la CEDEAO et l'UEMOA a rendu un arbitrage qui sera soumis aux Ministres du Commerce de la région. En voici les principaux termes : « Les négociations sur les taux imposables aux importations de riz ont fait l'objet d'intenses débats. En raison des potentialités de la région, notamment les surfaces cultivables et arables, des délégués estiment qu'il faut intensifier et protéger la production locale de riz dans l'optique de parvenir à l'autosuffisance alimentaire et de satisfaire la demande régionale. Certains délégués notent que malgré les volontés politiques et les efforts soutenus, la majorité des pays de la région continue à recourir aux importations de riz pour satisfaire leur demande nationale. En sus, les crises économiques et financières récentes et leurs conséquences sur le niveau des prix de biens et produits de base, dont le riz, imposent d'aborder cette question avec prudence et précaution. Au total, compte tenu de la sensibilité sociale et politique de la question, les participants ont décidé de maintenir le statut quo, c'est-à-dire appliquer le taux de 10% et de prendre bonne note des réserves du Ghana qui a demandé un taux de 20%. Le Comité a invité les deux commissions (UEMOA et CEDEAO) à poursuivre les consultations avec ce pays ».

Extrait du rapport final du 10^{ème} CGTEC ; Banjul ; 4-8 avril 2011

87. Par rapport à la revendication d'accorder la **priorité au marché régional et à la protection aux frontières** comme un des moyens d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'agriculture ouest africaine, les politiques agricoles sont très explicites. Aussi bien la PAU que l'ECOWAP accordent une place importante à la promotion du marché régional, en lui consacrant chacune un de leurs trois axes spécifiques.
88. Dans son troisième objectif spécifique, l'ECOWAP postule que la politique agricole doit « favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ».
89. De façon explicite, le second axe d'intervention de cette politique agricole, prescrit « la mise en œuvre du régime commercial intracommunautaire fondé sur une zone de libre échange. Cet axe vise essentiellement la promotion d'un marché régional incitatif pour les productions agro-alimentaires ouest africaines à travers :
 - Facilitation du transport et du transit régional : développement des infrastructures de transports, uniformisation et simplification des réglementations des transports et communications ;
 - suppression effective des entraves aux échanges (pratiques abusives des services des douanes et de la police, etc.), mesures intempestives d'interdiction des importations ou des exportations à l'intérieur de l'espace régional, etc.
 - Harmonisation de la fiscalité intérieure et promotion des mesures fiscales incitatives ;
 - Harmonisation des codes des investissements et du droit des affaires, réduction des distorsions de concurrence à l'intérieur de l'espace communautaire ;

- Règlement des conflits, éradication de l'économie « criminelle », etc.
90. En réalité les OP n'ont pas fondamentalement éprouvé de grandes difficultés à faire passer cette option stratégique, vu que les institutions régionales d'intégration ont amorcé la construction du marché régional avec la mise en chantier des schémas de libéralisation des échanges. On retrouve cette volonté renouvelée de promouvoir le commerce régional dans le second objectif spécifique du plan régional d'investissement agricole de l'ECOWAP qui vise à promouvoir un environnement global favorable au développement agricole. Mieux le plan régional d'investissement agricole intègre des instruments de régulation du marché. Il s'agit des mesures aux frontières (droits de douanes et autres mesures de défense commerciales) et intérieures (stockage et entreposage physique ou virtuel) incitatifs à la production agricole et à la promotion du marché régional. Le contenu de ces politiques a cependant besoin d'être défini de façon spécifique. A ces mesures, il faut ajouter celle relative à la création de la 5^{ème} bande tarifaire, sur insistance des organisations paysannes.
 91. Mais dans le fond, la préoccupation des producteurs manquait de cadrage précis sur les modalités de mise en œuvre de cette politique. Il n'y a pas eu de réflexion spécifique sur les modalités d'intégration aux marchés des petits producteurs. Pour l'essentiel, il est souvent fait références aux effets distorsifs des soutiens publics aux agricultures concurrentes des pays du Nord. De même, les producteurs ont montré par la suite leur faible capacité à influencer le département commerce de la Commission de la CEDEAO, quant à la re- classification des produits agricoles dans les cinq bandes du TEC CEDEAO.
 92. Alors qu'il semble que l'insertion aux marchés des petits producteurs doive résulter simultanément d'un environnement commercial aux frontières suffisamment protecteur, mais aussi d'initiatives locales de renforcement des capacités de production et de maîtrise de la commercialisation (stockage, normalisation des produits, capacités de négociation avec les acteurs de l'aval, financement, etc.), le ROPPA a essentiellement placé le débat sur la seule protection aux frontières, qui apparaît comme un élément nécessaire mais non suffisant d'une relance des productions. De ce point de vue, en se référant trop exclusivement à un seul des aspects de l'expérience européenne de développement agricole (le système de protection de la PAC) sans voir les autres éléments qui ont concouru à la réussite de cette stratégie (réforme des structures, financement, recherche, formation), le ROPPA a affaibli sa capacité à promouvoir une politique adaptée aux attentes de la paysannerie ouest africaine.
 93. Relativement à la sécurisation foncière pour assurer la durabilité des systèmes de production, les progrès sont encore timides. La question foncière est en effet délicate à appréhender à l'échelle régionale. L'accent est mis sur la « gestion des ressources partagées » qui constitue un axe important de programmation de la CEDEAO dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique agricole. La plupart des Etats de la région se sont dotés de codes fonciers, qui ne garantissent pas encore de façon formelle l'accès à la terre aux petites exploitations agricoles. Cependant le ROPPA ne désespère pas de voir le problème foncier pris à bras le corps par les pouvoirs publics, en témoigne son investissement dans un programme régional qu'il pilote.
 94. Sur l'aspect intensification, les OP en général et le ROPPA en particulier n'ont pas mis en avant d'approches alternatives ou complémentaires à l'intensification classique (révolution verte de première génération, mise en œuvre en Asie et dans la plupart des pays développés et dont on connaît aujourd'hui les limites environnementales et sociales), de type « double révolution verte », promues par certains de ses membres

(association agriculture-élevage, agricultures organiques, diversification / réduction des risques, etc.).

95. Dans ce domaine la politique agricole vise à : « assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité ». Cette profession de foi n'a pas encore permis à la CEDEAO d'innover dans de nouvelles approches et l'accent semble plutôt porté sur l'accès aux intrants chimiques et les semences améliorées. La question de la dépendance à l'égard des firmes semencières n'est pas posée (cf. débat sur les OGM, sur lequel les positions de la CEDEAO et de l'UEMOA sont à tout le moins ambiguës ou manque de netteté ; c'est aussi un débat qui traverse les OP et sur lequel le ROPPA n'a pas voulu ou réussi à construire la discussion, à l'éclairer et à formuler une position consensuelle au sein des OP).
96. Sur l'implication des OP à toutes les étapes de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de la politique et des programmes, le consensus est réalisé entre les OP et les instances dirigeantes tant au niveau national que régional. Ainsi, si les OP n'ont pas pu jouer un rôle décisif dans la formulation de la politique agricole de l'Union, elles ont par contre été placées au cœur du dispositif de pilotage de la politique agricole de la CEDEAO. Le ROPPA a été membre de la Task force qui a piloté la définition de la politique agricole régionale et en a fortement influencé les orientations de travail.
97. De même la CEDEAO a accordé une place importante aux organisations paysannes dans les dispositifs de définition des programmes nationaux et régionaux d'investissement agricole. Elles ont été signataires des pactes multi acteurs fixant les engagements de chacune des parties prenantes dans la mise en œuvre des programmes nationaux et du Plan régional d'investissement agricole. De même, le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation qui doit être mis en place en 2011 au niveau régional comporte des représentants des organisations de producteurs. Il en va de même au niveau des dispositifs nationaux de pilotage des Programmes d'investissement. Mais dans certains pays, les Gouvernements ont privilégié des organisations dont la représentativité est discutée, et qui n'ont pas participé au processus d'élaboration de l'ECOWAP et de ses programmes d'investissements (cas du Sénégal par exemple).
98. Cependant le rôle joué par les organisations paysannes à certaines étapes du processus est fortement questionné. On peut s'interroger par exemple sur la pertinence pour le ROPPA d'être le chef de file du travail de formulation du 6^{ème} axe d'intervention de l'ECOWAP/PDDAA, relatif au renforcement institutionnel. Il s'est de ce fait placé dans une fonction d'agence technique, alors que son mandat et sa fonction résident dans la représentation syndicale et le plaidoyer. Non seulement il est étonnant que le ROPPA n'ait pas privilégié le 2^{ème} axe qui porte sur la modernisation des exploitations, mais on peut se demander s'il est opportun pour l'organisation de se positionner comme juge et partie à la fois. A quel moment est-elle capable de prendre suffisamment de recul pour formuler des critiques constructives sans qu'elle ne soit taxée d'opportuniste ?
99. Le second aspect relatif à la participation des OP aux différentes instances est leur capacité à se faire accepter par les pouvoirs publics. Dans certains pays, ce sont les chambres d'agriculture qui font office d'organisations paysannes. Dans d'autres, ce sont des organisations montées de toutes pièces ou suscitées par les pouvoirs publics qui sont choisies par ces derniers pour représenter les producteurs. Il s'agit là des pratiques qui mettent en relief la fragilité des acquis actuels des OP (capacité à s'imposer comme les représentantes légitimes et représentatives des paysans) et qui devraient les inciter à

mieux penser et définir leur stratégie de structuration et de plaider, voir un redimensionnement de leurs activités sur leur fonction de représentation.

100. Au total les acquis des OP dans les négociations de politiques agricoles sont importants. La présence des OP dans les arènes de négociation a permis non seulement d'impulser une nouvelle démarche à la définition des choix publics, mais surtout de donner un contenu nouveau aux politiques agricoles. Ces dernières ont, dans une large mesure, intégré les préoccupations des acteurs à la base, et surtout des orientations qui cadrent avec les besoins réels du secteur. Cependant il ne faut pas attendre de ces changements, des transformations immédiates du secteur agricole. Les mutations et impacts structurels d'une politique publique sont attendus au bout de 15 à 25 ans. Pour y parvenir, les organisations paysannes doivent maintenir une dynamique qui requiert une disponibilité et une capacité intrinsèque des acteurs à soutenir dans le long terme leurs ambitions.
101. Dans l'ensemble les acquis apparaissent comme des compromis entre les positions de plusieurs acteurs. De l'évolution des rapports de forces en présence, dépendra en réalité le niveau de transformation de ces acquis actuels des OP en résultats ou actions concrètes sur le terrain, le degré de cohérence entre politiques affichées et politiques effectivement appliquées.

6.1.3 Les grandes lignes des stratégies déployées

102. Les succès relatifs des organisations paysannes dans les négociations des politiques agricoles tiennent à la force des stratégies déployées et sur lesquelles nous insistons dans le chapitre qui suit. En effet, tirant les leçons des expériences acquises lors des exercices antérieures avec le Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, les OP ont eu recours à une panoplie de stratégies.
103. La première stratégie est relative à l'implication des OP comme partenaire stratégique des Etats et des Organisations d'intégration régionale, notamment de la CEDEAO, dans l'élaboration des politiques.
104. Les organisations paysannes se sont retrouvées au cœur des instances de préparation, de discussion et d'orientation de l'ECOWAP. Au travers des plates-formes nationales et du ROPPA au niveau régional, il a pu influencer la politique via les débats nationaux et régionaux.
105. Au niveau national, la CNOP au Mali et le CNCR au Sénégal ont été les principaux artisans de l'élaboration des lois d'orientation agricole.
106. Cette implication n'a cependant été possible que grâce à :
- a. La forte mobilisation et la disponibilité des leaders paysans. Ils ont pris part à toutes les étapes du processus national et régional de concertation et de négociation, et ont pesé de tout leur poids sur les débats qui ont fondé ces politiques.
 - b. La décentralisation du débat. Dans le cas de l'ECOWAP et de la PAU, les organisations paysannes ont tenu dans tous les pays des séances d'information et de sensibilisation, suivies de débats d'orientation sur les positions paysannes. Au Mali et au Sénégal, les OP ont organisé le débat sur les lois d'orientation dans

toutes les régions, jusqu'à un niveau très décentralisé. La décentralisation de l'analyse des propositions a non seulement permis d'impliquer un grand nombre de producteurs dans les débats, mais aussi de renforcer leurs capacités et les bases organisationnelles des différentes faitières et CNOP. Il convient de reconnaître que cette implication est hétérogène en raison (i) du niveau d'organisation des OP dans chaque pays ; (ii) du degré d'implication et du charisme des leaders ; et (iii) de la disponibilité des Gouvernements à associer les acteurs non étatiques.

- c. La relative disponibilité, coopération voir complicité de certaines autorités nationales et régionales qui ont vite internalisé le rôle déterminant que les OP pouvaient jouer dans les négociations des politiques agricoles, et compris l'importance du dialogue social pour crédibiliser les politiques publiques.
- d. Un accord entre pouvoirs publics et OP sur la méthodologie de discussion et la mobilisation de moyens humains et financiers pour favoriser la décentralisation du débat et la participation des OP.

107. Au-delà de cette stratégie, les organisations paysannes ont eu recours à l'organisation des foras pour expliquer le contenu de leurs revendications ou préoccupations. Elles ont saisi ces opportunités pour faire des démonstrations qui accréditent leur thèse, comme les dégustations de plats locaux. Le forum sur la souveraineté alimentaire organisé à Niamey en 2006 est symptomatique de cette approche que le ROPPA a mise en œuvre pour faire passer ses revendications : implication forte de la CEDEAO et du CILSS, mobilisation du Chef de l'Etat et du Gouvernement nigérien (qui présidait à cette époque la CEDEAO et l'UEMOA) mobilisation des experts et universitaires, des ONG internationales, etc.

108. Les OP et notamment le ROPPA ont organisé des plaidoyers directs au niveau de la Présidence des deux Commissions (CEDEAO et UEMOA) et en direction des chefs d'Etats lors de certaines manifestations comme la FIARA qui a lieu périodiquement à Dakar. Ces plaidoyers sont parfois d'une grande utilité pour infléchir les positions des décideurs sur certaines positions.

109. Un effort de communication avec différents supports est également fait en direction de l'opinion publique. La force de ces communications est qu'elles établissent une liaison entre les grands chantiers de négociation (politique agricole, union douanière, accord de partenariat AO/UE, OMC) dans lesquelles la région est engagée depuis 2000.

6.1.4 Les facteurs explicatifs du niveau d'atteinte des résultats

110. Plusieurs facteurs ont concouru à l'atteinte des objectifs, notamment à la prise en compte par les politiques agricoles nationales et régionales des revendications des organisations paysannes. On peut les regrouper en deux grandes catégories ; (i) les facteurs internes aux mouvements paysans ou facteurs endogènes, et (ii) les facteurs externes ou exogènes.

a. Au titre des facteurs endogènes

111. Le premier facteur est incontestablement la qualité de la préparation des revendications et positions de négociation par les organisations paysannes. Le cas le plus intéressant concerne l'ECOWAP, processus au cours duquel les OP ont largement contribué à l'élaboration des scénarii de base, notamment en ce qui concerne le type de protection qu'il faut pour l'agriculture régionale. Le scénario qui a finalement été retenu, celui d'une *agriculture régionale fortement intégrée, avec une protection différenciée selon les produits et les filières* est très proche de celui des OP plus favorable à une protection généralisée. Les OP avaient proposé un scénario tirant les enseignements des effets du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA sur l'agriculture des pays de cette communauté. La conception de plusieurs scénarios était intéressante, du fait qu'elle a permis de nourrir un dialogue et un débat de qualité sur les grandes questions. La mobilisation de l'expertise extérieure aux OP a joué un rôle important dans la construction de ces scénarii.
112. Le second facteur qui a été déterminant, est la capacité des OP à construire des réseaux de complicité à l'intérieur des appareils des institutions. Ces intenses relations tissées avec les cadres des institutions ont permis de disposer d'informations crédibles en temps voulu et d'élaborer conséquemment des stratégies de plaidoyer. Elles ont aussi permis de faire des plaidoyers auprès des administrations publiques.
113. Cependant, les processus n'ont pas permis, ou le ROPPA ne s'est pas suffisamment organisé dans cette perspective, de valoriser les acquis et les expériences des organisations de base dans la construction des argumentaires régionaux et des propositions détaillées. En effet, les exemples liés à la structuration des filières et à la maîtrise des importations, à l'approvisionnement en intrants, à la commercialisation primaire des produits de base, ont été peu capitalisés et peu exploités lors des négociations au niveau régional. C'est ainsi que la discussion qui devenait beaucoup plus précise sur les instruments de politique publique régionale en faveur de la production (financement des campagnes agricoles, accès aux intrants, financement du stockage/warrantage, mise en marché, etc.) ont été peu alimentées par des propositions émanant du ROPPA et qui auraient trouvé leur originalité et leur pertinence dans leur enracinement dans les pratiques des OP, et la richesse des initiatives qu'elles ont promues depuis plus de 20 ans. De ce fait, le dialogue OP/CEDEAO a fait place à un dialogue beaucoup plus institutionnel entre la CEDEAO et les organismes régionaux tels que l'IFDC, la CMA/AOC, etc.
114. Ceci met en lumière un des aspects importants de la construction de la capacité d'influence : (i) le lien opérationnel entre les OP et les plates-formes ou CNOP à l'échelle nationale d'une part, le lien et la liaison de travail entre les CNOP et le niveau régional d'autre part ; (ii) la capacité d'organiser une capitalisation collective et en réseau sur quelques thèmes majeurs par rapport à l'agenda de négociation politique ; (iii) la capacité de valoriser l'expérience de leaders d'OP de base sur ces thèmes précis et de les mettre en avant dans des négociations de politiques, lorsqu'il s'agit d'aborder les détails de certains mécanismes à imaginer et mettre en place. A l'évidence, une telle stratégie requiert des efforts importants d'organisation interne du réseau des OP, ainsi que des moyens humaines et financiers.

b. Au titre des facteurs externes

115. La forte valorisation du réseau d’alliances internationales du ROPPA (Via Campesina, FIPA⁸, ONG européennes et canadiennes, etc.) et la mobilisation de l’expertise externe a été d’un grand apport pour les succès que le ROPPA a enregistrés sur le front de multiples plaidoyers en matière de politiques agricoles. Le ROPPA a réussi à concilier les différentes positions parfois divergentes, de ses alliés pour disposer d’informations crédibles de première main et construire les bases de ses plaidoyers.
116. La forte implication des ONG du Nord dans la documentation de certaines préoccupations. *Via Campesina* a ainsi joué un rôle déterminant dans la construction des argumentaires sur les préoccupations relatives à la souveraineté alimentaire, alors qu’OXFAM s’est particulièrement investie sur les questions relatives aux effets distorsifs des subventions aux exportations des pays du Nord sur les agricultures du Sud. Les campagnes d’opinion et de plaidoyer en Europe sur la concurrence déloyale (lait, viandes, volailles) ont à la fois fourni des argumentaires et contribué à créer un rapport de force favorable. Bien souvent, les arguments développés par ces campagnes, relayés par les leaders d’OP étaient eux-mêmes repris par les décideurs publics de la région, pour asseoir leur position dans la négociation internationale, notamment vis-à-vis de l’Europe.
117. La forte complicité de certains partenaires des coopérations bi et multilatérales du Nord, notamment de la Coopération Suisse, la Coopération Canadienne, des agences et autres institutions de coopération technique internationale (FIDA, FAO) et régionale (CILSS) ont contribué à créer une capacité de négociation des OP.
118. Enfin le contexte international marqué par l’échec des négociations sur l’agriculture, les récriminations des différents acteurs sur les effets des programmes d’ajustement structurels, l’effervescence pour la construction de l’intégration régionale, ont été déterminants dans les succès des organisations paysannes.

6.2 Les organisations paysannes dans les négociations des politiques commerciales

119. Au cours des vingt dernières années, les pays de la région se sont engagés sur trois fronts de négociations commerciales majeures :
- a. la construction de l’Union douanière, de la CEDEAO, après celle de l’UEMOA ;
 - b. les négociations de l’Accord de Partenariat Economique entre la région Afrique de l’Ouest et l’Union Européenne ;
 - c. les négociations multilatérales à l’OMC.
120. Ces chantiers ont fortement mobilisé les organisations paysannes. Leur relative liberté de parole a permis de faire émerger un contre pouvoir face aux positions parfois hégémoniques et intransigeantes des partenaires commerciaux du Nord et surtout face à la relative démission des décideurs publics nationaux ou régionaux, mal préparés à ces négociations et peu sensibilisés à l’impact de l’environnement commercial régional et international sur la dynamique des secteurs de production.

⁸ Désormais dissoute

6.2.1 Les OP et les négociations du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO

121. La mise en place de l'union douanière de la CEDEAO constitue une des réformes majeures engagées au cours des dix dernières années pour accélérer le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Les huit pays membres de l'UEMOA étaient d'ores et déjà dotés d'une politique extérieure commune. La négociation sur l'extension du TEC à l'ensemble des 15 pays de la CEDEAO a été nourrie par les évaluations de son application dans l'espace UEMOA, bien que ces évaluations n'aient jamais été validées et publiées. Elles mettaient en relief deux points importants :
- a. La structure des droits de douane ne permet pas de créer les conditions d'une relance des secteurs de production, dans un contexte international marqué par les distorsions de concurrence ;
 - b. Les instruments complémentaires des droits de douane, notamment la Taxe Conjoncturelle d'Importation (TCI), ne permettent pas de compenser les faibles niveaux des droits de douane lorsque la région est confrontée à une chute des prix internationaux. Les critères de déclenchement et les modalités d'application sont inadaptés à la volatilité des marchés.
122. L'Union douanière de la CEDEAO se devait de jeter les bases de la construction d'un marché régional qui offre des garanties suffisantes de développement aux secteurs de production, notamment à l'agriculture de la Communauté. Les organisations paysannes, notamment le ROPPA ont plaidé pour une politique commerciale qui repose sur le principe de la préférence commerciale régionale. En clair, un marché mieux protégé, qui sécurise les investissements et assure une protection suffisante aux productions régionales, gage de l'accroissement et de la sécurisation des revenus des actifs agricoles.
123. Quatre revendications ont structuré les plaidoyers des organisations paysannes ouest africaines. Elles vont de l'amélioration de l'environnement global du marché aux propositions de mesures spécifiques de protection du marché.
124. La première revendication d'ordre général est la nécessité pour la CEDEAO de se doter d'un cadre de politique commerciale qui oriente et sert de boussole commune à l'ensemble des négociations qu'elle a engagées avec ses partenaires extérieurs. Ce qui caractérise la CEDEAO actuellement, c'est l'incohérence et la diversité des accords qui la lient à ses multiples partenaires (Union Européenne, Chine, Inde, Brésil, etc.). Cette situation induit une multitude de règles commerciales et des régimes de concessions tarifaires inextricables. Des concessions sont faites à des partenaires spécifiques sans se soucier, non seulement des préjudices que cela peut créer à d'autres, mais aussi de la jurisprudence que cela crée pour les négociations à venir. De façon spécifique, les organisations paysannes demandent à la CEDEAO de définir de façon participative une politique commerciale de précaution, flexible et modulable au regard de l'évolution du contexte régional et international. Cette politique constituerait une référence commune pour l'ensemble des négociations conduites par la région et ses membres, qui en principe ont délégué leur souveraineté aux Communautés Economiques Régionales en matière de politique de commerce extérieur.
125. En ce qui concerne l'Union douanière, le ROPPA a plaidé pour un relèvement substantiel des droits de douanes, assortis de mesures de défense commerciale flexibles. Il a notamment plaidé pour la création d'une cinquième bande tarifaire dotée d'un droit de douane à 50 % de pour les produits stratégiques de la région, notamment les produits agro-alimentaires dits « concurrents des importations » sur lesquels la région fonde sa souveraineté alimentaire (céréales, huiles, viandes, lait, etc.).

126. La cinquième bande tarifaire à 50 % était présentée par le ROPPA comme un des moyens les plus sûrs de traduire les orientations de la politique agricole, notamment la nécessité de réaliser la souveraineté alimentaire de la région, dans la politique commerciale régionale. En effet, la trop grande ouverture du marché régional, consécutivement à la mise en place des PAS et du TEC UEMOA est jugée préjudiciable au secteur agricole régional, compte tenu (i) des différences de productivité entre les agricultures du monde, et (ii) des niveaux de soutiens publics octroyés aux agricultures concurrentes de l'agriculture régionale.
127. Cette position était confortée par celle du Nigeria, pays qui a jusque là pratiqué une politique commerciale relativement protectionniste comparée à celles, non seulement des pays membres de l'UEMOA, mais aussi des autres pays de l'espace CEDEAO. Le Nigeria qui dispose du secteur industriel le plus dense de la région prônait également un niveau de protection du marché régional au dessus de celui qu'offre le TEC UEMOA. Le taux de 50% correspondait à celui que le Nigeria pratique sur le riz, premier poste des importations de produits agro-alimentaires de l'Afrique de l'Ouest.
128. Dans le mémorandum produit en 2009, le ROPPA, en alliance avec les organisations de la société civile, est plus explicite en ce qui concerne le TEC en général et les mesures de défense commerciale qu'il préconise pour l'accompagner. Il recommande :
- a. « L'utilisation des prélèvements variables, type de protection agricole de très loin le plus efficace,
 - b. La détermination de droits de douanes consolidés communs pour l'ensemble de la région afin de ne pas figer les produits dans des bandes de droits de douanes appliqués,
 - c. L'enregistrement de l'Union Douanière de la CEDEAO comme personnalité juridique de l'OMC, pour négocier au nom de ses 15 Etats membres,
 - d. Que toutes les décisions à prendre au niveau du TEC, des mesures de sauvegarde, de l'offre d'accès au marché dans le cadre de l'APE soient considérées comme intérimaires car révisables en fonction des nouvelles règles commerciales de l'OMC issues des négociations du Cycle de Doha,
 - e. La mise en place d'un système de veille sur les effets et impacts du TEC et des mesures de sauvegarde sur la croissance agricole, la compétitivité des filières, la construction du marché régional et les revenus des producteurs »,
129. Dans ses plaidoyers, le ROPPA a bénéficié de la collaboration de nombreuses Organisations Non Gouvernementales, notamment de ENDA Tiers Monde et surtout des différentes composantes d'OXFAM : OXFAM Intermon, OXFAM Novib, OXFAM Québec et OXFAM International. Ces ONG ont apporté un soutien matériel, financier et intellectuel aux organisations paysannes pour la préparation et l'exécution des plaidoyers. Le ROPPA a également travaillé en étroite collaboration avec la CEDEAO, notamment avec le Comité conjoint du TEC (associant les Directions du Commerce de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que les Ministères du Commerce des Etats membres), dont il est membre du comité de suivi.
130. Toutes ces actions ont largement contribué à amener le Comité conjoint UEMOA-CEDEAO à suggérer aux chefs d'Etat de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui l'ont entériné, le principe de la création d'une seconde bande tarifaire à un taux de 35%. L'acceptation du principe de création de cette 5^{ème} bande constitue incontestablement une victoire et un acquis importants pour les OP, notamment pour le ROPPA.

131. Cependant dans le fond, il s'agit d'une demi-victoire. En effet dans le mémorandum rendu public en 2009, après s'être félicité de la décision des chefs d'Etats de créer une 5^{ème} bande, le ROPPA manifeste explicitement son regret en ces termes : « nous constatons que le Comité Conjoint UEMOA/CEDEAO suggère un taux de 35 % pour la 5ème bande. Nous restons convaincus qu'un taux inférieur à 50 % ne permettrait pas à la région d'atteindre les objectifs stratégiques de développement, notamment ceux définis dans ECOWAP ».

132. Les causes de ce demi échec trouvent des explications dans les éléments suivants :

- i. La faiblesse de l'alliance stratégique avec le secteur privé régional, notamment les industriels. Beaucoup moins structurés que les OP, les organisations patronales, les réseaux d'entreprises du secteur privé, et les chambres de commerce et d'industrie ne se sont pas investis dans le plaidoyer pour la création d'un marché régional « protégé » avec autant de vigueur que les organisations paysannes. Les divergences d'intérêts entre les entreprises des différents secteurs par rapport au niveau de protection expliquent partiellement le faible rapport de force qu'elles sont en mesure d'installer.
- ii. Il en est de même du soutien explicite que les OP étaient en droit d'attendre des trois pays en développement de la région (Côte-d'Ivoire, Ghana et surtout Nigeria) qui contrôlent actuellement plus de 80% du commerce intra régional et dont les produits agro-alimentaires et autres produits manufacturés bénéficieraient d'un meilleur accès au marché régional, avec un niveau de protection judicieux.
- iii. Le contexte socio-économique marqué par la crise induite par la flambée des prix internationaux des produits de base. Bien que les effets de la crise soient en partie tributaires de la trop grande ouverture de la région sur le marché international (impact des PAS), il était très difficile de faire passer l'option de réarmement tarifaire à un moment où les gouvernements procédaient à des défiscalisations des importations pour contrer les manifestations de rue contre la vie chère et la faim. Les OP ont privilégié le débat sur le niveau des droits de douane alors qu'ils amplifient à la hausse comme à la baisse les variations de prix sur les marchés mondiaux. L'instabilité des marchés mondiaux appelait à réfléchir des instruments de défense commerciale qui soient en capacité de corriger cette instabilité (mesures de sauvegarde).
- iv. La faiblesse des propositions du ROPPA. En réalité, le ROPPA n'a pas pris suffisamment de recul pour réaliser sa propre étude d'impact du TEC UEMOA et exploiter judicieusement ses résultats pour étayer ses revendications. Les études qu'il a réalisées se sont bornées à faire des simulations de taux de droits de douanes applicables à quelques produits agricoles concourant à l'alimentation de la population. Les propositions concrètes en matière de mesures de sauvegarde ont été faibles dans l'ensemble.
- v. Une insuffisante capitalisation des initiatives de régulation de marché développées par les OP à la base. Cette démarche aurait permis de mettre sur les tables de négociations des propositions alternatives pour lesquelles certaines OP à la base maîtrisent déjà les rouages du

fonctionnement (calendriers d'importations, mécanismes de concertation Etats – importateurs - OP, etc.) qui répondent mieux à certaines problématiques que la protection classique via les droits de douane. Les cas les plus cités concernent la pomme de terre en Guinée et l'oignon au Sénégal.

- vi. Un investissement « en dent de scie » sur le dossier et une capacité insuffisante de suivi de la négociation de la part du ROPPA et de son équipe technique. La stratégie du ROPPA est apparue comme relevant du « coup par coup ». S'il est parvenu à amener les négociateurs sur son terrain dans un premier temps, il n'est pas parvenu à maintenir une pression suffisante et constante sur ces derniers. Reconnu par les organisations de la société civile comme l'acteur central de l'offensive sur le TEC, il n'est pas parvenu à déployer une stratégie d'alliance structurée avec ces organisations, et a peu associé les plateformes nationales des OP dans la construction du rapport de force et dans le plaidoyer, alors que ces dernières sont les mieux à même d'infléchir les positions des Etats membres.

Encadré 3 : L'expérience de la régulation du marché de la pomme de terre en Guinée

La production de pomme de terre est passée de 1800 tonnes à 12 000 tonnes en 2008, avec un pic de 16 000 tonnes en 2006. Cet accroissement de la production est lié aux efforts d'organisation et de plaidoyer de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon (FPFD).

Organisation affiliée au Conseil National des Organisations Paysannes de Guinée, la FPFD, s'est donné comme objectif de promouvoir la production de pomme de terre, produit fortement concurrencé sur le marché guinéen par les importations en provenance de Hollande. Elle plaide et obtient une interdiction des importations pendant la période de la commercialisation de la pomme de terre locale qui va de Février à Juin.

Parallèlement, elle négocie deux types de stratégies qui contribuent à impulser la production. D'une part, avec la recherche et le concours de quelques partenaires techniques, elle promet l'amélioration de la productivité, en introduisant des variétés qui permettent d'étaler la production sur toute l'année et de conquérir de nouveaux écosystèmes (les bas fonds). Plusieurs milliers de petits producteurs peuvent s'investir dans la production de ce tubercule labélisé « la belle de Guinée ».

D'autre part, la FPFD contractualise les commerçants locaux pour qu'ils vendent les pommes de terre locales à un prix inférieur à celui des pommes de terre importées des Pays Bas.

Fort de ces succès, la Belle de Guinée conquiert progressivement les marchés des pays voisins : Guinée Bissau, Sierra-Léone et Sénégal.

Lors de la crise de la flambée des prix de 2008, et consécutivement aux émeutes de la rue, le Gouvernement décida d'interdire les exportations en direction des pays voisins pour favoriser un meilleur approvisionnement du marché local. La FPFD a su nouer une alliance stratégique avec les syndicalistes pour faire comprendre au gouvernement le caractère contre-productif de cette mesure. Elle parvint à convaincre le gouvernement à rapporter sa décision à la grande satisfaction des producteurs.

L'expérience de la pomme de terre est révélatrice d'un ensemble de mesures de politiques agricoles et commerciales à mettre en œuvre pour transformer profondément l'agriculture ouest africaine : bonne structuration et organisation des producteurs à la base, mesures incitatives de la production, protection adéquate du marché régional.

Encadré 4 : L'exemple de la maîtrise des importations d'oignons au Sénégal

L'oignon occupe le 1^{er} rang des cultures maraîchères au Sénégal avec environ 5 100 ha emblavés en 2007. La production est fortement saisonnière avec des pointes en Mars et Mai d'une part et Juillet et Septembre.

La production ne satisfait qu'environ 50 % des besoins intérieurs et le pays doit importer entre 60 et 80 000 tonnes d'oignons en provenance des Pays Bas chaque année. L'arrivée sur le marché de ces importations entraîne une chute des prix dont le record a été enregistré en 1999 : 50 F CFA le kilogramme.

Dès 2000, les producteurs tentent en vain de réguler le marché en fixant eux-mêmes les prix. Il a fallu attendre la création d'un comité de suivi - sorte de « table filière » regroupant les OP, les commerçants, les intermédiaires, les associations de consommateurs et présidé par l'Agence de Régulation des Marchés -, pour assister à un début de régulation effective du marché.

S'appuyant sur la clause de sauvegarde spéciale de l'accord sur l'agriculture, le comité prit la mesure de gel des importations pendant les trois mois qui correspondent à la période d'abondante production nationale, et ce dès 2003. Entre 2003 et 2005 les commerçants anticipèrent cette mesure en important et en stockant avant la date d'entrée en vigueur du gel. Ces stratégies d'adaptation des opérateurs ont réduit les effets attendus des mesures.

A partir de 2006, un autre mécanisme est mis en place : il s'agit d'un arrêt de délivrance des autorisations préalables et des procès verbaux d'inspection par la Direction de la protection des végétaux (DPV) d'une part, et de la déclaration d'importation par la Direction du commerce intérieur (DCI) d'autre part. La non attribution de ces deux documents empêche ainsi toute importation. De même, la période de restriction passe de trois mois à cinq mois, allant d'avril à septembre entre 2005 et 2007. À partir de 2007, cette période est précédée de février à mars par une restriction des importations à 2 000 tonnes, assortie d'une clause transitoire permettant aux opérations déjà enclenchées de se dénouer. Ces mesures ont eu deux impacts majeurs :

- Le relèvement des prix. En 2007 par exemple, les prix du kilogramme d'oignon au producteur retenus d'un commun accord sont de 130 et 160 FCFA (bord champs) et 160 et 180 FCFA (rendus Dakar) respectivement pour la Vallée du fleuve Sénégal et la région des Niayes.
- L'augmentation spectaculaire de la production, dont le volume est passé de 70 000 tonnes en 2003 à 120 000 tonnes en 2007.

Les producteurs revendiquent actuellement, de passer de la mesure de gel à une interdiction formelle des importations.

Cet exemple illustre l'importance de mécanismes appropriés de maîtrise des importations lorsque les produits sont concurrents des filières locales. Il illustre l'importance pour les OP de travailler sur des mécanismes plus sophistiqués que les seuls droits de douane pour s'adapter à la spécificité du commerce et de la production de chaque type de filière et de marché. Il montre par ailleurs la capacité de réponse de la filière nationale lorsque l'environnement commercial des producteurs s'améliore. Il illustre enfin le rôle que peuvent jouer les OP et les autres acteurs pour réguler le marché et conduire l'Etat à adopter des mesures courageuses. Enfin, l'implication des acteurs, notamment les commerçants, dans le dispositif apparaît comme un élément de réussite du mécanisme, en limitant les possibilités de contournement des mesures.

133. Cette faiblesse des acquis transparait dans la difficulté que les OP éprouvent à gérer la suite du processus de création de l'union douanière de la CEDEAO, notamment la re-catégorisation des différents produits agricoles au sein des cinq bandes du TEC. Le ROPPA éprouve des difficultés à influencer ce processus et à proposer une méthodologie alternative à celles du comité TEC, dont la démarche consiste essentiellement à déplacer certains produits de la catégorie 4 à la 5^{ème} bande. Le ROPPA plaide pour une re-catégorisation de l'ensemble des lignes tarifaires, de façon à corriger les déficiences du TEC UEMOA qui offre une très faible protection aux produits agricoles. Par exemple les produits stratégiques comme le riz et le maïs sont taxés à des taux de droits de douanes, respectivement de 10% et 5% au niveau du TEC UEMOA. L'arbitrage proposé par le Comité conjoint TEC sur le riz illustre une certaine impuissance du ROPPA à infléchir la politique commerciale sur des produits pourtant jugés stratégiques pour le développement agricole régionale et la souveraineté alimentaire (cf. encadré 2).
134. Sur les deux autres revendications - la formulation d'une politique commerciale de précaution et la prise en compte des acquis du processus de détermination des produits sensibles dans le cadre de la définition de l'offre d'accès au marché de l'APE -, les OP ont buté sur l'incompréhension des autorités en charge du commerce de la Commission de la CEDEAO. La CEDEAO ne s'est pas dotée d'une politique commerciale qui précise les orientations de la Commission et offre un cadre global cohérent de négociation des différents accords commerciaux.

6.2.2 Les OP et les négociations de l'Accord de Partenariat Economique AO/UE

135. La négociation de l'Accord de Partenariat Economique entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest a constitué un des champs de plaidoyer privilégié par les organisations paysannes. En effet ce processus a des implications fortes sur la politique commerciale et l'économie régionales. Devant déboucher à terme sur la mise en place d'une zone de libre échange entre l'Union Européenne et la région Afrique de l'Ouest, l'accord était redouté par les OP, en raison de son impact négatif potentiel sur les secteurs de production. La plupart des études d'évaluation concluaient en effet que l'impact négatif de l'accord (concurrence accrue, accroissement des importations, baisse des recettes fiscales et des ressources publiques, etc.) l'emportait sur les retombées positives (ouverture accrue du marché européen, chute du trafic d'importation-réexportation induit par l'harmonisation du TEC, etc.).

Encadré 5 : Qu'est ce que l'APE ?

En 2000, le Groupe des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) signent un nouvel accord de partenariat avec l'Union européenne : l'Accord de Cotonou. Il prend la relève des Conventions de Lomé successives. L'accord comprend une réforme du dialogue politique et de la coopération au développement. Surtout, il prévoit une réforme en profondeur des règles qui régissent les échanges commerciaux. C'est l'enjeu majeur de ce nouvel accord. Jusque là, les relations commerciales entre l'UE et les ACP sont fondées sur le principe des concessions commerciales non réciproques. Les pays ACP peuvent exportés vers l'Europe, avec des droits de douane concessionnels, beaucoup plus favorables que ceux que l'Europe appliquent aux autres pays en développement. Ces concessions sont non réciproques : les pays ACP peuvent se protéger des importations d'origine européenne. Or cette asymétrie n'est pas compatible avec les accords de l'OMC. Ces accords prévoient plusieurs cas de figure :

- les PMA peuvent bénéficier de concessions commerciales non réciproques : c'est le cas du régime européen appelé « Tout sauf les armes » qui offre un accès au marché européen sans droits de douane sur la plupart des produits aux pays les plus pauvres. Ils ne sont pas tenus de libéraliser leurs importations de l'UE, en contrepartie ;

- les pays non PMA peuvent bénéficier de concessions commerciales mais à deux conditions :

- (i) soit dans le cadre d'un accord de libre échange avec l'UE, et dans ce cas, les concessions sont réciproques ;

- (ii) soit dans le cadre de concessions offertes à l'ensemble des pays en développement, ACP ou non (principe de non discrimination).

Or, le groupe ACP comprend des pays PMA et des pays non PMA. Ce sont d'ailleurs ces derniers qui ont le plus bénéficié des concessions commerciales non réciproques avec l'UE (café, cacao, ananas, bananes pour l'Afrique de l'Ouest, essentiellement exportés par la Côte d'Ivoire et le Ghana).

L'Accord de Cotonou prévoit des accords de partenariat économique (APE) qui seront négociés sur une période de sept ans entre l'UE et chaque sous région ACP. Ces accords prévoient la mise en place d'une zone de libre échange entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne. La Commission européenne considère que pour être compatible avec les règles de l'OMC, ces accords de libre échange doivent libéraliser 90 % des échanges dans un délai de 12 ans pour respecter l'esprit de l'article 24 de l'OMC. Sachant que l'UE propose de libéraliser l'intégralité des importations, cela revient à libéraliser 80 % des importations de la CEDEAO en provenance de l'UE. Ces accords régionaux doivent contribuer à renforcer l'intégration régionale des économies ACP et de doter les sous régions de tarifs extérieurs communs (TEC).

L'objectif est de disposer d'un régime commercial unique pour tous les pays de la région, qu'ils soient PMA ou non. Mais cet objectif conduit les PMA dont les économies sont les plus fragiles à libéraliser leurs importations alors qu'ils bénéficient du régime TSA, pour permettre aux pays non PMA de conserver un accès privilégié au marché européen, par rapport à leurs concurrents PED. L'essentiel de la négociation porte donc sur l'offre d'accès aux marchés qui comprend le calendrier (rythme de démantèlement des droits de douane) et l'ampleur de la libéralisation (liste des produits concernés,

liste des produits exclus de la libéralisation). D'autres aspects sont traités comme les règles d'origine des produits, les clauses de suspension, etc.

Compte tenu des risques que fait courir cette libéralisation, les deux parties ont convenu d'adapter les structures de production au nouvel environnement commercial via un programme de développement, le PAPED, dont le contenu fait aussi l'objet de négociations et de divergences.

136. Les OP de l'Afrique de l'Ouest accordent peu de crédit à la thèse européenne selon laquelle les accords régionaux Nord Sud « sont porteurs d'opportunités de développement et que l'ancrage externe des politiques économiques réduit les risques de réversibilité et accroît la crédibilité des politiques internes. Ils peuvent donc être considérés comme des instruments de développement ».

137. Dans le mémorandum publié le 17 Mai 2007, les organisations paysannes se sont félicitées que l'Association industrielle africaine (AIA) se soit prononcée contre les APE en constatant que :
« L'ouverture préconisée des marchés condamnerait irrémédiablement l'Afrique à demeurer un comptoir d'importations. L'enjeu majeur pour l'AIA aujourd'hui... c'est l'industrialisation du continent qui est un facteur essentiel de création de richesses et d'emplois... Aucune économie viable et forte ne s'est développée sans protection. Il en a été ainsi des USA, de l'Europe, du Japon ou de la Chine entre autres. Il n'en saurait être autrement pour l'Afrique aujourd'hui. Nous invitons instamment les négociateurs à sortir de leurs salles de réunions et à aller sur le terrain pour mesurer pleinement les difficultés auxquelles font face les industriels africains... Des phases de transition de 12 à 18 ans avant l'entrée en vigueur de la réciprocité totale ne seront pas suffisantes pour combler le différentiel de compétitivité entre l'UE et l'Afrique »

Les raisons du refus de la signature des APE en 2007

- Toutes les études et analyses indépendantes ont montré que des APE de libre échange tel que présentés allaient avoir des impacts négatifs sur les recettes douanières, l'agriculture et l'industrie de la région
- Le processus exigeait d'accélérer de façon superficielle l'intégration régionale dans l'unique but de signer les APE
- Le calendrier trop exigeant fixé par l'UE au 31 décembre 2007
- Le refus de signature de la CEDEAO sous la pression des secteurs productifs de la région et la signature de deux APE intérimaires (Ghana et Côte d'Ivoire en absence de réponse régionale à leur problème spécifique de PVD non PMA)
- Cependant existence de la volonté de continuer un partenariat avec l'UE sur la base de relations équilibrés qui permettent un réel développement

Ibrahim Coulibaly, Président de la CNOP du Mali, "Positions des producteurs agricoles sur l'état actuel des négociations APE", 2007

138. Pour construire son plaidoyer, le ROPPA s'est investi dans la détermination de l'impact potentiel de l'APE sur les secteurs de production de la région, notamment sur le secteur agricole.
139. Il a, au regard des résultats des études d'impact, plaidé pour trois positions de la région qui ne s'excluent pas :
- a. La non signature par la région de l'Accord en raison de ses impacts négatifs sur l'agriculture régionale (augmentation substantielle des importations de produits agro-alimentaires concurrents des productions de la région). Cette position est soutenue par les ONG du Nord, partenaires du ROPPA. Le ROPPA a de ce fait pu organiser des pétitions, des marches de protestation, appuyées par les ONG du Nord. Il a réalisé avec l'assistance technique et financière de OXFAM et du Hub Rural, une étude sur les alternatives à ces accords ;
 - b. L'ajournement de la signature de l'accord en attendant la finalisation de la construction du marché commun régional, et spécifiquement de l'Union douanière de la CEDEAO. Cette position est confortée par les dispositions de l'article 24 du GATT, qui exige la conclusion d'un accord de libre échange, uniquement entre deux régions disposant chacune d'une union douanière finalisée et fonctionnelle ;
 - c. La négociation d'un calendrier de libéralisation qui donne suffisamment de temps à la région pour mettre à niveau ses secteurs de production. Pour ce faire les OP ont été les fers de lance de la définition des « produits sensibles à l'ouverture commerciale », et qu'il convient d'exclure de l'accord de libéralisation, ou pour lesquels le démantèlement des droits de douane doit être partiel et/ou très progressif. De même pour les OP, la signature de l'APE doit être assortie de la création d'un fonds de compensation destiné à mettre à niveau et améliorer la compétitivité des économies de la région. Les disparités de niveau de développement entre les deux blocs sont telles, que l'Afrique de l'Ouest ne pourrait pas tirer de substantiels profits d'un tel accord, sans des mesures vigoureuses d'accompagnement.
140. Ces arguments ont fini par convaincre les dirigeants de la région à :
- a. Proposer à la Commission européenne une offre d'accès au marché dans le cadre de l'APE, qui intègre un calendrier de libéralisation comprenant quatre catégories de produits classés selon leur degré de sensibilité : (i) les produits du groupe D sont dits sensibles et sont exclus de la libéralisation, (ii) les produits du groupe C dont la libéralisation démarre en 2018 et s'étale sur 15 ans, (iii) les produits du groupe B, dont la libéralisation débute en 2013 et s'étale sur 15 ans, et enfin, (iv) les produits du groupe A qui font l'objet d'une libéralisation immédiate.
 - b. Différer la date de signature de l'accord initialement prévue avant décembre 2007, Depuis, la négociation de l'APE traîne en longueur, bloquée principalement par les questions de taux d'ouverture du marché et du calendrier de libéralisation.
141. Depuis sa création, le ROPPA travaille avec les ONG européennes sur les conséquences sur les marchés et les producteurs ouest africains, des subventions européennes allouées sur les exportations dans le but de combler l'écart de prix entre les marchés intérieurs européens et les marchés d'exportation. Il a convaincu les leaders de

la région d'intégrer la question des subventions européennes à l'agriculture dans la négociation. Ceci s'est traduit par la prise en compte du niveau de soutien européen dans les critères d'éligibilité des produits sensibles à l'ouverture commerciale, et dans les critères de déclenchement du mécanisme de sauvegarde (dispositif non abouti) en cas d'accroissement important des importations d'origine européenne sur le marché ouest africain.

142. La non signature de l'accord en décembre 2007, a constitué une victoire importante pour les OP. Elle résulte d'une bonne mobilisation et communication aussi bien au niveau national, régional que continental et international. Au niveau national le ROPPA a pu mobiliser les plates formes pour faire un travail de sensibilisation et d'information au niveau de divers acteurs, au point où à divers niveaux, les acteurs ne prenaient plus l'Accord de Partenariat Economique pour « l'Association des Parents d'Elèves » de leur localité. Au niveau régional, les débats conduits autour des produits sensibles ont largement contribué à convaincre les dirigeants étatiques et les OIG de la nécessité de prendre du recul pour mieux élaborer les clauses de l'Accord que propose l'Union Européenne. Enfin, au niveau continental et international, la conjonction des actions des différentes plates formes paysannes régionales avec ceux des ONG du Nord a largement contribué à atténuer les ardeurs des partisans de l'accord.

143. A l'évidence cette non signature n'est pas le seul fait du plaidoyer du ROPPA. Mais il convient de reconnaître qu'il a été le principal acteur aux côtés de la société civile à mettre le débat sur la place publique. Ce faisant, il a rendu impossible la conclusion d'un accord « en catimini », obtenu à l'arraché par la Commission européenne avec les Chefs d'Etats, sur la base d'un compromis fondé sur un accroissement de l'aide au développement en contrepartie de l'acceptation de l'ouverture commerciale de la région. Au cours du processus de négociation, et toujours sous la pression des opinions publiques, les Chefs d'Etats ont affiné leur feuille de route et mis comme condition à la signature de l'APE, la conclusion d'un « volet développement » ambitieux. Or les ressources de la Commission européenne étant d'ores et déjà programmées dans le Fonds européen de développement, les marges de manœuvre sont très étroites pour accroître les flux d'aide et financer le Programme PAPED comme un programme additionnel. Seules les ressources réduites des fonds alloués par la Commission et les Etats membres européens à l'aide au commerce auraient pu être mises à contribution. Elles sont très loin de représenter ce que la région Afrique de l'Ouest estime nécessaire pour emporter une signature de l'APE (le coût du PAPED, incluant la compensation des pertes de recettes fiscales s'élève à 15 milliards d'euros).

144. Le ROPPA a dénoncé, aux côtés de la société civile, le fait que la région négociait sur la base du texte élaboré par la Commission européenne et plaidé pour que l'Afrique de l'Ouest propose sa propre base de négociation. Sur ce point, il a aussi obtenu gain de cause, bien que le texte régional reprenait une large part des propositions initiales de la Commission européenne.

6.2.3 Les OP dans les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce

145. L'accord sur l'agriculture à l'OMC, entré en vigueur en 1995, consacre pour la première fois l'intégration des produits et des politiques agricoles dans la négociation multilatérale sur le commerce. Un nouveau processus de négociation s'est engagé en janvier 2000 et comprend un volet agricole, mais aussi d'autres dimensions affectant l'agriculture : les investissements ou la propriété intellectuelle, par exemples.

146. Plus de dix ans plus tard, il n'a toujours pas débouché sur un nouvel accord international. Ce blocage n'est pas lié aux positions des OP ou à celle de l'Afrique de l'Ouest. Il s'inscrit dans la mutation globale des économies et des échanges à l'échelle internationale, et reflète l'évolution des rapports de force avec la montée en puissance des économies émergentes et leur poids dans la négociation, bien qu'elles n'aient pas systématiquement des positions communes sur les différents thèmes de négociation.

Encadré 6 : Les enjeux de la négociation OMC pour l'agriculture

L'introduction de l'agriculture dans le champ des accords commerciaux à l'OMC en 1994 comporte deux dispositions principales :

- favoriser l'accès aux marchés via la réduction des droits de douane, la suppression des quotas d'importation, et le seuil minimum d'importation ;

- limiter les soutiens internes qui introduisent des distorsions dans les échanges internationaux : les soutiens ont été classés en trois catégories, les boîtes : la verte (qui n'ont pas d'incidence sur la production et les échanges ; la bleue qui comprend les soutiens publics en contrepartie d'une réduction de la production ; l'orange, qui contient les soutiens aux prix et sont jugés les plus distorsifs sur les échanges. Ce sont ces derniers soutiens, mesurés avec la Mesure globale de Soutien (MGS) qui sont soumis à réduction. Ces réductions sont différenciées : les PMA sont exemptés, les pays en développement réduisent moins et sur une durée plus longue que les pays développés.

Ces deux dispositions sont complétées par deux points : le traitement spécial et différencié, et la décision ministérielle de Marrakech. Cette dernière concerne les pays à faible revenus et à déficit vivrier, qui pourraient subir les conséquences d'une hausse des prix mondiaux induite par la libéralisation des échanges.

Le nouveau cycle de Doha engagé en 2000 se voulait le « Cycle du développement ». Il devait traiter de façon ambitieuse les enjeux commerciaux dans une perspective de développement. La négociation s'est engagée sur les mêmes domaines : suppression des subventions à l'exportation, réduction des soutiens internes, accroissement de l'accès aux marchés. Le traitement spécial et différencié constitue un enjeu majeur pour les PED, avec la négociation d'un traitement plus favorable pour les produits stratégiques au regard des enjeux de développement rural, de garantie des moyens d'existence des ruraux pauvres et de sécurité alimentaire, assorti d'un mécanisme de sauvegarde spéciale.

147. Les préoccupations des organisations paysannes dans les négociations commerciales internationales sont centrées sur le contenu de l'accord sur l'agriculture, mais aussi sur les effets déstructurant des subventions et autres soutiens que les pays du Nord accordent à l'agriculture.

148. Sur le premier point, conformément au modèle de l'exploitation défendue, les organisations paysannes plaident pour la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Pour elles, l'accord sur l'agriculture est, dans son essence nettement plus "*favorable aux agricultures intensives des pays développés*", que pour celles extensives et paysannes des Etats en développement. En dépit du traitement spécial et différencié qu'il incorpore, l'accord sur l'agriculture reste fondamentalement une réactualisation de

celui de “Blair House” conclu entre les Etats-Unis et l'Europe. Il inscrit *“les politiques agricoles dans un cadre de disciplines fortement influencées par la pensée libérale. Ainsi, les outils de politique agricole sont appréhendés sous l'angle de leurs effets plus ou moins négatifs sur les échanges internationaux et non sous l'angle des objectifs qu'ils visent à atteindre (sécurité alimentaire, emploi rural, aménagement du territoire)”*.

149. Sur ce point précis, en dépit des efforts déployés par les OP, les résultats paraissent limités. On peut imputer cet échec relatif à plusieurs facteurs, dont un d'ordre structurel ; le faible poids des Etats africains dans le commerce mondial (l'Afrique de l'Ouest ne pèse que pour 0,4 % dans les échanges internationaux, alors que les exportations agricoles de l'AO représentent à peine 1 % du commerce mondial de ces produits).

150. Sur les subventions et autres soutiens à l'agriculture, la position a été parfois difficile à défendre pour les organisations paysannes. Comment revendiquer la suppression des soutiens accordés aux agriculteurs du Nord (sans distinction de catégories) sans s'aliéner des alliés objectifs. L'argumentaire a d'ailleurs oscillé entre deux positions : (i) revendiquer la suppression des subventions à l'exportations ; (ii) revendiquer une intervention publique plus offensive et par conséquent des soutiens publics à l'agriculture ouest africaine.

151. Le coton a constitué le cheval de bataille de cette revendication sur les subventions. Cette dernière a été plus portée par les organisations des producteurs du coton des quatre Etats fortement affectés par le phénomène (Bénin, Burkina-Faso, Mali et Tchad).

Encadré 7 : Appel commun des producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest

Au moment où il est question de lutter contre la pauvreté, les producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest ont tout de suite compris que ce n'est qu'au prix de leurs efforts qu'ils peuvent venir à bout de cette pauvreté. Ils se sont mis à la tâche, et au moment où ils obtiennent un nouveau record de production, voilà que subitement les cours du coton s'effondrent.

Nous en arrivons à nous interroger sur la volonté réelle des pays riches à faire reculer la pauvreté dans les pays pauvres. Les subventions dont bénéficient les agriculteurs de l'Union Européenne (U.E.) et des Etats-Unis (U.S.A.) leur permettent de mieux résister à ces chutes de prix.

Mais ce n'est pas tout. **Ces subventions ont des effets pervers sur les économies des pays pauvres**, car elles stimulent artificiellement la production et entraîne une surproduction, et donc la chute des cours sur le marché mondial. En subventionnant leurs producteurs de coton les U.S.A. et l'U.E. menacent gravement le coton africain, et donc l'avenir de millions de producteurs, et les économies de nombreux pays comme celles du Bénin, du Burkina Faso et du Mali.

Aussi, nous demandons solennellement aux U.S.A. et à l'U.E. de supprimer leurs subventions aux producteurs de coton.

Nous demandons à tous ceux qui veulent construire un monde plus juste et fraternel de se joindre à nous pour faire pression sur les Etats-Unis et l'Union Européenne pour qu'ils suppriment ces subventions.

Le Président de l'UNPCB (Burkina Faso), Monsieur François Traoré ; Le Président de la FUFRO (Bénin), Monsieur Issa Ibrahima ; Le Président du Sycov (Mali), Monsieur Ampha Coulibaly.

Bobo-Dioulasso le 21 novembre 2001

152. Plus grave, l'unité des points de vue des OP est loin d'être réalisée, sur certaines questions spécifiques touchant au coton. C'est le cas des OGM. Alors que certaines organisations adhèrent à l'utilisation des OGM, au coton BT, certaines CNOP affichent une forte opposition, tandis que le ROPPA prône le principe de précaution.
153. Le tableau suivant synthétise, pour chaque grand chantier de négociation, les revendications des OP, leur influence sur le contenu des politiques, les éléments de stratégies déployés par les OP et enfin, les facteurs endogènes et exogènes qui peuvent expliquer les succès et les échecs des OP.

Politique agricole régionale ECOWAP/PDDAA

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Reconnaissance souveraineté alimentaire	<i>L'Objectif spécifique n°1</i> : assurer la sécurité alimentaire...dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région	Concept non précisé (taux d'auto approvisionnement minimal ? par produit ? groupe de produits ? inclut ou non la dépendance des systèmes de production / importations ? approche nationale ou régionale ?) et mal compris tant par les pouvoirs publics que par les PTF (confusion avec autosuffisance)	<p>Forte implication des OP comme partenaire stratégique de la CEDEAO : participation du ROPPA au sein de la task force de pilotage de l'ECOWAP</p> <p>Forte implication des leaders dans les différentes étapes du processus</p> <p>Décentralisation de l'analyse des propositions (diagnostics nationaux, ateliers nationaux OP, ateliers multi acteurs) qui a permis d'impliquer de nombreuses OP dans les pays</p> <p>Organisation de forum pour expliquer le contenu des préoccupations</p> <p>Communication lors des forums internationaux</p> <p>Liaison établie entre les</p>	<p>Bonne préparation des argumentaires,</p> <p>Publication de mémorandum explicitant clairement les options et propositions des OP</p> <p>Mobilisation des plateformes et CNOP nationales</p> <p>Facilité à communiquer le concept au niveau du public et recueillir son adhésion,</p> <p>Plaidoyer auprès des cadres des administrations nationales et régionales ;</p> <p>Construction d'un « réseau de complicités » au sein des institutions</p> <p>Faible valorisation des acquis des OP à la base dans la construction des argumentaires régionaux (par exemple sur la structuration des filières et maîtrise des</p>	<p>Forte disponibilité des autorités communautaires et reconnaissance politique du ROPPA</p> <p>Conception de plusieurs scénarii correspondant à différentes options de politiques, dont celle du ROPPA. Permet un dialogue de qualité sur les grandes options</p> <p>Forte implication des ONG du Nord sur la documentation de certaines préoccupations (protection des marchés, OMC), multifonctionnalité</p> <p>Environnement international et régional favorable (participation des OP = crédibilité et légitimité des politiques), Complicité des partenaires extérieurs</p>
Reconnaissance exploitation familiale	La vision de l'Ecowap : « <i>La politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra- communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des</i>	<p>Ambiguïté : Reconnaissance de l'exploitation familiale mais aussi des autres formes d'entreprises agricoles. Caractéristiques de l'exploitation familiale non précisées. Ne permet pas de différencier les appuis publics et de les cibler en priorité sur l'exploitation familiale. Aurait dû conduire à préciser la taille optimale</p>			

	<i>revenus décents à ses actifs »</i>	(surfaces par actif selon les zones et productions) permettant d'atteindre l'objectif «revenus décents »	différentes négociations ayant un impact sur l'agriculture : TEC CEDEAO, APE AO/UE Plaidoyer direct au niveau de la Présidence de la Commission CEDEAO et des Chefs d'Etats, en particulier sur cohérence entre la politique commerciale et la politique agricole	importations, sur l'approvisionnement en intrants, la commercialisation, etc.). Affaiblit la capacité de négociation Mobilisation de l'expertise interne au ROPPA Forte valorisation du réseau d'alliances internationales du ROPPA (Via Campesina, FIPA, ONG européennes, et canadiennes, etc.)	
Priorité au marché régional et protection aux frontières	<i>L'objectif spécifique n°2 : réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région, (...)</i> <i>L'objectif spécifique n°3 : favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux</i>	Pas de cadrage précis mais référence aux <i>effets distorsifs</i> des soutiens publics aux agricultures concurrentes Faible capacité d'influence au sein de la CEDEAO sur les orientations de la Direction du commerce, mais création de la 5 ^{ème} bande, notamment en réponse aux enjeux agricoles Pas de réflexion spécifique sur les modalités d'intégration aux marchés des exploitations familiales			
Sécurisation foncière et durabilité des systèmes de production	<i>Objectif spécifique n°5 : assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité</i>	La question foncière est délicate à appréhender à l'échelle régionale. Accent mis sur la dimension « gestion des ressources partagées » Sur l'aspect intensification, l'accès aux semences et intrants fait consensus. Le ROPPA n'a pas mis en avant		Appuis du Hub Rural sur le foncier	Multiplicité des espaces de concertation (CEDEAO, UEMOA, CILSS, UA) et approches différentes

		d'approches alternatives ou complémentaires (association agri-élevage, agriculture organique, etc.) type « double révolution verte » promues par certains de ses membres			
Financement de l'exploitation familiale	<i>spécifique n°7</i> : contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement	Pas de détail des modalités au stade de l'élaboration de la politique. Création ensuite du Fonds Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation			
Implication des OP à toutes les étapes de la formulation, mise en œuvre, suivi-évaluation de la politique et des programmes	Mise en place du Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation (CCAA) dans le dispositif institutionnel, comprenant les représentants des OP et des Chambres d'agriculture Implication des OP dans les instances de gestion du Fonds Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation (ECOWADF) Implication dans le mécanisme de suivi-évaluation	Absence d'articulation entre les dispositifs nationaux de pilotage des politiques et programmes et le dispositif régional Faible prévisibilité du processus de concertation qui complique la participation des OP (concertation préalables impossibles, faible capacité de rendre compte aux OP dans les pays), etc. membres			

Programme Régional d'Investissements Agricoles - ECOWAP/PDDAA

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Démarche de formulation participative	Implication des OP dans les étapes de validation des propositions de la Commission CEDEAO et le Business meeting sur le financement du PRIA	Pas de possibilité d'analyser les documents de programmes dans les CNOP puis au niveau du ROPPA (délai transmission + difficultés de communication)	Rôle de bras technique pour la formulation de l'axe sur le renforcement des capacités Participation aux réunions régionales Absence de véritable stratégie / priorités du PRIA et contenu	Faible capacité à suivre le rythme et la démarche de conception des programmes Faible capitalisation des initiatives et expériences nationales et des OP Absence de proposition du ROPPA sur les instruments de politiques et les instruments financiers et mesures concrètes au delà des principes généraux Concentration de la représentation sur un nombre réduit de leaders/ pbs de disponibilité Victoire des OP sur la responsabilité de la région dans le financement des programmes (cf. engagement CEDEAO)	Nature de la démarche choisie par la CEDEAO : externalisation (bureaux d'études) après une phase de contractualisation avec les « bras techniques » (organismes de coopération technique, réseaux d'acteurs, Hub Rural) Faible prévisibilité du processus d'élaboration, concertation et validation du PRIA, et délais d'élaboration très courts Forte disponibilité des responsables de la CEDEAO Complicité des experts sur les orientations du PRIA Absence de gestion de l'information Concertations très élargies avec des partenaires aux statuts très différents : institutions techniques, OP, OSC, PTF, Etats, etc.
Prise en compte des filières stratégiques	Oui (Souveraineté alimentaire) ; priorité accordée aux filières alimentaires et aux marchés régionaux ; les filières d'exportation ne figurent pas parmi les produits stratégiques	Pas de véritables propositions connues des OP	Interrogation sur la pertinence du rôle du ROPPA comme bras technique dans la formulation		
Implication dans les dispositifs institutionnels de pilotage des politiques et programmes	Les dispositifs de pilotage, mise en œuvre et suivi-évaluation comprennent des représentants des OP (décision par règlement – Août 2011)	Rôle diffus entre l'implication dans la mise en œuvre du PRIA et le suivi et contrôle de son exécution	Pertinence du positionnement du ROPPA sur le volet institutionnel		
Dotations de la politique de mécanismes financiers adéquats	Mise en place du Fonds régional (décision par règlement – Août 2011) Dotations initiales du fonds par		Absence de propositions sur les mécanismes financiers adaptés à l'exploitation familiale,		

	CEDEAO (30 M \$/an- 5 ans)				
Mise en place d'instruments de politiques favorisant la modernisation des EAF	Création d'instruments de politique ciblés sur l'intensification agricole, la régulation du marché, l'accès à l'alimentation des populations vulnérables	Attente des détails concrets sur la modulation des appuis en fonction du type d'exploitation (ciblage des mesures) Pas encore de réflexion sur l'applicabilité des instruments et leur adéquation avec les orientations des OP (sauvegarde de l'exploitation familiale, gestion rationnelle des ressources naturelles, etc.)	Absence de propositions réelles du ROPPA sur le volet modernisation des exploitations familiales et le ciblage des mesures		

Programmes Nationaux d'Investissements agricoles (PNIA)

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Participation des OP au processus de formulation	Participation des OP très hétérogène selon les pays	Modalités de conduite des processus peu favorable à une forte implication des OP de base et CNOP	Participation aux processus nationaux Pas de proposition concrète des OP, sur les types d'instruments (niveau et modalité des différents soutiens, subvention, etc.) et différenciation selon les types d'exploitation	Faible capacité de suivi des processus et de préparation des positions OP Propositions souvent sur des aspects qui portent sur les dispositions institutionnels, Faible communication et plaidoyer de la part des CNOP Faibles alliances avec le secteur privé et les autres OSC Faible valorisation des acquis et de l'expérience des OP pour nourrir la conception du PNIA et les positions des OP	Bureaucratisation du processus d'élaboration des PNIA Certains gouvernements ont considéré les OP comme des « faire valoir » et non comme de véritables acteurs du processus et de la négociation Marginalisation de certaines CNOP au profit des chambres d'agriculture ou d'OP créées par les pouvoirs publics, « plus dociles »
Prise en compte des filières stratégiques	Oui (tous les PNIA) choix des filières large mais hiérarchisé au regard des préoccupations de souveraineté alimentaire	Faible analyse des dimensions régionales du PNIA ; couverture large des filières et faible complémentarité avec les autres pays			
Implication dans les dispositifs institutionnels de pilotage des politiques et programmes	Généralement intégré				
Dotation de la politique de mécanismes financiers adéquats	Très peu pris en compte dans certains pays				
Mise en place d'instruments de politiques favorisant	Faible explicitation des instruments de politiques dans les PNIA	Approche traditionnelle (projets, programmes d'investissements)			

la modernisation des EAF		privilégiée, par rapport à des instruments de politique structurants			
Sécurisation du foncier	Réformes foncières engagées dans plusieurs pays	Ambiguïtés de certaines réformes (cas zone ON du Mali/cession des terres	Hétérogène selon les pays, mais principes forts mis en avant sur sécurisation foncière et parfois processus de débats décentralisés		

Politique commerciale de la CEDEAO - Tarif Extérieur Commun (TEC)

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
<p>Instauration d'une 5^{ème} bande à 50 % de droits de douane au sein du TEC et d'un mécanisme de sauvegarde aux frontières</p>	<p>Création d'une 5^{ème} bande à 35 % de Droits de douane pour les « Biens spécifiques pour le développement économique »</p> <p>Placement par le CCGTEC de nombreux produits agricoles concurrents des filières régionales dans la catégorie à 35 % (cas des viandes, huiles raffinées, des farines de céréales, oignons, tomates, certaines poudres de lait, pomme de terre, biscuits, fromages, etc.)</p> <p>Principe général d'un mécanisme de sauvegarde inclus dans le TEC</p>	<p>Pas de re-catégorisation systématique / enjeux, mais déplacement de produits de la 4^{ème} à la 5^{ème} bande tarifaire</p> <p>Pas d'avancée concrète au niveau des instruments complémentaires des droits de douane</p> <p>Pas de réflexion sur les instruments aux frontières pour affronter la volatilité des prix internationaux</p>	<p>Réalisation d'études avec appui OXFAM par bureaux d'études engagés</p> <p>Sollicitation d'argumentaires auprès d'experts engagés</p> <p>Elaboration de memorandum à des fins de plaidoyer</p> <p>Campagnes de plaidoyer seul ou en alliance avec OSC et ONG</p> <p>Participation aux concertations : ROPPA membre du comité de suivi auprès du Comité conjoint de gestion du TEC</p>	<p>Forte mobilisation du ROPPA au niveau régional</p> <p>Argumentaires étayés mais pas d'étude d'impact es-post du TEC UEMOA réalisée par les OP</p> <p>Mobilisation de l'expertise externe, et modélisation des impacts</p> <p>Campagnes communes avec les ONG du Nord contre le dumping des pays exportateurs</p> <p>Suivi insuffisant des négociations dans la durée</p> <p>Plaidoyer et pression insuffisante sur les décideurs nationaux (Ministère commerce)</p> <p>Faible valorisation des travaux conduits par le ROPPA sur la MSS (plaidoyer, communication)</p> <p>Lien CNOP/ROPPA dans la conduite du plaidoyer National/régional insuffisant et capacité de plaidoyer des CNOP très hétérogène</p>	<p>Forte alliance avec les ONG du Nord,</p> <p>Faible implication du secteur privé,</p> <p>Confidentialité des études d'impacts du TEC UEMOA ; absence de débat contradictoire</p> <p>Contexte régional (effet de la hausse des prix des prix) peu favorable</p> <p>Position du Nigeria, poids lourd économique régional, en faveur d'une protection plus forte que celle en vigueur dans l'espace UEMOA</p> <p>Rôle ambigu du contexte international : la flambée des prix relance le débat sur la nécessaire protection et régulation des marchés, mais les Etats suspendent les droits de douane pour réduire le coût de l'alimentation</p>
<p>Traduction des orientations d'ECOWAP (souveraineté alimentaire, protection différenciée) dans le tarif extérieur</p>	<p>Plus forte différenciation des droits de douane selon sensibilité des produits et perspectives de croissance de la production et transformation dans la région</p>	<p>Maintien des droits de douane à 10 % sur le riz, pourtant stratégique pour le développement agricole et la souveraineté alimentaire</p>		<p>Faiblesse de l'argumentation des OP / coûts de la protection pour les consommateurs à CT</p> <p>Focalisation sur les droits de douane</p>	<p>Faible disponibilité des institutions régionales (CEDEAO et surtout UEMOA) à épouser les thèses en faveur de la protection du marché régionale</p>

				et absence de propositions sur la gestion de la volatilité des prix, alors que le contexte international est marqué par l'instabilité : besoin d'instruments plus souples que les DD qui amplifient la volatilité	Interaction avec la négociation APE qui vise la libéralisation du commerce avec l'UE Expertise mobilisée par CEDEAO et UEMOA (études d'impact ex-ante) peu favorable à la protection Opacité du processus de négociation Complexité de la négociation (5 789 lignes tarifaires dans la nomenclature)
Prise en compte des acquis du processus de négociation des APE dans la méthode de re-catégorisation des droits de douane	L'approche retenue combine des critères techniques et la négociation politique entre Etats membres	Les OP et OSC n'ont pas réussi à imposer une méthode de re-catégorisation inspirée de la définition des produits sensibles APE, plus favorable à la prise en compte de ECOWAP	Plaidoyer au sein du Comité de suivi du CCGTEC pour la définition d'une méthodologie de re-catégorisation des produits dans les 5 bandes.	Insuffisante maîtrise de la méthodologie « produits sensibles » Absence d'alliés	Souci des Directions du Commerce de conserver la maîtrise du processus
Définition d'une politique commerciale régionale de précaution	Pas de traduction de la Vision 2020 « la CEDEAO des peuples » dans une politique commerciale : absence de document cadre d'orientation Pas de mandat de négociation à l'OMC conféré par les Etats membres à la Commission de la CEDEAO Contradiction entre la souveraineté régionale de la politique commerciale et une négociation et des engagements à l'OMC portés par chacun des 15 Etats membres	Oblige les OP à se mobiliser sur des éléments partiels de politiques, sans référence de la CEDEAO à des orientations valables pour l'ensemble des négociations avec les différents partenaires commerciaux Pose d'importants problèmes de cohérence des différents engagements bi et multilatéraux (accords commerciaux)	Plaidoyer général	Alliances insuffisantes avec les autres secteurs de l'économie, les OSC Faible articulation avec les positions en présence à l'OMC sur les produits spéciaux et la multifonctionnalité de l'agriculture Faible capacité de sensibiliser le Nigeria qui avait la même position au départ, du fait de la non implantation du ROPPA dans ce pays	Approche technique de la politique commerciale par les Commissions de la CEDEAO et UEMOA (vision politique faible) Faiblesse du dialogue inter-Départements au sein des Commissions

Politique commerciale de la CEDEAO – APE UE/Afrique de l’Ouest

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Approfondissement des études d’impact existantes	Plusieurs études d’impact réalisées		Intense communication tant au niveau national que régional Elaboration de mémorandum Organisation de pétition, marches et diverses manifestations (variable selon les pays)	Forte mobilisation des acteurs Thèmes plus faciles à défendre dans le contexte ouest africain marqué par une pauvreté endémique Formation des leaders d’OP Mobilisation de l’expertise externe	Forme alliance avec les ONG du Nord et des pôles d’expertise Environnement régional et international favorable Mobilisation interne des départements sectoriels au sein des Commissions CEDEAO et UEMOA
Impliquer les OSC et OP aux négociations	Présence des OSC et OP dans les négociations		Sensibilisation, information et renforcement des capacités des acteurs tant au niveau national que régional	Réalisation d’études en alliance avec ENDA, sur des bases méthodologiques incluant la modélisation des impacts	Fort pressing de la Commission européenne et négociation des accords intérimaires qui ont fragilisé les positions internes au ROPPA (position divergente des OP de Côte d’Ivoire/ Nécessité de conclure l’accord pour préserver les concessions à l’entrée sur le marché européen)
Exclure les principaux produits sensibles de l’accord de libre échange	Définition des produits sensibles agricoles et non agricoles en lien avec les orientations des politiques sectorielles, dans le schéma de libéralisation Exclusion de la libéralisation de la plupart des produits agricoles et alimentaires concurrents Offre d’accès aux marchés : libéralisation de 70 % des importations	Négociation non aboutie Refus catégorique de la partie européenne (objectif de la CE : ouverture à 80 %)	Formation des leaders des CNOP Rôle leader du ROPPA au niveau de l’ensemble des régions ACP (évaluation mi-parcours de la négociation, etc.)		
Sortir les thèmes de Singapour de la négociation	Maintien des thèmes de Singapour dans les négociations (clauses de rendez-vous)				
Construire et consolider le marché régional	Construction de l’union douanière est loin d’être achevée	Persistance des obstacles aux échanges au sein de l’espace régional			

Négociation OMC

Principales revendications des OP	Contenu des politiques répondant aux orientations et revendications des OP	Limites	Stratégie des OP dans le processus	Facteurs de succès ou échec	
				Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture	Trouve son répondant dans la prise en compte de l'exploitation familiale et de ses spécificités, dans le débat sur les produits spéciaux	La CEDEAO n'est pas membre de l'OMC. Ce sont les Etats individuellement qui négocient. Aucune proposition concrète sur le traitement spécial répondant aux enjeux de l'agriculture ouest africaine	Plaidoyer à l'OMC dans le cadre d'alliances mondiales avec OP et ONG	Faible position des OP sur l'échiquier international Position parfois difficilement défendable, du fait des intérêts de certains partenaires du Nord Difficulté à instruire un dossier sur lequel les positions de départ des OP/leaders divergent	Faible écho des revendications au niveau des partenaires stratégiques L'alliance internationale avec les organisations agricoles trouve ses limites dans les divergences de vue sur le dumping avec certains membres de la FIPA, dont les organisations membres du COPA en Europe, malgré leur soutien à la notion de protection Poids des intérêts financiers des firmes multinationales Poids du lobby en faveur des OGM pour assurer la sécurité alimentaire mondiale
Suppression des subventions allouées par les exportateurs de coton concurrents et plus généralement des subventions à l'exportation	Débat relayé par la plainte du Brésil à l'OMC et la condamnation des Etats Unis Débat relayé par le Groupe de Cairns mais sur des positions très favorables à la libéralisation du commerce		Construction d'argumentaires détaillés Constitution d'alliance avec les Etats africains producteurs de coton et avec le Brésil		
Politique de précaution sur l'introduction des OGM	Peu prise en compte en dehors des règlements sur la biosécurité	Division des OP sur la question, alors que certaines suivent les positions des pouvoirs publics, d'autres prônent la mise en place d'une stratégie de précaution	Plaidoyer peu concerté au sein des OP sur les OGM		

7 Les enseignements de la capitalisation

154. La lecture externe de ces différents processus a été enrichie, complétée et nuancée par la pratique des leaders qui ont été au cœur de ces processus et les ont animés.
155. Cette lecture vise à analyser rétrospectivement les processus, en détecter les avancées, les points forts, les points faibles et à en tirer les enseignements pour l'avenir.
156. Il ne s'agit donc ni de faire le panégyrique de l'action du ROPPA, ni à l'inverse de minorer ses efforts et son impact, mais de tenter de porter un regard le plus lucide possible pour nourrir la réflexion collective au sein des OP et de leur environnement sur la façon de progresser.

7.1 *Des acquis fortement influencés par des facteurs politiques et institutionnels*

157. Les politiques agricoles et commerciales de l'Afrique de l'Ouest ne sont pas définies indépendamment du contexte mondial d'une part, et indépendamment de la situation macroéconomique et financière des pays et de la région, d'autre part ;
158. Le contenu des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest doit nécessairement prendre en compte le débat sur la compatibilité des politiques et des instruments de politique à l'échelle internationale (par exemple quels sont les types de soutiens à l'agriculture admis par l'OMC, quel contenu donne-t-on à la mesure de sauvegarde aux frontières, etc.).
159. Les attentes de la région à l'égard de la Communauté internationale dans le financement des politiques et des programmes de développement lui octroient un droit de regard sur l'orientation et le contenu de ces politiques. Ce n'est pas un hasard si les partenaires techniques et financiers sont associées à chaque étape des processus politiques. Contrairement à d'autres situations dans le monde, la négociation sociale en Afrique de l'Ouest n'est pas seulement une négociation Etat-acteurs sociaux, elle inclut les partenaires financiers extérieurs et une kyrielle d'organisations techniques, notamment les agences spécialisées des Nations Unies et des organismes de coopération technique régionale, chacun ayant de forts intérêts dans la négociation et le compromis final (c'est d'ailleurs moins le contenu de la politique qui intéresse réellement ces derniers que le fait de savoir s'ils en seront les opérateurs de la mise en œuvre).
160. L'introduction de ces multiples acteurs déplace le champ de la négociation et à tendance à l'obscurcir car les réels intérêts défendus par chaque acteur ne peuvent être clairement affichés : l'Etat défend l'intérêt général, les OP défendent l'intérêt des producteurs, les opérateurs économiques défendent les intérêts des transformateurs ou des commerçants de produits agricoles. Mais la question se pose de la légitimité des autres acteurs à défendre telle ou telle orientation. Les agences techniques comme les bailleurs de fonds ne devraient pas figurer au même titre que les acteurs économiques et sociaux dans une négociation de politique. Les premiers sont mobilisables au titre de leur expertise technique, les seconds en leur qualité de partenaires financiers. Introduire ces derniers à toutes les étapes de la négociation de la politique revient à introduire des formes inavouées et diffuses de conditionnalités et accepter une certaine forme de coopération d'influence.

161. La confusion est d'autant plus aisée que la notion même de politique, en tant qu'expression de choix publics et de compromis au sein des sociétés, a été vidée de son sens par la période d'ajustements économiques et financiers. La politique se résume fréquemment à l'expression de grandes orientations très ambitieuses, non arbitrées, et dont la mise en œuvre est assurée par un listing de programmes, sous programmes, volets, composantes, sous composantes, plans d'action, etc., qui ne sont par ailleurs que très partiellement mis en œuvre.
162. Dans ce contexte, les administrations agricoles n'administrent que les dimensions techniques des politiques agricoles : les dimensions économiques (code des investissements, fiscalité, etc.), et commerciales, sont gérées par d'autres administrations avec des dispositifs interministériels souvent défailants et une faible capacité d'influence des autres administrations par le Ministère de l'agriculture.
163. D'une façon générale, le centre de la décision publique est souvent difficile à identifier : qui décide ? quand ? selon quelle procédure ? Quel est le rôle de l'exécutif (le gouvernement) et du législatif (le Parlement) ? Comment les arbitrages entre politiques sectorielles sont-ils instruits et rendus ?
164. C'est cette absence de visibilité des processus qui a conduit le ROPPA à être totalement pris au dépourvu lorsque le Sommet des Chefs d'Etat de la CEDEAO décide la mise en place du TEC CEDEAO en janvier 2006.
165. A nouveau la diversité des situations analysées dans la section précédente est riche d'enseignements :
- a. Dans le cas de la LOA du Mali et de la LOASP du Sénégal, les méthodologies et l'échéancier sont définis conjointement par l'Etat et les OP (CNCR au Sénégal, CNOP au Mali)
 - b. Dans le cas de l'ECOWAP :
 - i. Le processus global est connu mais les échéances et les étapes sont souvent conditionnées par des opportunités : cf. l'accélération brutale de la définition des PNIA détaillés en fonction de l'organisation du Business meeting de Dakar, décidé précipitamment sous l'impulsion d'un des principaux partenaires financiers de l'ECOWAP ;
 - ii. Dans le cas de la PAU : processus très distendu, absence de visibilité sur la mise en œuvre, pas de progrès concret entre 2001 et 2010 ;
 - c. Multiplicité des lieux d'élaboration de « sous politiques » dans les pays : ex. du Sénégal : LOASP, plan REVA, GOANA, PNIA ; multiplicité des espaces de négociations bilatéraux entre Etat et PTF sur des plans d'actions ou des thématiques, dans lesquels les OP sont invitées/consultées. Il leur est très difficile de suivre ces multiples agendas, de s'y préparer et d'y contribuer ;
 - d. Pour le niveau régional, cette imprévisibilité complique singulièrement la définition d'une stratégie et la planification du travail : consultations dans les plateformes, capitalisation des expériences locales des OP, synthèses des analyses et propositions, mobilisation d'une expertise spécialisée, formation des leaders à la négociation, etc.

166. Les OP acceptent généralement, même si elles les critiquent, des processus qui n'ont parfois de participatif que le nom. Il n'est pas aisé pour elles d'adopter la stratégie de la chaise vide pour diverses raisons : importance des enjeux, ouverture d'un conflit considéré politique par les autorités, risque d'affecter l'ensemble du dispositif de collaboration Etat/OP, etc. Ceci permet aux Etats et aux organisations intergouvernementales (OIG) de donner l'illusion de politiques légitimes car validées par les acteurs.

7.2 *La stratégie du ROPPA et les limites de la critique de la dépendance extérieure*

167. Dans la plupart des négociations le ROPPA a pointé le problème lié à la dépendance des pays et de la région à l'égard des bailleurs de fonds pour le financement de leurs politiques et programmes.

168. Il a tenté d'élargir sa marge de manœuvre dans la négociation en dénonçant la dépendance trop forte à l'égard des financements extérieurs, et ses conséquences sur le poids des PTF dans l'orientation des politiques et le choix des priorités : la région et les pays doivent d'abord compter sur leurs propres ressources budgétaires (cf. Engagements de Maputo), et par conséquent réviser leurs priorités dans la conception du budget de l'Etat.

169. Ce positionnement permet de revenir à un schéma de négociation plus maîtrisable et de conduire les Gouvernements à assumer leurs responsabilités. Il conduit à replacer l'Etat dans ses fonctions régaliennes.

170. Mais l'absence d'autonomie financière du ROPPA et de ses membres, et leur dépendance quasi exclusive des financements eux aussi extérieurs, fragilise cette position. Elle le conduit parfois, à l'instar des Etats dans leurs relations aux bailleurs de fonds, à (i) s'inscrire dans l'agenda de ses partenaires ; (ii) à emprunter des positions en décalage avec les réalités du terrain ouest africain (ex. sur la maîtrise de l'offre).

171. Ce débat questionne aussi les alliés internationaux du ROPPA. La plupart d'entre eux sont simultanément des partenaires financiers et des alliés dans la défense de ses positions politiques. C'est à la fois un point faible et un point fort du ROPPA, dans la mesure où il y a une réelle interdépendance entre le ROPPA et ses partenaires. Le système actuel de gouvernance, qui privilégie la relation bilatérale (le ROPPA avec chacun de ses partenaires) et laisse peu de place à un dialogue politique « multipartenaires » comporte un avantage majeur et deux inconvénients qui ne le sont pas moins : (i) il offre une plus grande marge de manœuvre au ROPPA ; (ii) il l'oblige à avoir de multiples discussions sur son agenda et ses priorités de travail et peut le conduire à « donner des gages » à chacun en fonction de la hiérarchie des priorités de chaque partenaire; (iii) il peut compliquer sérieusement l'établissement d'un programme avec des priorités qui sont réellement celles du ROPPA et acceptées par le dispositif de partenariat dans son ensemble. La dynamique actuelle (table ronde des partenaires du ROPPA en 2010, puis accord sur un programme intérimaire et préparation d'un programme quinquennal) traduit une tentative tant du ROPPA que de ses partenaires, d'améliorer la gouvernance du partenariat, une volonté de s'aligner sur l'agenda du ROPPA et d'améliorer la coordination.

172. Tôt ou tard le ROPPA et ses membres devront nécessairement s'interroger sur le lien entre indépendance financière et indépendance politique et examiner les moyens d'une

plus grande autonomie lui permettant de donner plus de poids à ses positions de négociation. Ceci rejoint le débat plus général de sa structure de financement, de la contribution des membres à la vie et au développement des organisations de base, des faïtières nationales, des plateformes et du réseau régional.

7.3 *L'insertion dans le réseau international a constitué un levier puissant*

173. La stratégie internationale du ROPPA s'est avérée être un puissant levier à deux niveaux :

- a. La reconnaissance des OP, des plateformes, du réseau ROPPA et de leurs leaders au niveau international a obligé les Gouvernements et les institutions régionales à les reconnaître comme des représentants crédibles des producteurs ouest africains. Hormis dans une minorité de pays ouest africain, la reconnaissance internationale du mouvement paysan et de ses leaders a précédé la reconnaissance nationale et régionale. Elle l'a aussi facilité ;
- b. La connexion de ces leaders avec les débats internationaux leur a donné une grande force de conviction et de négociation : ils étaient souvent beaucoup mieux informés des débats, de leurs enjeux et contenus techniques que leurs interlocuteurs dans les ministères ou les institutions régionales. Ce fût notamment le cas dans les négociations OMC, dans les négociations de l'APE, dans le débat sur les réformes des politiques agricoles dans le reste du monde. Ils ont ainsi pu connecter leurs propres revendications dans un mouvement général qui se développait à l'échelle mondiale autour des thématiques liées à la protection des agricultures, à la multifonctionnalité de l'agriculture, autour des enjeux liés aux agricultures paysannes, à la souveraineté alimentaire, au commerce équitable, etc.

7.4 *Mais un levier insuffisant s'il n'est pas relayé par un fort ancrage des OP ouest africaines*

174. La reconnaissance des leaders et leur charisme se sont doublés d'une évolution importante dans l'organisation des faïtières d'organisations de base qui a donné sa réelle représentativité au réseau. C'est aussi la faiblesse de ces faïtières (insuffisante représentativité, conflits entre plusieurs faïtières, concurrence des chambres d'agriculture, légitimité contestée de certains leaders) qui dans certains pays affecte la capacité des OP à peser sur les orientations des politiques publiques.

175. D'une façon générale, si les OP ont réussi à impulser des orientations importantes aux politiques agricoles et commerciales, sur le plan des principes et des grandes options, elles sont confrontées à un difficile passage de la défense de ces grands principes à des instruments de politique et des programmes concrets dont les contenus incarnent réellement ces principes, et qui permettent d'impulser une transformation massive et décisive des agricultures ouest africaines. Si le charisme des leaders régionaux a pu jouer un rôle décisif dans l'orientation globale des politiques agricoles et commerciales, il est insuffisant pour traduire ces politiques – agricoles ou commerciales - dans la réalité des producteurs ouest africains. Ceci ouvre la discussion sur la façon dont le ROPPA met en avant et en valeur les compétences de son réseau, exploite sa propre expertise, notamment au niveau des OP de base.

176. Les expériences de quelques pays (cas de la Guinée avec l'organisation de la filière pomme de terre, cas du Sénégal avec l'oignon) montrent clairement que des marges de manœuvre importantes existent mais qu'elles requièrent des investissements à de multiples niveaux du côté des OP : très bonne connaissance des enjeux techniques et politiques du dossier, bonne perception des intérêts et positions des autres acteurs, capacité à élaborer et formuler des propositions qui prennent en considération le jeu d'acteurs, capacité à structurer l'OP et à mobiliser largement ses membres autour de l'objectif politique, capacité à organiser un plaidoyer et à le relayer au niveau international, en sont les principaux éléments déterminants.

8 Les recommandations

8.1 Pourquoi améliorer les processus de négociation des politiques agricoles et commerciales ?

177. Améliorer la qualité des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques n'est pas seulement un enjeu pour les OP. Des processus de qualité doivent permettre de concevoir des politiques qui répondent mieux aux enjeux et aux attentes / besoins des acteurs, constituent de réels compromis entre les intérêts parfois divergents des agents économiques (producteurs, consommateurs, commerçants, Etat), et constituent un levier pour la transformation des agricultures à moyen et long terme. Les accords formels de partenariat pluriannuels qui se négocient actuellement entre la CEDEAO et le ROPPA d'une part, la CEDEAO et le Réseau Bilital Maroobé d'autre part, témoignent de cette prise de conscience.

178. Une politique agricole ou une politique commerciale reflètent des choix publics qui vont avoir un impact dans une échelle de temps qui va de 10 à 20 ans, même si de premiers résultats peuvent être engrangés à plus court terme. Aussi, pour qu'une politique produise ses effets, elle ne doit pas changer chaque matin au gré de nouvelles opportunités, même si elle doit être régulièrement réajustée pour tenir compte de l'évolution de l'environnement dans lequel elle intervient et en fonction de ses impacts ! Or la stabilité de la politique est directement liée à la solidité ou à la profondeur du compromis établi entre les forces économiques et sociales. C'est la légitimité de la politique qui est en question derrière ce raisonnement.

179. Une politique n'existe que lorsqu'elle est effectivement mise en œuvre conformément aux orientations retenues. On parle fréquemment en Afrique de l'Ouest de politiques affichés et de politiques effectives pour exprimer ce décalage entre les intentions et la pratique. Pour qu'une politique puisse être mise en œuvre conformément à ses orientations, elle doit être respectée par l'ensemble des acteurs et pouvoir s'imposer à eux. C'est à nouveau la force du compromis initial qui va permettre à l'Etat de l'appliquer et d'éviter les « contournements » de la politique. C'est aussi ce qui va permettre à des acteurs comme les OP d'assurer un rôle de veille efficace.

180. Trois autres aspects entrent en ligne de compte pour évaluer la qualité de la politique et qui renvoient directement à l'objet de la présente capitalisation :

- a. *La politique s'attaque-t-elle aux réels problèmes tels qu'ils se posent sur le terrain? Est-elle fondée sur un diagnostic pertinent des blocages et des obstacles au changement ?* Par exemple, chacun s'accorde à dire que la question du financement de l'agriculture est déterminante, mais les multiples expériences de

promotion des systèmes de crédit, tout comme les échecs des banques de développement, ont été peu capitalisés pour définir une politique de financement qui (i) assure un changement d'échelle dans l'accompagnement des producteurs, par rapport aux logiques de projets ; et (ii) offre des garanties de pérennité du système de financement.

- b. *La politique réussit-elle à prendre en charge les défis à long terme qui se posent au secteur et à l'ensemble de la société ?* On voit bien que dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, la question du nombre de producteurs, de la taille économique des exploitations familiales, le statut du foncier, etc. sont autant de questions redoutées tant par les Gouvernements que par les OP, et qui pourtant sont décisives pour clarifier les orientations de la politique, le ciblage des instruments (par exemple : les coupons intrants sont-ils ciblés sur une catégorie précise de producteurs : si on cherche le ciblage des plus petits producteurs qui n'utilisent pas d'intrants, on a une politique plutôt ciblée sur la réduction de la pauvreté des plus vulnérables et sur l'amélioration de la production alimentaire autoconsommée ; si on cible sur les producteurs moyens, on renforce leur position économique et on obtient plutôt une politique qui vise l'accroissement des productions mises en marché, etc.
- c. *La politique sectorielle, ici la politique agricole, est-elle en capacité d'influencer les autres politiques sectorielles (la politique commerciale, fiscale, etc.) ?*

181. Dans le domaine agricole, les politiques régionales ne s'imposent pas par la loi aux Etats⁹ et donc aux politiques nationales, hormis dans le champ réglementaire¹⁰. La politique régionale ne se substitue pas aux politiques nationales, elle en est une dimension complémentaire. Il ne s'agit pas d'un domaine de souveraineté régionale au sens strict, contrairement à la politique commerciale. La capacité pour la politique agricole régionale d'orienter les politiques nationales est à nouveau une question de légitimité. Mais dès lors il ne s'agit plus seulement de disposer d'un mécanisme de concertation pertinent au niveau régional mais de parvenir à faire reposer le consensus régional sur des éléments qui intègrent fortement les situations et les acteurs nationaux. Cet enjeu interpelle simultanément les institutions régionales et les OP. Il questionne les modalités d'élaboration du compromis régional et les modalités d'implication des acteurs de la base jusqu'au niveau régional.

182. Ce débat renvoie à la gouvernance du secteur : pour que la politique devienne une référence unique, elle doit être pleinement reconnue par tous les acteurs, car aucun n'a réellement la capacité de l'imposer, y compris l'Etat ou les institutions régionales. C'est

⁹ Dans le cas des politiques commerciales, la situation est encore plus complexe. La plupart des pays (sauf le Liberia, observateur) sont membres de l'OMC mais ils n'ont pas conféré à la CEDEAO le pouvoir de négociation, alors même qu'il s'agit d'un domaine de souveraineté régionale. L'UEMOA a le statut d'observateur mais ne négocie pas non plus pour le compte de ses huit Etats membres. La reconnaissance par l'OMC des communautés régionales, implique que ce soit des Unions douanières appliquant le principe de la libre pratique, et que leurs membres les aient mandatés à cette fin. Aussi, les Etats membres de la CEDEAO disposent en principe d'une politique commune (notamment le TEC, le régime des échanges intérieurs, etc.) mais négocient séparément (par exemple pour la consolidation des droits), ouvrant la voie à des disparités de politique (cas de la Côte d'Ivoire qui a consolidé ses droits à des niveaux beaucoup plus faibles que les autres pays, entravant ainsi les perspectives d'augmentation des droits de douane sur certains produits).

¹⁰ Les législations communes adoptées par la CEDEAO sous forme de directives ou de décisions s'appliquent aux Etats membres, même si ces derniers ne modifient pas en conséquence leur législation nationale. Cependant, l'efficacité théorique de ce système se heurte à la capacité de la Commission à vérifier l'application des réglementations communes, à sa capacité d'obliger les Etats à le faire (absence de système de sanctions), et enfin, à la faiblesse du système de recours en justice.

donc la coopération librement consentie par les différents acteurs qui permet d'obtenir les résultats attendus.

183. Enfin, la qualité de la politique et des processus qui la sous tendent est un aspect déterminant de la capacité de mobilisation des ressources financières internes (capacités des administrations sectorielles à peser sur les arbitrages budgétaires au niveau des Etats et au niveau de l'allocation des ressources des institutions régionales), et des contributions des partenaires extérieurs.

184. La Communauté internationale s'est engagée dans la Déclaration de Paris et dans le Plan d'action d'Accra à améliorer la gestion de l'aide. Plusieurs principes essentiels pour améliorer la performance ont été retenus : alignement sur les politiques des pays ou régions partenaires, coordination des appuis, leadership des gouvernements et institutions régionales, cohérence, etc. Or, la mise en œuvre de ces principes s'avère difficile. Les bailleurs de fonds peinent à réformer leur logique et leur dispositif d'appui. Les Gouvernements et institutions régionales rencontrent eux aussi d'importantes difficultés pour coordonner les aides extérieures, autour de politiques claires. Enfin, une part des appuis est délivrée hors du cadre de l'aide publique bi et multilatérales, et du dialogue Gouvernements/ donateurs (ONG, Fondations, coopérations décentralisées, etc.)¹¹. Pour être porteuse de changements majeurs, la coordination et l'alignement doivent devenir des préoccupations qui concernent l'ensemble des appuis et interventions extérieures. A nouveau, la capacité de la politique et sa légitimité démocratique – donc la qualité du processus qui a présidé à sa définition - pour constituer le cadre de référence unique des acteurs de développement sont des facteurs déterminants.

8.2 *Comment améliorer les processus de négociation des politiques publiques ?*

185. Les propositions sont articulées autour de trois dimensions qui renvoient à la responsabilité des trois principaux protagonistes : (i) les Gouvernements et Institutions régionales ; (ii) les organisations paysannes et leurs réseaux ; (iii) les partenaires des organisations paysannes.

8.2.1 *Améliorer la capacité des institutions publiques à piloter les politiques (depuis leur définition, jusqu'à leur mise en œuvre)*

186. Reconnaître l'indépendance et l'autonomie des organisations, et éviter toute forme d'ingérence dans la structuration des organisations paysannes, tout en mettant en place un cadre législatif et réglementaire clair qui régit les organisations et leur diversité de fonctions (vocation de représentation, vocation syndicale, vocation coopérative, vocation de services aux membres, etc.) et qui permette des recours juridiques clairs. Ces efforts de clarification des bases réglementaires concernent aussi les dispositifs interprofessionnels.

187. Développer des incitations permettant de faire émerger des faitières fortes, en mesure d'être de réels interlocuteurs des pouvoirs publics : par exemple, la définition de critères de représentativité (géographique ? nombre de membres ? nombre de filières couvertes ?), des règles minimales de fonctionnement, de transparence, de gestion, etc.

¹¹ Certaines ONG mobilisant des fonds publics sont tenues de s'inscrire dans les priorités des coopérations publiques et les orientations des accords de coopération négociés avec les pays. Mais ces inscriptions restent générales et n'imposent pas aux ONG de situer leurs interventions dans les cadres de coordination définis par les PED. Ce constat est encore plus net dans le cas des politiques régionales.

des organisations pour être considérées comme des faïtières reconnues par les pouvoirs publics et admises à la table des négociations, voire éligibles à des appuis publics.

188. Mettre en place des cadres institutionnels formels de concertation et de négociation avec les OP (et autres acteurs du secteur) en cherchant à réduire leur nombre (pour éviter l'épuisement des leaders dans la participation à de très nombreux comités, conseils, task force, etc.) et à en améliorer le fonctionnement (prévisibilité des agendas de discussion, disponibilité de l'information, traduction en langues locales de certains documents stratégiques, etc.) ;
189. Améliorer la transparence des processus de négociation des politiques et leur prévisibilité, en définissant une méthodologie de travail et un agenda réaliste au regard des ressources (humaines, financières) et des capacités des acteurs de la négociation ;
190. Clarifier le rôle et la place des différents types d'acteurs dans la négociation : les organismes de coopération régionale, ou les PTF n'ont pas le même statut que les OP dans une négociation politique avec l'Etat ou une institution d'intégration régionale ;
191. Fonder le dialogue sur différents scénarios de politiques qui permettent de clarifier les options sous jacentes, leurs impacts, etc., de faciliter le positionnement des différents acteurs et de permettre de construire de réels compromis ;
192. Identifier les thématiques qui incarnent de réelles divergences d'options de politique publique et définir une méthode d'instruction qui permette de clarifier réellement les choix (OGM, modèles d'exploitation, taille économique des exploitations, statut foncier, démographie agricole, modèle d'intensification, etc.).

8.2.2 Améliorer la capacité des organisations de producteurs à s'impliquer dans la négociation et la mise en œuvre des politiques

193. *Améliorer la représentativité des réseaux d'OP et donc la légitimité de leurs propositions et leurs capacités à peser sur les choix publics.* Par exemple, dans le cas du ROPPA, la faiblesse de la représentation du Nigeria (absence de plateforme nationale suffisamment représentative, membre du ROPPA¹²) constitue un réel handicap pour discuter la politique agricole de la CEDEAO compte tenu du poids de ce pays dans la dynamique régionale. Il en va de même dans les pays, où la capacité fédérative des plateformes et CNOP et est un élément clé de la capacité de négociation, et d'une clarification dans certains pays, entre le rôle de la Chambre d'agriculture et le rôle des organisations de producteurs ;
194. *Renforcer la capitalisation interne des pratiques, initiatives et expériences des OP en lien avec l'agenda de négociation.* Il s'agit d'un point essentiel qui ressort de la capitalisation et qui sera décisif dans les prochaines années. Les plateformes nationales et le ROPPA ont la capacité de mieux valoriser l'expertise interne de leurs membres sur des thématiques, des problématiques, ou des filières spécifiques. Cette valorisation (capitalisation interne, confrontation des expériences, identification des enseignements pour les politiques), et la mobilisation des leaders des OP ayant acquis ces expériences doit permettre de démultiplier la force de négociation et de proposition du réseau.

¹² Une plateforme est en cours de constitution et devrait adhérer au ROPPA en 2011 ou 2012.

195. La promotion de la capitalisation interne implique un renforcement important des capacités au niveau des faïtières nationales et au niveau du Roppa avec : (i) la mise en place de cellules ou unités techniques dédiés à ce travail, (ii) une responsabilisation de certains leaders pour le piloter et encadrer le staff technique (et l'expertise externe), et (iii) une mise en place de groupes de travail, commission thématiques ou réseaux d'OP pour les filières stratégiques. Le choix des thèmes peut résulter de deux approches complémentaires : (i) les thèmes importants par rapport auxquels les OP et leurs faïtières ou le ROPPA veulent développer un travail de plaidoyer ; (ii) les thèmes inscrits à l'agenda des négociations pouvoirs publics / OP. Dans certains pays, ces pratiques sont déjà développées.

196. Dans le domaine de la capitalisation plusieurs thèmes apparaissent stratégiques :

- a. Le devenir des exploitations familiales, thème sur lequel certaines plateformes et le ROPPA ont d'ores et déjà engagé un travail important, et qui doit permettre : (i) de clarifier le concept d'exploitation familiale, (ii) de comprendre leur trajectoire d'évolution et les perspectives qui s'offrent aux différentes catégories d'exploitations, (iii) de réfléchir la pertinence des différents instruments de politique ou outils d'incitation pour accompagner les transformations et la modernisation de ces exploitations, (iv) de promouvoir l'établissement d'un référentiel permettant de disposer de données technico économiques (performances techniques et économiques), (v) de développer un observatoire des exploitations familiales, (iv) de contribuer au dispositif de suivi-évaluation des politiques publiques en le nourrissant avec des informations sur les impacts.
- b. Les instruments de politique publique : il s'agit là d'améliorer le travail de préparation des OP à leur participation dans les task force thématiques mises en place par la CEDEAO dans plusieurs domaines et destinées à traduire la politique et le programme régional d'investissement dans la réalité : (i) la mise en œuvre des instruments d'appui à la production, (ii) la mise en place des instruments d'appui à la régulation du marché, (iii) la promotion des chaînes de valeur, (iv) l'appui aux dispositifs interprofessionnels et la fluidification des échanges, (v) la mise en œuvre des filets de sécurité ciblés sur les populations vulnérables, (vi) la mise en place de la stratégie régionale de stockage de sécurité, (viii) la gestion de la mobilité pastorale et de la transhumance transfrontalière.

197. Nécessairement, au niveau régional, ce type d'évolution implique des réformes dans l'organisation interne du réseau :

- a. une délégation du travail technique à ces groupes et commissions spécialisés: élaboration de diagnostics, formulation de propositions et d'argumentaires ;
- b. mais aussi renforcement de la capacité de pilotage politique, validation / amendement des propositions des groupes et commissions techniques, arbitrage des positions par les instances élues du ROPPA ou des plateformes nationales.

198. *Parvenir à mieux combiner trois pôles d'expertise complémentaires* : l'expertise interne des OP, l'expertise permanente des faïtières et du ROPPA et l'expertise ponctuelle mobilisée par les faïtières et le ROPPA.

199. *Renforcer la circulation de l'information au sein du Réseau et dans les deux sens* (de la base vers le réseau régional, du réseau régional vers la base). Une bonne circulation de l'Information joue un rôle central, pour améliorer la capacité des leaders à défendre les intérêts des OP de base et pour les OP de base de connaître les acquis obtenus par leurs représentants et leur permettre de saisir les opportunités offertes par les politiques qui se mettent en place. Cet enjeu est aussi capital pour les prochaines années dans la mesure où des instruments de politique vont se mettre en place (dans le domaine de l'accès aux intrants, du financement, du stockage, de la mise en marché des produits, etc.). Dans ce contexte, le ROPPA aura complètement assumé sa mission si ces outils de politiques sont saisis par ses membres pour améliorer la situation des producteurs. L'information concerne aussi le grand public. On a vu au cours de la capitalisation que le soutien du grand public, et des organisations de la société civile est déterminant pour faire évoluer les compromis nationaux et régionaux dans le sens de l'intérêt du plus grand nombre. Aussi, la stratégie d'information doit-elle être raisonnée à trois niveaux :

i. L'information des OP et de leurs membres :

1. Elle doit permettre d'améliorer la connaissance des enjeux par les producteurs et les OP de base, la connaissance des négociations qui les concernent, les positions défendues par leurs élus, leaders, et les conclusions de ces négociations. Progressivement l'information doit permettre de nourrir les réflexions et les propositions des faïtières ;
2. Elle doit aussi permettre d'améliorer la connaissance par les OP des décisions prises, des outils sur lesquels elles peuvent s'appuyer pour développer des services à leurs membres, etc.

ii. L'information du grand public dans l'objectif de faire partager les analyses et positions des OP, pour changer le rapport de force. La collaboration avec les organes de presse et audiovisuels est déterminante de ce point de vue.

iii. L'information systématique des décideurs nationaux et régionaux sur les initiatives et les positions défendues par les OP. Cette information devrait aussi cibler les parlementaires nationaux et régionaux.

200. Ceci implique de développer une véritable stratégie de gestion de l'information qui combine les flux entre les OP de base, les faïtières nationales, le ROPPA au niveau régional et ses alliés, en exploitant les supports accessibles : sites web, courrier électronique, bulletins d'information, etc. Comme dans le cas de la capitalisation, ceci implique de mettre en place ou de renforcer lorsqu'elles existent les cellules de gestions de l'information au niveau des faïtières et du ROPPA.

201. *Développer la formation des leaders aux différents niveaux est un élément essentiel de la démocratisation interne aux OP de la discussion et de la négociation des politiques.* On a vu que des efforts importants ont été déployés notamment sur les enjeux relatifs au

Tec et à l'APE. Mais ces efforts ont souvent été déployés au coup par coup et ne relevaient pas d'une stratégie de formation et de renforcement plus global des capacités conçue sur le moyen et le long termes.

202. *Renforcer la capacité de proposition en reliant mieux les différents enjeux de négociation* pour éviter la dispersion et l'épuisement, et renforcer la cohérence de la stratégie de plaidoyer. Les différentes négociations qui ont été examinées ont un ensemble de points communs et les positions développées par les OP s'articulent autour d'un « corps de doctrine » équivalent (protection et préférence régionale, promotion de l'exploitation familiale, souveraineté alimentaire). Les travaux de capitalisation proposés (cf. supra) doivent permettre d'alimenter ces différentes négociations et de les enraciner dans les situations concrètes des OP et des producteurs, tout en facilitant le changement d'échelle (de projets locaux à des instruments structurants nationaux ou régionaux). Par exemple, les expériences de calendrier d'importations (Guinée, Sénégal) doivent permettre de formuler des propositions pour les instruments complémentaires des droits de douane dans le TEC, d'affiner les propositions sur l'accord commercial APE, sur les instruments de politique de l'ECOWAP, etc. Par conséquent, la prévisibilité des négociations est déterminante pour aider les OP à planifier et organiser leur travail de capitalisation et de formulation des propositions.

203. *Développer le dialogue au sein du monde paysan*. La gestion de la diversité des agricultures au sein de l'espace ouest africain pose un véritable défi aux organisations paysannes, du point de vue de leur représentativité dans la négociation des politiques : comment fédérer dans un même mouvement les exploitations pastorales dont les systèmes sont fondés sur la mobilité des pasteurs et des troupeaux, avec les exploitations modernisées des pays côtiers, orientées vers l'exportation ? Cette diversité pose différents types de problèmes : (i) l'existence de conflits d'intérêts, notamment sur le plan de l'accès aux ressources (pasteurs/producteurs sédentaires), et sur les régimes commerciaux ; (ii) l'existence de différentes visions de la modernisation de l'agriculture ; (iii) les arbitrages du point de vue des secteurs prioritaires pour l'allocation des financements à l'agriculture ; (iv) l'importance accordée aux chaînes de valeur dans la structuration des OP, par rapport aux dimensions transversales liées à la promotion de l'exploitation familiale et de la multifonctionnalité de l'agriculture. Ce débat questionne la capacité du ROPPA à fédérer en son sein cette diversité, à animer le dialogue et à faire émerger des visions et des propositions suffisamment consensuelles.

8.3 *Les partenaires des OP : entre appui, alliance et retenue*

204. La connexion des OP, de leurs leaders et du ROPPA avec les réseaux internationaux a été un élément important dans les avancées obtenues. Mais on a vu aussi que plusieurs problèmes affectent la capacité du ROPPA :

- a. Le double statut de certains partenaires du ROPPA – financeurs et alliés politiques – impacte l'indépendance du ROPPA dans la définition de ses priorités d'intervention. Il peut aussi affecter le contenu des propositions mises en avant ;
- b. Les alliés du ROPPA ont une capacité d'analyse et de proposition beaucoup plus forte que celui-ci, notamment sur les questions internationales. Un renforcement du dialogue politique entre les OP, le ROPPA et ses alliés impose un équilibre

de ce dialogue via un investissement des alliés dans le renforcement des capacités techniques du ROPPA et des plateformes. Les alliés du ROPPA doivent investir dans la mise en place des cellules ou unités d'analyse / propositions sur les politiques publiques et dans la communication.

205. Mais pour garantir l'indépendance du ROPPA malgré l'investissement de ces partenaires, il convient d'explorer la voie d'une négociation non bilatérale, c'est-à-dire d'un pool de partenaires choisissant de mettre en commun des moyens mis à disposition du ROPPA à cette fin et sur un engagement pluriannuel. Une telle approche, souvent dénommée « approche programme » est certainement un des moyens d'améliorer la cohérence de la stratégie du ROPPA. Mais elle peut aussi ouvrir la voie à un renforcement du pouvoir des partenaires s'ils parviennent à se coordonner fortement, et implicitement développer une logique de conditionnalité collective, et non plus individuelle. Une telle évolution serait contraire aux principes qui fondent le partenariat : respect de l'indépendance et de l'autonomie, alignement, dialogue, etc. La négociation d'une charte du partenariat avec les OP en général et le ROPPA en particulier serait certainement un outil qui pourrait conduire à une amélioration des pratiques de l'aide. Une telle charte devrait s'attarder sur la vision du partenariat, ses principes et un ensemble d'engagements tant des OP que de leurs partenaires.

Liste des sigles

Abréviatiion	Extension
ACP	Afrique Caraïbe et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AIA	Association Industrielle Africaine
APE	Accords de Partenariat Economique
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CILSS	Comité Inter Etats de Lutte contre la Sècheresse au Sahel
CMA/AOC	Conférence des Ministres de l’Agriculture de l’Afrique de l’Ouest et du Centre
CNCR	Conseil National de Concertation des Ruraux (Sénégal)
CNOP	Coordination Nationale des Organisations Paysannes
DCI	Direction du Commerce Intérieur
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)
DPV	Direction de la Protection des Végétaux
ECOWAP	Economic Community of West Africans States Agricultural Policy
FIPA	Fédération International des Producteurs Agricoles
FPFD	Fédération des Producteurs du Fouta Djalon (Guinée)
GATT	General Agreement On Tariffs and Trade
GOANA	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l’Abondance
IFDC	Centre International pour la Fertilité des Sols et le Développement Agricole
LARES	Laboratoire d’Analyse Régionale et d’Expertise Sociale
LOA	Loi d’Orientation Agricole
LOASP	Loi d’Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OIG	Organisation Inter Gouvernementale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
PAAR	Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales
PAC	Politique Agricole Commune (UE)
PAPED	Programme APE pour le Développement
PAU	Politique Agricole de l'Union (UEMOA)
PDDAA	Programme Détaillé de Développement Agricole Africain
PED	Pays en Développement
PMA	Pays les Moins Avancés
PNIA	Programme National d'Investissements Agricoles
PRIA	Programme Régional d'Investissements Agricoles
PTF	Partenaire technique et Financier
RBM	Réseau Bilateral Maroobé
REVA	Projet Retour Vers l'Agriculture (Sénégal)
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs d'Afrique de l'Ouest
SPG	Système de Préférences Généralisées
TEC	Tarif Extérieur Commun
TSA	Régime commercial « Tout Sauf les Armes »
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine