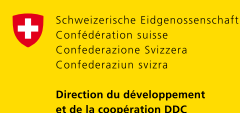




**Les organisations paysannes
dans l'élaboration et
la négociation des politiques
agricoles et commerciales
en Afrique de l'Ouest**

**Acquis &
enseignements
de l'expérience**

en partenariat avec le



L'AGRICULTURE OCCUPE une place prépondérante dans l'économie et dans les sociétés ouest-africaines. Elle constitue le principal secteur productif et contribue pour une large part à la création de la richesse régionale, emploie la majeure partie des actifs et joue un rôle déterminant dans la sécurité

alimentaire et la gestion des ressources naturelles. Elle représente un pilier central de la construction du marché et constitue un des principaux vecteurs de l'intégration régionale et de l'insertion de l'Afrique de l'Ouest dans les échanges internationaux.

50 ans de politiques, des changements majeurs à défaut de résultats marquants

MARQUÉES PAR LA CONSTRUCTION des États-nations dans la phase post-indépendance, les politiques agricoles et commerciales protectionnistes ont été réformées en profondeur dans les années 1980, dans le cadre des ajustements financiers et budgétaires. Longtemps définies à l'échelle nationale, les politiques agricoles comportaient plusieurs biais majeurs :

- elles étaient souvent pro-urbaines, marquées par une forte ouverture aux importations bon marché ;
- elles prenaient peu en compte les dimensions et les complémentarités régionales des agricultures ;
- elles privilégiaient la seule production et négligeaient le marché, les relations avec les autres secteurs de l'économie et la construction des institutions de développement ;
- elles considéraient les producteurs familiaux comme

archaïques, incapables d'évoluer et de répondre à la demande alimentaire ;

- elles étaient définies selon des processus bureaucratiques et restaient la chasse gardée des pouvoirs publics et de leurs partenaires techniques et financiers ;
- enfin, elles n'étaient que très partiellement mises en œuvre, via des projets ponctuels et géographiquement limités.

Depuis la fin des années 1990, les politiques agricoles ont connu trois grandes mutations. Elles sont plus volontaristes, avec un retour marqué de l'intervention publique, se déploient à l'échelle régionale, et enfin elles prennent mieux en considération les acteurs socio-professionnels. Les organisations socio-professionnelles agricoles jouent désormais un rôle croissant dans la définition des stratégies et politiques qui touchent au secteur agricole et commercial.



Quelques étapes décisives dans la construction du mouvement paysan

LE MOUVEMENT DE STRUCTURATION des organisations paysannes résulte à la fois des dynamiques internes au milieu rural et des évolutions du contexte dans lequel il s'insère. Il est par conséquent en partie le produit des politiques publiques et les grandes étapes de l'organisation du monde paysan peuvent être rapprochées des grandes séquences des politiques.

1960-1980 : la construction des États-nation. La question régionale est peu prise en considération dans les politiques sectorielles malgré les grands projets d'intégration. L'organisation des paysans est impulsée par l'État ou les sociétés de développement. Cependant les crises alimentaires de 1973-74 puis de 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 ou des associations aussi diverses que nombreuses dans les pays développés. Dès les

années 1970, quelques leaders paysans vont émerger et engager la structuration d'un mouvement paysan « par le bas ». Les premiers réseaux d'échanges vont être initiés dès cette époque à l'instar des Six S (6S) : *Se servir de la saison sèche en savane et au Sahel*.

1980-2000 : le transfert des fonctions de l'État vers les organisations paysannes. Cette période correspond à celle des réformes politiques et des ajustements économiques et financiers. Ils remettent en question la doctrine de l'État fort et entraînent la plupart des pays sur la voie d'une forte libéralisation économique et commerciale. Cette période comprend deux phases :

- La première va de 1980 à 1990 et correspond à la démocratisation des institutions publiques. Les organisations paysannes (OP) sont reconnues comme des interlocuteurs crédibles par les décideurs publics. Le redimensionnement de l'État conduit au

transfert d'un certain nombre de compétences aux OP : approvisionnement en intrants, conseil agricole et vulgarisation, gestion de la collecte primaire et de la commercialisation des produits agricoles, etc. C'est ainsi qu'est né le principe de participation des OP aux choix publics, encore fortement orientés par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds. On se situait dans une vision avant tout utilitariste des OP.

- La seconde qui va de 1990 à 2000 correspond à la généralisation et à l'enracinement des programmes d'ajustement structurel, à la relance des processus d'intégration régionale et à la refonte du système commercial international. Toutes ces dynamiques ont fortement déterminé l'orientation des politiques agricoles. Les OP parviennent à se structurer autour des faitières zonales et parfois nationales. À la faveur du processus « Sahel 21 », sur le devenir du Sahel, les premières plates-formes paysannes nationales vont se mettre en place, dans les pays sahéliens. Mais ce mouvement reste timide, à l'exception du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux au Sénégal (CNCR), et du cadre de convergence des OP qui préfigure la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP).

2000-2010 : les organisations paysannes s'affirment comme des partenaires des grandes négociations. Cette période est marquée par la définition de nouvelles politiques agricoles et commerciales, encouragée ensuite par la crise alimentaire mondiale induite par la flambée des prix internationaux en 2008. Cette crise contribue à réhabiliter le rôle de l'État et de la régulation publique pour gérer

la sécurité alimentaire, considérée comme un bien public mondial. Au début des années 2000, le Mali et le Sénégal, qui disposaient alors des plates-formes les mieux organisées s'engagent dans la définition de lois d'orientation agricoles, à travers des processus assez approfondis de dialogue sur les principaux enjeux de développement agricole (foncier, protection sociale, statut des exploitants, marchés, recherche, vulgarisation, etc.). Les OP jouent un rôle leader dans les processus de concertation décentralisés.

Sous l'impulsion des plates-formes nationales existantes, les organisations paysannes ouest-africaines se fédèrent au sein d'un réseau régional. Le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPO) se fixe alors comme ambition « (i) de promouvoir et défendre les valeurs d'une agriculture paysanne performante et durable au service des exploitations familiales et des producteurs agricoles; (ii) d'informer et former les membres des organisations paysannes et des associations de producteurs agricoles; (iii) d'encourager et d'accompagner la concertation et la structuration des organisations ».

Concomitamment à cette mutation, la région ouvre une multitude de chantiers de négociations : construction de l'union douanière et définition de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU), ouverture des négociations de l'Accord de partenariat économique avec l'Union européenne (APE). Ces négociations offrent une occasion singulière aux OP de renforcer leur structuration et de tester leur capacité à influencer les choix publics. Elles constituent un terrain d'apprentissage pour les organisations, qui en profitent pour élargir leur base organisationnelle, affiner leurs argumentaires et développer le plaidoyer.

Paroles de leaders

Dans les années 70-90, il y a une surproduction agricole en Occident favorisée par la politique agricole commune de l'Europe et la politique agricole américaine. Ces derniers subventionnent beaucoup leur agriculture. Leur production a donc inondé nos marchés à très bas prix. De plus, en 2000, cela faisait environ une quinzaine d'années d'ajustement structurel. Cela a limité la production agricole de nos pays et a augmenté l'insécurité alimentaire. C'est dans ce contexte que les chefs d'États de la CEDEAO ont décidé de la mise en place d'une politique agricole.

Mamadou Cissokho, Président d'honneur du ROPPO, Ouagadougou, juillet 2010

L'ouverture des négociations de l'APE entre l'Union européenne et la région ouest-africaine, et celles relatives à la création de l'union douanière de la CEDEAO (dès 2003), puis le lancement en 2004 du processus de formulation de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), et ensuite de la politique environnementale vont permettre d'affirmer le nouveau rôle des OP dans la formulation des politiques publiques.

Parallèlement à cet engagement sur le front régional, les organisations paysannes tentent de jouer dans l'arène des négociations commerciales internationales au sein de l'Organisation mondiale du

commerce (OMC), autour du dossier « coton », des enjeux « commerce et sécurité alimentaire » et de la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

La décennie 2000 aura ainsi consacré la montée en puissance des organisations paysannes, qui en dépit de certaines divergences d'orientation stratégique qui les caractérisent et surtout de leur très forte dépendance à l'égard des financements extérieurs, se sont positionnées comme de véritables acteurs, interlocuteurs des pouvoirs publics, voir les catalyseurs de certains choix publics.

Des orientations de politique agricole marquées du sceau des organisations paysannes...

AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES, les organisations paysannes ont réussi à imprimer une nouvelle dynamique aux processus d'élaboration des politiques et surtout un nouveau contenu.

Le corps de doctrine du ROPPA est indissociable des débats internationaux qui ont émergé dans la deuxième moitié des années 1990, suite à l'introduc-

tion de l'agriculture dans la négociation à l'OMC. Cette doctrine s'oppose à la libéralisation du commerce agricole au nom des enjeux alimentaires et de la multifonctionnalité de l'agriculture (« l'agriculture n'est pas une marchandise »). Elle prône la souveraineté des États et des communautés régionales dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires.

Paroles de leaders

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, Paris, novembre 2001

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

Au cœur du projet des organisations paysannes, se situe la défense de l'exploitation familiale, modèle dominant de production. Cette défense passe par la sécurisation foncière, l'accès au crédit

et aux services, mais aussi la reconnaissance du statut de producteur agricole et la mise en place d'une assurance sociale pour les producteurs et leur famille.

Les politiques agricoles nationales et régionales reprennent cette orientation. Ainsi dans sa vision, l'ECOWAP postule que : « *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 ». Une reconnaissance importante, mais sans toutefois fermer la porte à d'autres formes d'exploitations plus entrepreneuriales ou capitalistiques. Les réponses des gouvernements à la crise de 2008 ont montré par la suite qu'ils n'ont pas renoncé à s'appuyer sur l'agro business. La cession des terres par dizaines de milliers d'ha à des investisseurs étrangers s'inscrit dans la même stratégie.

La promotion de la souveraineté alimentaire. 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 (cf. encadré). Cette orientation est fortement portée par le mouvement international Via Campesina.

Des gouvernements restent convaincus que l'exploitation familiale n'est pas capable de répondre à la croissance de la demande alimentaire

Définition

La souveraineté alimentaire se définit comme « 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 ».

Forum de la souveraineté alimentaire, Roppa, Niamey, 2006

Les politiques agricoles ont intégré cette préoccupation. Ainsi, le premier objectif de l'ECOWAP 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 ». Cette préoccupation est renforcée par le second objectif qui 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... ».

Cependant, dans la pratique, les pouvoirs publics redoutent un renchérissement des importations et ses conséquences sur l'accès à l'alimentation des villes. Lors de la crise de 2008, ils ont préféré alléger les taxes sur les produits importés plutôt que de subventionner la consommation des produits locaux. L'arbitrage sur les droits de douane du riz est tout aussi symptomatique (cf. encadré p. 6).

Priorité au marché régional et protection aux frontières. Le marché régional est considéré comme la première opportunité pour le développement de l'agriculture ouest-africaine, avec un doublement de la population d'ici à 20-25 ans. Les OP plaident pour la protection du marché régional à travers la mise en place de droits de douanes significatifs et l'instauration de mesures de sauvegarde pour faire face à l'instabilité des prix.

Ces revendications ont été prises en compte par l'ECOWAP, qui se fixe comme objectif de « *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* ». Cela passait par une révision des droits de douane. Un des plus importants acquis dans ce domaine, est la création de la 5^e bande tarifaire au niveau du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO (cf. p. 6). Cet acquis majeur est largement imputable au plaidoyer des organisations paysannes.

Sécurisation foncière et durabilité des systèmes de production. Les OP considèrent la terre comme le premier facteur de production. L'insécurité foncière des petits producteurs liée à l'absence de politiques foncières reconnaissant leurs droits sur la terre, est accentuée par les pressions nouvelles résultant de la croissance démographique, de l'extension des villes et des phénomènes d'acquisition de terres par des entreprises ou pays étrangers soucieux de sécuriser leur approvisionnement alimentaire ou de produire des agrocarburants.

La sécurisation foncière des exploitations familiales, ou la sécurisation des espaces de parcours pour les pasteurs ou agropasteurs, est à la base d'une modernisation et d'une intensification durable des systèmes de production.

S'agissant de prérogatives nationales, les politiques régionales ont peu de prise sur cette question. Le Niger et le Burkina Faso ont progressé dans le sens d'une réelle sécurisation. Au niveau régional, les politiques publiques mettent l'accent sur la « gestion des ressources partagées » qui inclut notamment la gestion de la transhumance transfrontalière et la prévention des conflits d'accès aux ressources. La durabilité des systèmes de production est envisagée à travers : « *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* ».

Une réelle participation à toutes les étapes-clés d'une politique publique. Les organisations paysannes revendiquent une place et un rôle importants à toutes les étapes des politiques et des programmes,

depuis la formulation jusqu'à la mise en œuvre et au suivi-évaluation. Elles refusent de voir cette participation diluée dans la notion trop vague d'« implication de la société civile ». Elles ne veulent plus servir de caution à des réformes incomplètes ou pas mises en œuvre, mais être considérées comme de véritables acteurs de ces politiques tant au niveau des pays qu'à l'échelle régionale.

L'implication des OP est unanimement acceptée par les pouvoirs publics nationaux et régionaux. Les OP ont ainsi été placées au cœur du dispositif de pilotage de la politique agricole de la CEDEAO. Le ROPPA était membre de la *task force* qui pilotait le processus. Elles ont été signataires des pactes fixant les engagements de chacune des parties prenantes dans la mise en œuvre du programme d'investissements régional. Il en va de même dans une majorité de pays. Le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation et le Conseil de surveillance du fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation comprennent formellement des représentants des organisations de producteurs. Il en va de même au niveau des dispositifs nationaux.



Paroles de leaders

Lors de la mise en œuvre de la Loi d'orientation agricole (LOA), des milliers de cassettes ont été distribuées dans les plus petites localités et traduites dans toutes les langues pour être accessibles au plus petit producteur. Les concertations ont été d'une grande envergure, nationale et locale; elles ont permis de toucher le plus grand nombre de producteurs.

Foulani Cissoko, Coordonnateur CNOP-Mali, Bamako, juillet 2010

Des résultats plus contrastés sur le front des politiques commerciales

AU COURS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES, les pays de la région se sont engagés dans trois négociations commerciales majeures et en partie reliées :

- la construction de l'union douanière de la CEDEAO, après celle de l'UEMOA ;
- les négociations de l'Accord de partenariat économique entre la région Afrique de l'Ouest et l'Union européenne ;
- et enfin, les négociations multilatérales à l'OMC.

Ces chantiers ont fortement mobilisé les organisations paysannes qui, historiquement, avaient investi les questions commerciales à partir des conséquences du dumping européen sur les marchés ouest-africains du lait et de la viande.

La 5^e bande tarifaire du TEC : une réponse aux préoccupations paysannes. Trois positions ont alimenté les plaidoyers des OP. La première porte sur la nécessité pour la CEDEAO de se doter d'un cadre de « politique commerciale de précaution ». Ce cadre constituerait la référence commune pour toutes les négociations qu'elle engage avec les pays ou blocs de

pays-tiers. Vient ensuite, la mise en place de l'union douanière de la CEDEAO, avec un TEC comprenant un relèvement substantiel des droits de douanes, complétés par des mesures de défense commerciale flexibles. Les OP ont plaidé pour la création d'une cinquième bande tarifaire au taux de 50 % de droit de douanes pour les produits stratégiques sur lesquels la région fonde sa souveraineté alimentaire.

En réponse à ces revendications, les chefs d'États de la CEDEAO ont modifié la structure tarifaire du TEC et introduit une nouvelle bande tarifaire pour « les biens spécifiques pour le développement économique », mais l'ont fixé à 35 %. Lors du reclassement des produits dans les cinq bandes tarifaires (0, 5, 10, 20 et 35 %), exercice long et complexe auquel les OP ont peu participé, de nombreux produits agricoles ont été placés dans cette dernière catégorie (viandes, produits laitiers transformés, manioc, farines de céréales et pâtes alimentaires). Cependant, les céréales en grains (5 %), le lait en poudre (5 %), le riz (10 %) conservent une faible protection. Cette catégorisation des produits n'est pas encore validée.

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 conjoint TEC entre la CEDEAO et l'UEMOA a rendu un arbitrage qui sera soumis aux ministres du Commerce de la région : « Les négociations sur les taux imposables aux importations de riz ont fait l'objet d'intenses débats. En raison des potentialités de la région [...], 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 %. »

Extrait du rapport final du 10^e CCG TEC, Banjul, 4-8 avril 2011

Le blocage de la négociation de l'Accord de partenariat économique UE-AO. La négociation de

l'APE visait à réformer le régime commercial préférentiel entre l'UE et les pays ACP, pour le rendre conforme aux règles de l'OMC. L'APE est fondé sur le principe d'une zone de libre échange à terme, entre les deux régions. Les OP et les autres acteurs de la société civile ont d'emblée exprimé leur désaccord avec une doctrine qui fait de la libéralisation du commerce, l'alpha et

l'oméga du développement. Cette doctrine conduit à mettre en compétition directe des économies ayant des niveaux de développement très différents.

Le ROPPA a centré son plaidoyer sur la mise en place préalable du marché commun régional et sur la négociation d'un calendrier de libéralisation qui donne suffisamment de temps à la région pour mettre à niveau ses secteurs de production, et exclut de la libéralisation les produits agricoles stratégiques.

À l'issue d'un travail exigeant de classification des produits (plus de 5 000 lignes tarifaires) selon différents critères de sensibilité dans chaque pays et au niveau régional, dans lequel les OP se sont impli-

La libéralisation du commerce entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest : malgré 10 ans de négociations, toujours pas d'accord !



quées, la CEDEAO et l'UEMOA ont proposé à l'UE une offre d'accès au marché. Elle comprend un calendrier de libéralisation distinguant quatre catégories de produits selon leur degré de sensibilité. La plupart des produits agricoles, jugés très sensibles, sont exclus de la libéralisation. La libéralisation des autres produits est progressive et étalée sur 25 ans. Fin 2011, les désaccords subsistent avec l'Europe, qui souhaite une libéralisation de 80 % des importations (contre 70 % dans la proposition de l'Afrique de l'Ouest), dans un délai de 15 ans. La mobilisation des acteurs de la société civile explique amplement l'absence d'accord dans le délai initialement fixé à 2007 !

Les OP dans les négociations à l'Organisation mondiale du commerce. Les préoccupations des organisations paysannes sont centrées sur le contenu de l'accord sur l'agriculture, et notamment sur les effets déstructurant des subventions agricoles des pays du Nord. Les OP revendiquent une forte intervention

des pouvoirs publics dans le secteur agricole, justifiée au regard des multiples dimensions d'une agriculture multifonctionnelle (emploi, environnement, aménagement du territoire, sécurité alimentaire).

Le coton a constitué le cheval de bataille de l'offensive des OP sur le terrain des règles commerciales multilatérales. Les organisations des producteurs du coton des quatre grands pays producteurs (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont été à la pointe de ce combat. L'organe de règlement des différends de l'OMC est saisi de cette question, à l'initiative du Brésil. Mais sur le plan des règles commerciales en général, la négociation du « Cycle de Doha pour le développement » apparaît encore aujourd'hui, complètement dans l'impasse. La montée en puissance de certains pays comme l'Inde a remis en cause les traditionnels compromis entre l'Europe et les États-Unis, validés ensuite par l'ensemble des membres de l'OMC. Pour partie, les positions sur la sécurité alimentaire rejoignent les attentes des OP ouest-africaines.



Comment expliquer les acquis des organisations paysannes ?

DEUX GRANDES CATÉGORIES de facteurs ont concouru à la prise en compte des revendications paysannes dans les politiques agricoles nationales et régionales : (i) les facteurs internes aux mouvements paysans, et (ii) les facteurs externes.

Des facteurs endogènes au mouvement paysan...

Le charisme des leaders et leur maîtrise des dossiers ainsi que la bonne préparation des revendications par les organisations paysannes est déterminante. Le cas le plus intéressant concerne l'ECOWAP, processus au cours duquel les OP ont largement contribué à l'élaboration des scénarii qui ont été mis en discussion avec les acteurs professionnels et les États. Intervient ensuite la capacité des OP à construire des réseaux de complicité à l'intérieur des appareils des institutions, qui leur a permis de disposer d'informations crédibles en temps voulu et d'élaborer leurs stratégies de plaidoyer. Mais le plaidoyer régional n'est vraiment

efficace que s'il est relayé et s'appuie sur le plaidoyer dans les pays, y compris via des campagnes de sensibilisation, des manifestations, des communications ciblées sur l'opinion publique, les élus et les décideurs. C'est cela qui crée le rapport de force.

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 arguments régionaux et des propositions détaillées. 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.) a été peu alimentée par des propositions concrètes émanant du ROPPA, alors que ses membres disposaient de multiples expériences.

Paroles de leaders

Dès le démarrage du processus de création du ROPPA, les fondateurs avaient compris que la consolidation du réseau et sa visibilité aux échelles nationale, régionale et internationale dépendent essentiellement de la capacité des OP à produire des données et de l'information; et aussi de la fluidité de la communication entre elles et avec leur environnement externe.

Ndiogou Fall, Président du ROPPA de 2000 à 2010, Grand Bassam, mai 2010

... et des facteurs exogènes. La forte valorisation du réseau d'alliances internationales du ROPPA (organisations agricoles membres de Via Campesina ou de la Fédération internationale des producteurs agricoles, les ONG européennes et canadiennes, etc.), et la mobilisation de l'expertise externe ont fortement contribué aux succès du ROPPA. Il a réussi à concilier des positions parfois divergentes de ses alliés pour disposer d'informations crédibles, de première main et construire les bases de ses plaidoyers.

La forte complicité de certains partenaires des coopérations bi et multilatérales du Nord et d'autres institutions de coopération technique internationale (FIDA, FAO, Centre technique de coopération agricole (CTA), etc.) et régionale (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel, CILSS) ont contribué à créer une capacité de négociation des OP. Surtout, ces acteurs internationaux ont contribué à crédibiliser les leaders paysans et leurs positionnements, en reliant les débats ouest-africains avec des enjeux internationaux, et en leur offrant des espaces d'expression. Cette complicité s'est élargie au sein même des administrations nationales et régionales.

Enfin le contexte international marqué par l'échec des négociations sur l'agriculture, les critiques croissantes sur les effets des programmes d'ajustement structurels, le gain d'intérêt en faveur de l'intégra-

tion régionale, ont été déterminants dans les succès des organisations paysannes.

Un contexte de négociation très particulier. Le dialogue sur les politiques agricoles et commerciales est nécessairement complexe. Il met en jeu :

- des intérêts particuliers de multiples acteurs : les producteurs, les commerçants, les importateurs, les transformateurs, les consommateurs, etc.
- l'intérêt général dans chacun des pays ;
- les intérêts particuliers de chaque pays, en fonction des spécificités de son agriculture, de son poids, du taux d'urbanisation, de son statut (PMA, non PMA), etc.
- l'intérêt régional, qui n'est pas la somme des intérêts nationaux.

Cette complexité, est renforcée par une spécificité du dialogue politique en Afrique : les membres de la communauté internationale — en leur qualité de partenaires techniques ou financiers —, s'invitent ou sont invités à la table de négociation. Ils participent au même titre que les acteurs africains à la négociation des choix publics. Ceci brouille le dialogue et les responsabilités.

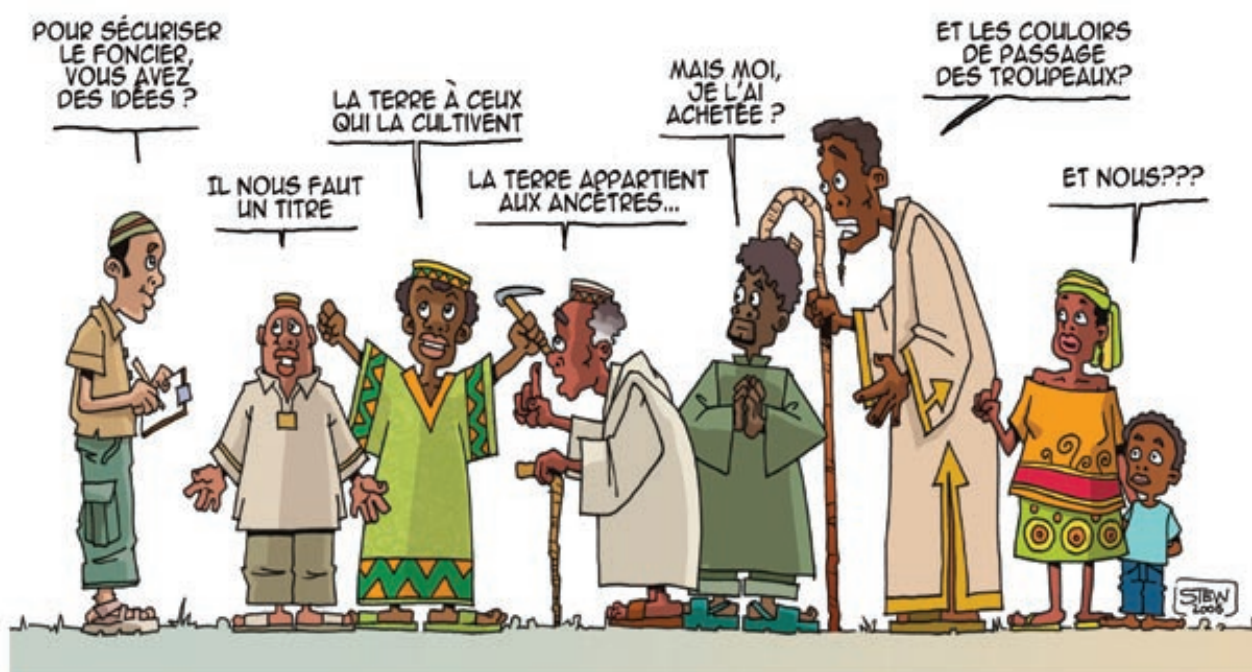
L'ingérence des bailleurs de fonds complique le dialogue social

Par ailleurs, les administrations agricoles sont très faibles et ont pris l'habitude de gérer des programmes techniques (les projets) plus que des orientations et des instruments de politiques. Ces derniers sont en grande partie gérés par les administrations des finances et du commerce.

Le centre de la décision publique est souvent difficile à identifier : qui décide ? Quand ? Selon quelles procédures ? Le Parlement joue-t-il réellement un rôle ? Les domaines de souveraineté régionale (commerce par exemple) sont-ils respectés par les pays ? La dilution des lieux de décision et l'imprévisibilité des

calendriers compliquent singulièrement le travail de plaidoyer des OP.

Les OP contestent fortement l'ingérence des partenaires internationaux dans la négociation des choix publics, qu'ils estiment liée à la dépendance financière des États vis-à-vis des bailleurs. Mais leur propre fragilité financière et leur dépendance à l'égard de leurs partenaires extérieurs limite la portée de cette critique. Les OP sont, elles aussi, conduites à négocier d'une façon ou d'une autre leur agenda de travail avec leurs partenaires, ce qui n'est pas nécessairement sans incidence sur l'indépendance politique des OP.



Des grandes orientations de politiques à leur mise en œuvre : les nouveaux défis des organisations paysannes

SI LES ORGANISATIONS PAYSANNES ont pu influencer de façon notable les orientations générales des politiques agricoles et commerciales, et les choix publics qui les sous-tendent, d'importants défis restent à relever pour les traduire dans les réalités. Elles doivent en effet réussir :

- à maintenir une mobilisation suffisante pour que les orientations des politiques qu'elles ont inspirées, restent les références effectives dans l'étape de mise en œuvre ;
- à décliner ces orientations générales dans des propositions opérationnelles détaillées et précises sur les instruments de mise en œuvre de la politique ;
- à consolider leur capacité d'intervention dans les débats et les négociations internationales qui im-

pactent les politiques agricoles et commerciales ouest-africaines ;

- à 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.

Ce dernier défi ne questionne plus seulement la capacité de plaidoyer et d'influence des OP, mais aussi leur ancrage territorial, leurs capacités à gérer des outils structurants et à délivrer des services à leurs membres dans les domaines de la production, du stockage et de la mise en marché des produits, du financement, de l'appui-conseil, etc. Elles interpellent aussi les OP sur leur capacité à capitaliser leurs acquis pour bâtir ces instruments avec les institutions publiques.

Améliorer la qualité des processus de négociation des politiques

LA TRANSFORMATION DES AGRICULTURES requiert des politiques publiques cohérentes, répondant aux enjeux qui se posent et inscrites dans la durée. La qualité des politiques publiques peut être évaluée au regard de leurs capacités à : (i) apporter des réponses concrètes aux problèmes réels tels qu'ils se posent sur le terrain ; (ii) prendre en charge les défis à long terme qui se posent au secteur agricole et à l'ensemble de la société ; (iii) impulser un cadre de convergence et de cohérence pour l'ensemble de l'action publique et les interventions extérieures.

Les conclusions de la capitalisation mettent l'accent sur trois axes de progrès nécessaires :

- améliorer les processus de négociation des politiques ;
- renforcer les capacités des organisations paysannes ;
- revoir le positionnement des partenaires extérieurs.

La force du « compromis social » sur lequel se fonde la légitimité d'une politique publique et par conséquent la possibilité réelle de sa mise en œuvre, est déterminante. Il repose sur la qualité et la profondeur du dialogue entre les acteurs du secteur, les gouvernements, les organes législatifs, et les administrations nationales et régionales. S'agissant de négociation multi-acteurs, les voies d'amélioration renvoient aux responsabilités respectives des différents protagonistes des négociations.

Améliorer la capacité des institutions publiques à piloter les politiques. L'amélioration de la capa-

cité des institutions publiques à piloter les politiques passe notamment par :

- la reconnaissance de l'indépendance et de l'autonomie des organisations, en évitant toute forme d'ingérence dans la structuration des organisations paysannes ;
- la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire clair qui régit les organisations et leur diversité de fonctions ;
- des incitations permettant de faire émerger des faitières fortes, en mesure d'être de réels interlocuteurs des pouvoirs publics ;
- la mise en place des cadres institutionnels formels de concertation et de négociation avec les OP (et autres acteurs du secteur) ;
- l'amélioration de la transparence des processus de négociation des politiques et leur prévisibilité, en définissant avec les OP une méthodologie de travail (expertise, information, etc.) et un agenda partagés ;
- la clarification du rôle et de la place des différents types d'acteurs dans la négociation ;
- la fondation du dialogue sur différents scénarios de politiques qui permettent de clarifier les options sous-jacentes, leurs impacts ;
- l'identification des thématiques qui incarnent de réelles divergences d'options de politique publique et la définition d'une méthode d'instruction qui permette de clarifier réellement les choix (par exemple sur le modèle d'exploitation familiale-entrepreneuriale, l'introduction ou non des OGM, le statut foncier, etc.).



Renforcer la capacité des organisations de producteurs. Sept voies permettant d'améliorer la capacité des organisations paysannes de faire valoir les intérêts des producteurs et du monde rural ont été identifiées au cours de la capitalisation.

Améliorer la représentativité des réseaux d'OP et donc la légitimité de leurs propositions et leurs capacités à peser sur les choix publics. Cette représentativité est liée à la couverture géographique (par exemple, l'importance pour le ROPPA de disposer d'une plate-forme solide au Nigeria, qui représente la moitié de l'économie agricole régionale) et à la capacité de couvrir les différentes thématiques (par exemple les enjeux spécifiques liés au pastoralisme, au financement, etc.), et les enjeux liés aux chaînes de valeur (cadres de concertation par filière de produits). Ceci impose aussi une capacité d'animer la synthèse et les compromis internes à l'ensemble des OP pour éviter la multiplication de plateformes sectorielles sans cohérence d'ensemble et ne défendant que des intérêts catégoriels.



Renforcer la capitalisation interne des pratiques, initiatives et expériences des OP en lien avec l'agenda de négociation. 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 d'unités techniques dédiées à ce travail ; (ii) la responsabilisation de certains leaders pour piloter et animer le staff technique ; et (iii) la mise en place de groupes de travail, commissions thématiques ou réseaux d'OP pour les filières stratégiques, en fonction de l'agenda propre des OP ou de l'agenda des négociations pouvoirs publics – OP.

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 externe mobilisée par les faïtières et le ROPPA. Pour les leaders, l'enjeu est de parvenir à disposer d'une solide base technique, tout en gardant un contrôle politique fort.

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) 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.

Cela 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 gestion de l'information au niveau des faïtières et du ROPPA. Cet aspect comporte aussi une dimension de veille sur la mise en œuvre des politiques, de façon à contribuer au suivi-évaluation des politiques et à guider le travail de plaidoyer.

Développer la formation des leaders aux différents niveaux est un élément essentiel de la démocratisation à l'intérieur du mouvement paysan de la discussion et de la négociation des politiques. Des efforts importants ont été déployés sur les enjeux relatifs au TEC et à l'APE, mais ils ont souvent été dé-

ployés au coup par coup sans relever d'une stratégie de formation conçue sur le moyen terme.

Renforcer la capacité de proposition en reliant mieux les différents enjeux de négociation pour éviter la dispersion et l'épuisement. Il en va de même de la stratégie de plaidoyer.

Renforcer les alliances au sein de la région et au niveau international. Dans un contexte de forte interdépendance des politiques entre les niveaux nationaux, régionaux et internationaux, il est essentiel d'agir à ces multiples niveaux. La question des alliances est d'autant plus importante qu'elle est indissociable du débat sur les priorités d'intervention des leaders.

Revoir le positionnement des partenaires extérieurs. Cet aspect concerne tant les partenaires des institutions publiques (organismes de coopération technique régionaux et internationaux, agences d'aide), que les partenaires des OP (ONG, OP des autres continents).

Du côté des gouvernements et des institutions régionales, le dialogue devrait mieux différencier le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes, en réservant la négociation des politiques (le dialogue social) aux partenaires socio-économiques et aux acteurs de la société civile, et en limitant le périmètre du dialogue avec les partenaires techniques et financiers, aux aspects liés à la mise en œuvre.

Du côté des partenaires des OP, plusieurs aspects sont en jeu : (i) la stratégie de renforcement des capacités financières autonomes des OP ; (ii) le renforcement des capacités techniques d'expertise et de communication et enfin, (iii) un dialogue politique OP-partenaires-alliés sur des bases multilatérales pour améliorer la cohérence des plans d'actions des OP et réduire les interférences des partenaires et de leurs propres priorités, dans l'agenda des OP.

Organisations paysannes et politiques publiques : une capitalisation des acquis

Ce document constitue la synthèse des résultats d'une capitalisation des expériences de participation des organisations paysannes ouest africaines dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales.

Elle est centrée prioritairement sur les processus régionaux (ECOWAP et PAU) pour les politiques agricoles, et sur le Tarif extérieur commun, la négociation de l'Accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne et la négociation des règles commerciales à l'OMC, pour les politiques commerciales. Elle s'intéresse aussi à certains processus nationaux autour des lois d'orientation agricoles et des stratégies commerciales adoptées pour certaines filières de production.

La capitalisation vise à identifier : (i) les acquis et les limites des interventions des OP dans les négociations et concertations ; (ii) les facteurs déterminants de l'efficacité de l'intervention des OP ; (iii) les principes et méthodes permettant aux institutions de développer des dialogues politiques plus favorables à une réelle participation des OP et susceptibles d'améliorer la qualité de cette participation ; (iv) les méthodes de travail interne permettant aux OP d'accroître leur capacité d'influence sur les politiques et leur implication dans leur mise en œuvre, et enfin (v) les besoins de renforcement des capacités des OP et les enseignements à en tirer pour les partenaires des OP.

Cette capitalisation intervient à un moment crucial, alors que les politiques agricoles régionales ainsi que les programmes nationaux et régionaux d'investissements agricoles ont été adoptés en Afrique de l'Ouest. Le rôle des OP sera désormais déterminant pour inscrire dans les réalités les orientations de ces politiques.

Les partenaires

Cette capitalisation a été réalisée 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.

Elle a bénéficié des cofinancements de la DDC, l'Agence suisse pour le développement et la coopération, ainsi que d'OXFAM. Elle a mobilisé les contributions des leaders d'OP, des plates-formes nationales et CNOP, des élus du Conseil d'administration du ROPPA et des cadres de son Secrétariat exécutif, des différents partenaires et alliés des OP dans les actions de plaidoyer, ainsi que des institutions agricoles et commerciales, nationales et régionales.

Elle a été conduite 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 produits

La capitalisation a donné lieu à la production :

- d'un rapport complet ;
- de la présente synthèse, disponible aussi en anglais ;
- de deux films de 13 et 26 minutes en version française et anglaise « *De la parcelle au marché mondial : quand les OP influencent les négociations agricoles et commerciales* ».

Ces supports sont accessibles sur les sites suivants :

- www.bureau-issala.com ;
- www.lares-benin.org ;
- www.inter-reseaux.org/reseau-paar/article/dossiers-de-capitalisation-dans-le (accès aux huit travaux de capitalisation conduits dans le Réseau Paar) ;
- www.jadeproductions.info.

Rédaction : Roger Blein, Bio Goura Soulé, Inessa Séré

Production audiovisuelle : Souleymane Ouattara, Inoussa Maïga

Crédits photographiques : S. Ouattara (Jade Productions), *Images d'empire* (photographies du fonds colonial déposé à la Documentation française, p. 2), *Grain de sel* (p. 2)

Crédits illustrations : Pierre Samson (couverture), Stew (publiées dans la revue *Grain de sel*)

Mise en pages : Bureau Issala

Impression : Agora Print, Ouagadougou

Contact : roger.blein@bureau-issala.com

Janvier 2012