

Entre autonomie de décision et règles communes

► SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

ALORS QUE les interdépendances agricoles sont croissantes, de nombreuses voix réclament des politiques agricoles propices à la souveraineté alimentaire. Entre l'autonomie de décision et la nécessité de règles communes, le chemin est étroit. Points de vue de trois responsables européens et ouest-africains.

Entretiens

► Mame Ndiobo

Diene est directeur de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques, au Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique rurale et de la Sécurité alimentaire du Sénégal. daps1@sentoos.sn

Bruno Buffaria, jusqu'alors chef de l'Unité « analyse et concept d'ensemble » à la DG agriculture de la Commission européenne, vient de prendre la responsabilité de l'Unité « Grandes cultures » bruno.buffaria@cec.eu.int

Philippe Chedanne est chargé de mission « Dialogue institutionnel et stratégique » à l'Agence française de développement. chedannep@afd.fr

GRAIN DE SEL : *Peut-on concilier interdépendances des agricultures et souveraineté alimentaire dans la négociation internationale ?*

MAME NDIOBO DIENE : L'Afrique de l'Ouest compte plusieurs politiques régionales: la politique agricole de l'Union (PAU), au niveau de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa)¹, et la politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest², ou Ecowap, au niveau de la Cedeao³. Ces politiques visent trois principaux objectifs : le développement des filières nationales, le développement du commerce entre pays de la sous-région et le développement du commerce de l'Afrique de l'Ouest vers le marché international.

Sur le plan national, les pays révisent leur manière d'adopter des politiques agricoles.

Au Sénégal, la mise en place de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp)⁴ est le fruit de deux ans de concertation qui ont impliqué tous les acteurs concernés. L'adoption de la Loasp s'est faite alors même que la PAU existait et que l'Ecowap était en cours d'élaboration. Nous en avons donc bien tenu compte. La « souveraineté alimentaire » a fait l'objet d'un débat national, qui a abouti à la « nécessité pour l'État d'assurer la sécurité

alimentaire et, à terme, d'arriver à la souveraineté alimentaire ».

Il n'y a pas d'incompatibilité entre le national et le régional car la souveraineté alimentaire est aussi une préoccupation dans l'Ecowap. Cela dit, il importe de conserver des marges de manœuvre au niveau national pour que les États puissent définir leurs politiques propres. Tout n'est pas non plus parfait : l'adoption par la Cedeao du tarif extérieur commun (Tec) de l'Uemoa nous met un peu en porte-à-faux. Lors de l'adoption de la PAU, j'étais défenseur d'une ré-évaluation du Tec. Nous souhaitons que la Cedeao adopte un taux qui encourage la construction du marché régional. Mais les dissensions entre les départements du Commerce et de l'Agriculture au sein de l'institution ont, dans ce cas, bénéficié au commerce ! Cela

s'est fait avec la complicité de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Tant que les bailleurs financeront les études préalables et les négociations, nos États ne pourront faire preuve d'une réelle souveraineté politique.

BRUNO BUFFARIA : L'Uruguay Round a permis à l'agriculture de rentrer dans le droit commun en matière de négociations commerciales, ce qui a entre autres permis une harmonisation des politiques agricoles entre l'Union européenne et ses compétiteurs. S'il est vrai que, suite à cela, les exportations européennes de matières premières agricoles ont diminué, cela a néanmoins conduit à un rééquilibrage de l'ensemble de nos échanges agricoles.

Ce processus s'est traduit pour l'Union européenne par une mutation du concept de souveraineté alimentaire, qui faisait initialement

référence à des notions de quantité, vers une approche plus qualitative, du fait de la globalisation des risques, notamment sanitaires. Ceci a contribué à l'émergence, au niveau international, de nouvelles problématiques liées à la politique de qualité.

PHILIPPE CHEDANNE : Le dogme de la libéralisation version « Consensus de Washington » vacille. Les limites du message « Trade not Aid » (le commerce, pas l'aide) commencent à être reconnues, pointées par les études d'impact menées par l'AFD, et par la Banque mondiale elle-même⁵. Celle-ci nuance les bienfaits de la libéralisation en distinguant « gagnants » et « perdants » et en reconnaissant l'importance des coûts d'ajustement. La libéralisation des filières (et non pas privatisation) est nécessaire pour dépasser les schémas étatiques post-coloniaux. Mais le retrait des États doit se faire de façon maîtrisée en leur reconnaissant un rôle de régulation et en évitant des démantèlements aux effets souvent désastreux pour le secteur voire pour toute l'économie du pays.

GDS : *L'Organisation mondiale du commerce (OMC) peut-elle prendre en charge ces deux enjeux ou faut-il envisager d'autres formes de régulations, d'autres institutions ?*

MND : Je suis moi-même négociateur pour le Sénégal. Je suis persuadé que l'OMC, malgré tous ses défauts, est indispensable. Ce lieu de négociation est unique, son mode de fonctionnement (un pays, une voix) permet aux plus petits d'exprimer leurs points de vue. Sans cela, beaucoup de choses auraient pu se passer au détriment des pays pauvres. Sans « l'échec de Cancún », la fracture agricole n'aurait pu s'exprimer avec autant de force. En dehors de

5. Cf. « L'action de la Banque mondiale critiquée de l'intérieur », par Laurence Caramel, *Le Monde* du 11/04/06.

1. L'Uemoa réunit huit pays qui partagent le Fcfa et représentent 70 millions de personnes.

2. Cf. articles GDS n°28 p.9-10 et p.31 et GDS n°30 p.5-6.

3. La Cedeao réunit quinze pays dont tous ceux de l'Uemoa. Elle compte 230 millions d'habitants.

4. Cf. article GDS n°30 p.16-17.

l'OMC, je ne vois pas de lieu susceptible d'accueillir les négociations.

BB : L'OMC est un cadre de négociation approprié. Il convient en effet de privilégier une approche multilatérale et non pas uniquement bilatérale. Les accords bilatéraux sont cependant nécessaires et doivent venir consolider cette approche multilatérale.

PC : Il est commun de fustiger l'OMC, source de tous les maux des pays du Sud. Mais on oublie trop souvent que la libéralisation ne date pas de la création de l'OMC. Les mesures incriminées sont davantage inspirées par les institutions de Bretton Woods, Banque mondiale en tête.

GDS : *Y a-t-il des sujets qu'il faut exclure de la négociation internationale ?*

MND : Je ne vois pas d'argument qui défende l'exclusion d'un sujet de la négociation. Sortir un sujet ne permettra pas de mieux régler les problèmes. De plus si nous sortons un sujet, il faudra définir de nouvelles règles, au risque de perdre ce que nous avons acquis, où est l'avantage ?

PC : Certaines réflexions relatives au cycle de Doha appellent la sortie des PMA et la sortie de l'agriculture des négociations. Sortir des négociations, pour faire quoi ? S'agit-il de s'exclure davantage du fonctionnement international, au risque que l'isolement devienne contre-productif, ou revenir à des négociations bilatérales ? On sait combien ces dernières peuvent être inévitables. Pour les pays ayant « décroché », le respect des règles internationales pose d'énormes problèmes d'organisations, de capacités et de moyens, que ce soit dans le domaine commercial, celui du contrôle sanitaire, etc. Des solutions transitoires sont souvent indispensables et l'OMC le permet. Elle a le mérite d'offrir un cadre de régulation internationale. Il est crucial que les pays apprennent à user des règles de fonctionnement de l'OMC.

À un niveau régional, la Cedeao ou l'Uemoa ont un rôle très important à jouer. Mais elles doivent dépasser des problèmes hérités de leur histoire :

issues d'un modèle préexistant et répliqué tel quel, elles sont souvent peu reconnues par les nations. Elles doivent refonder leur légitimité en devenant de réels pôles d'intégration régionale. D'importants défis les attendent et les enjeux sont évidents (cf. les négociations de l'accord de partenariat économique par exemple), mais leurs capacités institutionnelles sont limitées, alors que celles de la société civile et du secteur privé, se renforcent. Ces derniers sont de plus en plus organisés et professionnels dans les actions de lobbying.

GDS : *L'UE prend-elle en compte les PED dans la conception de sa politique agricole ?*

BB : Comme le montre le récent exemple du sucre, les préoccupations des pays en développement sont prises en compte par l'Union européenne lors des processus de réforme de la PAC. Il s'agissait de ne pas donner aux pays en développement, producteurs de sucre et exportateurs vers l'Union européenne, de signaux erronés qui les auraient conduits à investir dans cette production alors que les prix du marché communautaire ne pouvaient plus être aussi rémunérateurs. Ainsi, afin que cette réforme se fasse dans des conditions acceptables pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), un plan d'action avec des mesures d'accompagnement pour les pays ACP signataires du protocole sucre a été mis en place.

GDS : *On assiste à un certain « retour des politiques agricoles » en Afrique. Comment interpréter ce mouvement et quelles en sont les perspectives ?*

MND : Ce mouvement est très positif. L'enjeu désormais est la mise en oeuvre de ces politiques. C'est une chose d'adopter des textes, encore faut-il qu'ils deviennent effectifs. Au Sénégal, nous mettons désormais l'accent sur la communication autour de la Loasp,

que chacun sache ce qu'elle contient, grâce à une traduction illustrée en six langues. Ensuite la mise en oeuvre prendra du temps, il faut s'y attendre : certains engagements concernent le court

terme, d'autres sont là pour les dix ou vingt prochaines années. Il faut faire revenir les politiques agricoles sur la scène internationale en organisant le dialogue entre décideurs, chercheurs, acteurs. Ce sera l'objectif du prochain « Dakar agricole » en 2007⁶.

PC : Le cadre d'élaboration des politiques s'améliore incontestablement, mais qu'en est-il de leur contenu ? Quel(s) modèle(s) agricole et de développement rural veut-on porter face à des défis historiques (démographie, migrations, sécurité alimentaire, etc.) ? Les vertus du modèle évolutionniste constitué par l'enchaînement « gains de productivité (pour être concurrentiel) — amélioration des revenus — migrations vers le milieu urbain et émergence d'un tissu industriel » sont d'évidence remises en question. Ce modèle peut-il marcher aujourd'hui, dans un contexte de globalisation des économies marqué par la confrontation entre systèmes de production de niveaux de modernité si opposés ?

Deuxième interrogation majeure : ces changements n'arrivent-ils pas trop tard compte tenu de l'ampleur du décrochage ?

Enfin, le nécessaire questionnement sur le contenu des politiques agricoles peut apparaître pollué par l'approche compassionnelle, à caractère humanitaire, véhiculée par la définition des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), trop axés sur les aspects sociaux et la notion de pauvreté. Or, si l'on ne peut occulter les risques pesant sur ces agricultures, les crises qui en résultent nécessitent un traitement autre que des solutions techniques réductrices comme l'aide alimentaire. Il faut retravailler sur des sujets clé (le foncier, la gestion des risques, etc.) en amenant les acteurs des filières à être au cœur des débats. À plus ou moins long terme, il s'agit d'atteindre une masse critique pour peser sur les pouvoirs politiques, car les lois d'orientation agricole ne suffisent pas ! ■

6. Le Dakar agricole est une initiative du Président Wade pour réduire la fracture agricole. La première édition a eu lieu à Dakar en janvier 2005.

« L'OMC A LE MÉRITE D'OFFRIR

UN CADRE DE RÉGULATION

INTERNATIONALE »

PHILIPPE CHEDANNE

« L'OMC A PERMIS UNE

HARMONISATION DES POLITIQUES

AGRICOLES ENTRE L'UE ET SES

COMPÉTITEURS »

BRUNO BUFFARIA