

Communication au 4<sup>ème</sup> colloque de la Section d'Etudes Internationales de l'AFSP sur « Les Politiques Publiques Internationales », Paris, 21-22 avril 2005

## **A propos de politiques agricoles communes...**

### **Une approche comparée des enjeux et processus de régionalisation des politiques agricoles en Europe et en Afrique**

Jean Balié (FAO, Division de l'Assistance aux Politiques, Rome)\*

Eve Fouilleux (CNRS, Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe, Rennes)

#### Introduction

La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne (UE) est bien connue. Longtemps présentée comme le fer de lance de la construction de l'Europe, puis dénoncée comme son principal boulet budgétaire, elle semble aujourd'hui retrouver une certaine légitimité à la faveur d'un processus de réforme de fond lancé dans les années 90 et d'un discours mettant en avant les vertus multi-fonctionnelles de l'agriculture européenne. En revanche, la mise en place de politiques agricoles communes africaines est un phénomène plus récent et moins connu. Si les projets de régionalisation ont toujours été légion en Afrique (Coussy, 1996), ce continent connaît depuis quelques années une relance des initiatives d'intégration régionale, qui se manifeste aussi bien au niveau continental avec la création de l'Union Africaine et la création du NEPAD<sup>1</sup>, qu'au niveau d'espaces sous-régionaux. C'est dans ce cadre récent de relance de l'intégration régionale en Afrique qu'ont vu le jour plusieurs projets de politiques agricoles communes ou de marchés communs des produits agricoles au cours des dix dernières années, dans des groupements régionaux aussi divers que la CEDEAO<sup>2</sup>, la CEMAC<sup>3</sup>, la CEN-SAD<sup>4</sup>, le COMESA<sup>5</sup>, l'EAC<sup>6</sup>, l'UEMOA<sup>7</sup>, et l'UMA<sup>8</sup>. Afin de limiter le champ de l'étude, nous nous pencherons plus particulièrement dans cet article sur les PAC respectives de l'UEMOA et de la CEDEAO.

---

\* N.B. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent en aucun cas le point de vue de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.

<sup>1</sup> Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (*New Partnership for Africa's Development*).

<sup>2</sup> La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest créée en 1975 regroupe 15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

<sup>3</sup> La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, créée en 1994, regroupe 6 pays : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Tchad.

<sup>4</sup> La Communauté des Etats Sahélo-Sahariens créée en 1998 regroupe 21 pays : Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Gambie, Guinée Bissau, Libéria, Libye, Mali, Maroc, Niger, Nigeria, Sénégal, Somalie, le Soudan, Tchad, Togo, Tunisie.

<sup>5</sup> *Common Market of East and Southern Africa* : le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe, créé fin 1993, regroupe 19 pays : Angola, Burundi, Comores, Congo (R. D.), Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Ile Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

<sup>6</sup> *East African Community*, créée fin 1999, regroupe 3 pays : Kenya, Ouganda, Tanzanie.

<sup>7</sup> L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, créée en 1994, regroupe 8 pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

<sup>8</sup> L'Union du Maghreb Arabe, créée en 1989, regroupe 5 pays : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie.

Qu'est ce qui peut bien pousser des Etats à décider de mettre en place et de faire fonctionner des politiques agricoles communes ? Pourquoi et comment la question agricole devient-elle un enjeu d'intégration régionale ? Les motivations, moyens mis en œuvre et résultats obtenus sont-ils comparables d'un groupement de pays à un autre, d'un continent à l'autre ? De telles initiatives correspondent-elles à une construction commune du problème, de l'enjeu « agriculture » au niveau régional, autrement dit à une vision similaire de sa place dans l'économie et de son rôle dans la société à un niveau de gouvernance donné ? La mise en œuvre de telles politiques fait-elle appel à des dynamiques et interactions comparables entre niveaux national et régional d'une région du monde à l'autre ? Pour tenter de répondre à ces questions, cet article prend le parti d'une mise en perspective des politiques agricoles communes adoptées en Afrique dans la période récente avec la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne.

Si la comparaison de trajectoires de régionalisation de zones en développement aussi différentes que l'Asie Orientale et l'Afrique de l'Ouest par exemple a déjà été tentée (Hugon, 1997), la comparaison PAC européenne / PAC africaines pourrait sembler plus osée encore, dans la mesure où ces deux ensembles de politiques, malgré des appellations similaires, ont été créés à des moments différents, pour des raisons distinctes et dans des contextes technico-économiques et politico-institutionnels très éloignés. L'exercice revient ainsi à comparer une politique ancienne et fortement institutionnalisée dans le cadre d'une organisation régionale puissante de pays développés, avec des politiques récentes, peu mises en œuvre, relatives à un contexte de pays en développement particulièrement dépendants économiquement et à des cadres d'intégration régional beaucoup plus lâches, désorganisés et peu opérants. On pourrait donc hâtivement conclure au manque d'intérêt d'une telle démarche. Pourtant, si éloignées soient-elles dans leurs caractéristiques, ces politiques publiques ne sont pas sans liens directs ou indirects les unes avec les autres.

Tout d'abord, de la même façon que le thème de l'intégration régionale, qui paraissait démodé et irréaliste lorsqu'il ne survivait que dans des pays en développement, a retrouvé droit de cité lorsque les pays leaders l'ont brusquement ressaisi et que l'Union Européenne a paru un succès (Coussy, 1996), la plupart des projets de PAC en Afrique s'inspirent plus ou moins explicitement et directement de l'expérience européenne, qui bénéficie d'une aura particulière sur ce continent (Ténier, 2003). De nombreux parallèles sémantiques et institutionnels peuvent d'ailleurs être établis entre les projets européen et africains, que ce soit en terme d'architecture (structures institutionnelles de l'UEMOA calquées sur celles de l'UE), ou en terme de principes de fonctionnement affichés (comme ceux de la PAC de la CEDEAO par exemple : subsidiarité, proportionnalité, complémentarité, régionalité, solidarité, partenariat, concertation, progressivité).

Ensuite, d'une manière plus générale, les politiques publiques dans les pays du sud sont reliées à celles des pays du nord par un lien de forte dépendance financière et institutionnelle, que ce soit à travers le thème de la dette ou l'aide versée par les différents bailleurs de fonds (gouvernements des pays développés, organisations internationales, ONG). Dans le cas qui nous occupe, c'est à dire celui des politiques agricoles, la dépendance passe également par l'OMC et les négociations qui s'y déroulent en matière de commerce des produits agricoles et agro-alimentaires, dont les résultats, autrement dit les normes, sont directement contraignants pour la formulation des politiques domestiques. Cette arène « renouvelle » les formes de dépendance institutionnelle car les pays du sud et du nord ne sont pas dans une position hiérarchique explicite de type bailleurs de fond / récipiendaire de l'aide, mais dans la posture

officielle de partenaires d'un échange politique international visant à l'élaboration négociée de règles communes. Mais derrière une telle façade, les intérêts des pays du nord et du sud, qui sont très souvent fondamentalement divergents, sont relayés par des rapports de force exacerbés la plupart du temps au détriment des pays du sud (Narlikar, 2001). Cette forme de dépendance indirecte passant par l'arène commerciale internationale est aussi à l'origine de transferts, d'échanges de valeurs et de visions du monde particulières à travers la socialisation des acteurs qu'elle génère. Si l'on veut comprendre les processus et contenus des politiques agricoles du sud comme du nord, les interactions qui y sont à l'œuvre doivent être explicitement prises en compte. La comparaison entre PAC européenne / PAC africaines que nous présentons ici participe d'une telle démarche. En effet, comme le souligne Dominique Darbon (2004a), les liens étroits de transferts de modèle et de mimétisme qui caractérisent la formation des politiques publiques au sud imposent, pour les interpréter, de les soumettre à un examen fondé sur un renvoi constant aux expériences et aux trajectoires historiques des politiques et des administrations occidentales<sup>9</sup>. En termes analytiques et méthodologiques, de telles caractéristiques exigent de mettre en place une démarche comparative complète, autrement dit à la fois diachronique et synchronique, qui posera en permanence la double question de l'interprétation des politiques agricoles africaines par rapport aux expériences fondatrices au nord, tout en travaillant sur l'influence du temps immédiat sur les processus de fondation au sud (Darbon, 2004a, p.98)

Ce dernier point nous amène à une question centrale sur laquelle cet article devrait nous permettre d'avancer, qui, au delà du seul problème de la comparaison, concerne le degré de pertinence d'un transfert des outils d'analyse des politiques publiques au contexte africain. Nés et habituellement appliqués dans les pays dits « développés » occidentaux (Europe, Amérique du Nord) sont-ils applicables à des contextes, forts différents, de pays « en développement », et, plus particulièrement ici, aux contextes africains ? La PAC européenne a été largement étudiée et renvoie à une série d'hypothèses et d'outils d'analyse éprouvés et validés qui pourraient être utiles à l'analyse de ces objets de recherche nouveaux que sont les politiques agricoles communes africaines, mais, si bien rodés soient-ils dans le premier cas, seront-ils adaptés et valides sur un terrain aussi différent que celui des PAC africaines ? Pour Dominique Darbon (2004b), la transposabilité des approches d'analyse des politiques publiques à des contextes de pays du sud et en particulier à l'Afrique (« aux Afriques » comme il dit) n'est pas immédiate, car les configurations du politique sur ces terrains soulèvent des problèmes méthodologiques fondamentaux : « faire voyager les concepts de l'action publique en Afrique(s) » pourrait mettre en évidence la prétention universelle excessive de leurs hypothèses théoriques par exemple. Dans cet article, nous avons tenté d'éviter un tel écueil en laissant de côté les outils trop normatifs de l'analyse des politiques publiques et en conservant une démarche avant tout empirique et inductive.

Afin donc d'essayer d'avancer sur ce terrain d'analyse, l'article est structuré en trois parties correspondant à trois aspects classiquement abordés par l'analyse des politiques publiques. La première traite du contexte économique, politique et cognitif dans lequel le compromis fondateur des différentes politiques étudiées a été établi. Ce compromis initial est particulièrement important car, comme l'ont montré de nombreux travaux néo-institutionnalistes, il définit un sentier de dépendance qui restreint considérablement à la fois le champ du débat sur la politique et les options possibles pour ses évolutions futures. Cette première partie souligne la grande divergence des conditions initiales de mise en place des PAC et de leur évolution sur l'un et l'autre continent. La seconde partie se concentre sur le

---

<sup>9</sup> Dans l'article auquel nous faisons référence ici, l'auteur s'exprime à propos des *administrations* « des Afriques », mais son constat nous semble pouvoir être appliqué également aux politiques publiques.

contenu même des PAC européenne et africaines (cas de l'UEMOA et de la CEDEAO), autrement dit sur la nature des problèmes publics que se proposent de traiter les politiques étudiées, et sur les instruments d'action publique formulés et éventuellement mis en œuvre dans cet objectif, autant de micro-institutions spécifiques organisant les échanges et scellant les compromis entre acteurs concernés. Elle évoque également la nature des controverses concernant le référentiel de la politique et ses instruments, ainsi que les éléments de contexte expliquant la prééminence de telle ou telle alternative par rapport à d'autres options en débat. Enfin, la troisième et dernière partie porte sur les acteurs des politiques étudiées, sur les échanges politiques dans lesquels ils sont impliqués en lien avec la fabrication des PAC, et sur les ressources dont ils disposent pour y faire valoir leur position. Elle décrit la grande structuration et la très forte institutionnalisation des débats et négociations sur la PAC européenne, dont elle souligne que le processus de décision est encadré par deux échanges politiques spécifiques l'un national, l'autre international, à l'intersection desquels la Commission Européenne joue un rôle crucial. Elle présente ensuite une configuration complètement différente dans le cas africain, caractérisée par un manque très important de ressources pour faire fonctionner les politiques en question, tant au niveau national que régional, une forte soumission aux influences extérieures pour leur formulation, un niveau très faible de genèse sociale de ces politiques malgré un début prometteur de structuration des organisations paysannes, et une difficulté pour les organisations régionales en charge des PAC à défendre une position propre à l'international.

## **1. Mise en place des PAC : des contextes politique et économique fortement divergents**

### ***1.1 Construction européenne et référentiel de modernisation***

A la suite de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA, Traité de Paris, 18 avril 1951), la Communauté Economique Européenne (Europe des Six) était instituée par le Traité de Rome le 25 mars 1957. D'importants éléments politiques expliquent le rapprochement des Six à ce moment là, les uns internes, les autres relatifs au contexte international. Sur le plan interne, au sortir de la seconde Guerre mondiale, le projet communautaire européen était basé sur un idéal de stabilité politique et de paix entre les Etats Européens ; élaboré en pleine période de reconstruction, il était marqué par une volonté de modernisation et était imprégné par un idéal de rationalisation économique de la société. L'environnement international, dont en particulier les débuts de la guerre froide, est un autre élément fondamental<sup>10</sup> : le déclenchement de la guerre de Corée en juin 1950 et des crises de Suez et de Budapest en octobre - novembre 1956 achevèrent de persuader les Etats européens qu'ils ne pourraient trouver leur place dans le jeu mondial qu'à travers une union plus étroite entre eux. De la même façon, les désordres monétaires internationaux (1969, 1971) et la crise pétrolière (1973) ont donné des impulsions décisives à son renforcement (Courty et Devin, 1996).

Dans un tel contexte, la mise en place d'une Politique Agricole Commune, prévue dès le Traité de Rome, avait une portée symbolique spécifique : exigeant d'une part un abandon de souveraineté dans un domaine sensible puisque intimement lié à l'approvisionnement alimentaire des populations, et devant d'autre part concilier des politiques nationales très

---

<sup>10</sup> Cette importance du contexte international est visible dès la création de la CECA, qui avait vu le jour dans le contexte du soutien financier par le plan Marshall (1947) d'une part, et en réaction au coup de force des communistes à Prague en février 1948 et au blocus soviétique de Berlin 1948/49 d'autre part.

divergentes, elle était la marque de la forte volonté politique des six Etats fondateurs de la Communauté Européenne dans le sens d'une confiance mutuelle et d'une collaboration étroite<sup>11</sup>. Par ailleurs, elle revêtait une importance stratégique particulière en affichant l'objectif d'assurer à l'Europe son autosuffisance alimentaire, autrement dit son indépendance alimentaire vis-à-vis du reste du monde, en particulier des Etats-Unis.

Les trois grands principes de l'organisation de « l'Europe Verte » furent officiellement déterminés au cours de la Conférence de Stresa, en juillet 1958 : *unicité du marché* (prix communs et libre circulation des marchandises) ; *préférence communautaire* (système de protection aux frontières visant à protéger le marché commun des fluctuations du marché mondial) ; *solidarité financière* (un fonds alimenté par les Etats membres est destiné au financement en commun des dépenses agricoles). Nous reviendrons dans la seconde partie de l'article sur les objectifs et instruments précis de la PAC, mais il est important d'insister ici sur ce dernier principe : en tant que politique redistributive, la PAC est financée à partir d'un « fonds commun », le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), alimenté par le budget européen<sup>12</sup> et utilisé selon le principe du refus du « juste retour » (solidarité financière) selon lequel chaque Etat membre est censé cotiser selon ses possibilités et recevoir selon ses besoins.

Mais si un partage des tâches très clair était établi entre le niveau européen, auquel était accordée une compétence exclusive sur la politique des marchés agricoles, et le niveau national qui gardait la main sur les politiques des « structures », tous deux étaient en grande cohérence en terme de vision de l'agriculture (également en cohérence avec les représentations dominantes du projet communautaire), axées sur la modernisation. Outre l'autosuffisance alimentaire européenne, la PAC devait permettre la restructuration de l'agriculture européenne à travers l'agrandissement des exploitations agricoles, leur spécialisation et l'intensification des techniques (augmentation de la productivité), un référentiel de modernisation confirmé ensuite en France par exemple par les grandes lois de modernisation de l'agriculture de 1960-62. Ce référentiel de modernisation, qui soulignait pourtant la nécessité du départ des agriculteurs les moins efficaces, autrement dit une sortie massive du secteur, bénéficiait alors de l'accord plein et entier des syndicats agricoles. Si les politiques sectorielles mises en place dans cet objectif étaient largement facilitées par la croissance du secteur industriel qui absorbait la main d'œuvre excédentaire libérée, la formulation même de ce référentiel sectoriel par la profession agricole et la « cogestion » de la politique entre représentants syndicaux et représentants de l'Etat fut un élément essentiel de son acceptation, du fait qu'elle ait été considérée comme légitime (Muller, 1984). L'association de la profession aux décisions prises dans le cadre de la PAC, avec la création du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) de la CEE, est d'ailleurs une caractéristique originelle de la PAC, qui renvoie au poids des syndicats agricole dans les échanges politiques en vigueur dans les différents Etats membres, dont en particulier en France et en Allemagne, pays clés de son compromis fondateur (Fouilleux, 2003).

---

<sup>11</sup> Pour une revue historique détaillée de la mise en place de la PAC par exemple Tracy (1986, 1994).

<sup>12</sup> Les différents Etats membres cotisent au budget européen selon quatre critères principaux : les droits de douane perçus sur les produits importés des pays tiers, les prélèvements agricoles perçus dans le cadre de la PAC auxquels s'ajoute le produit des cotisations "sucre et isoglucose", la part des recettes TVA touchées par l'Etat membre, et depuis 1988, un quatrième critère calculé à partir des ressources PNB des Etats.

## **1.2 Instabilité politique, sous-développement économique et marginalisation des politiques agricoles en Afrique**

La situation des différents pays africains concernés par la mise en place de politiques agricoles communes contraste pratiquement en tous points avec celles des pays européens au moment du Traité de Rome.

La différence est tout d'abord frappante en terme de contextes politiques nationaux. La situation africaine est en effet caractérisée par une forte instabilité politique, de nombreux conflits armés territoriaux et ethniques, de nombreux régimes autoritaires ou pseudo-démocratiques<sup>13</sup> et un haut degré de corruption des élites<sup>14</sup>. Et si les projets d'intégration régionale affichent presque systématiquement un objectif et une volonté de stabilisation et de paix entre les peuples, plusieurs groupements comprennent des pays en guerre (tensions territoriales à propos du Sahara occidental entre le Maroc et l'Algérie dans l'UMA, conflit civil en Côte d'Ivoire au sein de l'UEMOA par exemple). L'instabilité politique de certains pays explique souvent leur faible participation à l'élaboration des PAC ou à leur mise en œuvre (cas de la Guinée Bissau à l'UEMOA par exemple). L'absence de coordination des politiques nationales conduit à des duplications de projets concurrents non viables (Hugon, 1997). De nombreux pays appartiennent simultanément à plusieurs groupements régionaux, qui correspondent à des réalités différentes et ont parfois des objectifs divers voire contradictoires : le Mali, le Burkina Faso et le Niger par exemple, appartiennent à la fois à l'UEMOA, la CEDEAO, la CEN-SAD, le CILSS<sup>15</sup>, et à l'Union Africaine. Autre exemple, l'orientation principale des échanges économiques et politiques du Niger vers le Nigéria voisin, qui n'est pas membre de l'UEMOA mais de la CEDEAO, explique en partie le degré très faible d'activité et d'investissement du premier dans le processus d'intégration de l'UEMOA.

La différence est également frappante en termes économiques, puisque la réalité africaine est celle dite du « sous-développement », avec un niveau de vie des populations le plus faible de la planète<sup>16</sup> et le plus grand nombre de personnes mal nourries proportionnellement à la population totale. En outre, la situation se détériore puisque le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique est passé de 173 millions en 1990-1992 à 200 millions en 1997-1999 (28% de la population)<sup>17</sup>. Quant au niveau de pauvreté, il augmente également puisque 217,2 millions de personnes vivaient en Afrique subsaharienne avec moins d'un dollar par jour en 1987 contre 290,9 millions en 1998<sup>18</sup>. Au niveau macroéconomique, de nombreux états sont en situation de cessation de paiement avec des budgets nationaux plombés par une dette extérieure impossible à résorber, en partie du fait d'une dégradation

---

<sup>13</sup> On peut citer par exemple le cas récent du Togo, où, « après la mort de Gnassingbé Eyadéma, l'armée porte l'un de ses fils au pouvoir » (Le Monde 07 février 2005).

<sup>14</sup> Source : Transparency International, Baromètre mondial de la corruption, 2004.

<sup>15</sup> Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel, dont les 9 pays membres sont le Burkina Faso, le Cap Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, et le Tchad.

<sup>16</sup> Sur 49 pays dits « les moins avancés » dans le monde, on en compte 34 en Afrique, contre seulement 9 en Asie, 5 dans le pacifique et 1 dans les caraïbes.

<sup>17</sup> Source : Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, novembre 2002, Résumé analytique, NEPAD.

<sup>18</sup> Source : Estimations de la Banque Mondiale citées par *InWEnt*, Développement et Coopération, No. 2, Mars/Avril 2002, p.16-17.

continue des termes de l'échange et d'une marginalisation croissante de l'Afrique dans les échanges internationaux (Amin, 1996, 2004)<sup>19</sup>.

L'agriculture africaine se caractérise par une dépendance très forte par rapport aux risques climatiques, des difficultés sur le plan agronomique (zones arides et semi-arides), une faible maîtrise de l'eau, un accès difficile au crédit pour les investissements ainsi qu'à l'énergie et aux technologies de l'agriculture dite « moderne ». Sur le plan des structures, les exploitations sont en général de très petite taille ; certains pays connaissent de graves problèmes de distribution des terres (Namibie) avec des conflits fonciers parfois violents notamment en Afrique australe (Zimbabwe depuis février 2000), d'autres ont été pénalisés par des politiques de collectivisation comme en Tanzanie par exemple. Le niveau d'éducation des paysans est la plupart du temps très bas, avec des taux d'analphabétisme les plus forts en Afrique subsaharienne. A de rares exceptions près, la productivité de l'agriculture traditionnelle est extrêmement faible et « l'économie paysanne d'exportation » porteuse de nombreux espoirs de développement dans les années 70 s'est essoufflée (Amin, 2004), la pauvreté générant un bas niveau de demande domestique et les débouchés extérieurs étant faibles du fait de marchés internationaux extrêmement concurrentiels et instables (pour les produits d'exportation comme le café ou le cacao par exemple). Alors que dans l'Europe des années 50-60 l'exode rural s'expliquait plutôt par un phénomène de modernisation de l'agriculture couplé à l'expansion de l'industrie en zone urbaine, en Afrique, ce sont la pauvreté et l'insécurité alimentaire sévissant dans les campagnes qui provoquent un exode massif vers les villes. Là, en l'absence d'un secteur industriel dynamique capable d'absorber cette main d'œuvre, la pauvreté s'accroît de manière encore plus dramatique.

Mais malgré ces difficultés importantes, l'agriculture constitue néanmoins l'épine dorsale de la plupart des économies africaines : elle assure jusqu'à 70% de l'ensemble des emplois dans certains pays, génère souvent la part la plus importante du PIB, et représente la principale source de devises (environ 40% des entrées des monnaies fortes du continent)<sup>20</sup>.

Pourtant, la classe politique africaine a longtemps négligé le secteur agricole et ne l'a pas considéré comme un enjeu majeur de politique publique. Alors que les instruments de soutien à la production agricole sont partout vigoureusement présents dans l'histoire des pays développés, de nombreux pays d'Afrique ont au contraire longuement et largement taxé leur agriculture pour financer le développement industriel (Mazoyer et Roudart, 2002). En Tanzanie par exemple, les taxes à l'exportation sur les produits agricoles d'environ 2% n'ont été éliminées qu'en juillet 1998<sup>21</sup>. La pauvreté étant concentrée dans les zones rurales, les discours sur l'importance de l'agriculture africaine comme moteur de développement sont légion. Mais la réalité en terme de politiques publiques dans ce secteur correspond le plus souvent soit à une absence totale, soit à une accumulation de textes non mis en œuvre. Au Bénin par exemple, depuis 1991, ont été mis en place : une « Lettre de déclaration politique agricole », un « Document de politique de développement rural et agricole », un « Schéma directeur du secteur rural », un « Plan stratégique opérationnel », des « plans d'actions pour 15 domaines prioritaires qui seront suivi d'étude régionales » (Blein et D'Andlau, 2003). Au

---

<sup>19</sup> Document présenté à la première conférence des intellectuels d'Afrique et de la diaspora sur le thème de la place de l'Afrique dans le monde, Dakar, 6 – 9 octobre 2004.

<sup>20</sup> Source: FAO, 2002, Le rôle de l'agriculture dans le développement des pays les moins avancés et leur intégration dans l'économie mondiale, Rome, 139 p.

<sup>21</sup> Source: « Trade policy for a competitive economy and export-led growth », Ministry of Industry and Trade of Tanzania 2003.

Niger, une Stratégie de développement rural a été adoptée en 2003: auparavant, il n'y avait pas de textes de politique agricole en tant que tels mais seulement des textes concernant le secteur de plus ou moins près. Dans de nombreux pays, quand des textes de politique agricole existent, ils sont le plus souvent formulés pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds qui, depuis quelques années semblent réhabiliter les approches en terme de politique publiques (*policies*) (Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté de la Banque Mondiale ou bien encore, plus strictement agricoles, Stratégies Nationales de Sécurité Alimentaire de la FAO par exemple). Bref, comme dirait Dominique Darbon (2004, p.106), ces politiques agricoles « ne correspondent pas à des productions sociales internes, mais à des formes d'adaptation de processus aux modèles extérieurs, en cours localement ».

Cette mise à l'écart de l'agriculture en Afrique se traduit dans de nombreux cas par une part très faible -et en baisse- accordée au secteur dans les budgets des Etats. De 1997-2001, les pays d'Afrique subsaharienne ont alloué en moyenne 5% de leur budget total à l'agriculture (contre 6% entre 1990 et 1997) (Badiane et Delgado, 1995), avec des ratios variant néanmoins de 0,7% pour l'Ouganda à 25% pour le Tchad ou la Mauritanie<sup>22</sup>. La communauté internationale tend également à délaissier l'enjeu agricole puisque la valeur absolue de l'aide destinée à l'agriculture (tous pays confondus) est passée de plus de 9 milliards de dollars EU en 1983 à près de 4 milliards en 1998 soit une diminution de plus de 56 % en 15 ans, parallèlement à une forte réduction des investissements dans ce secteur et dans les régions rurales<sup>23</sup>. Ces enjeux budgétaires ont bien sûr des répercussions institutionnelles et organisationnelles, comme en atteste par exemple le manque de structuration et les problèmes de fonctionnement des ministères de l'agriculture. Un tel contexte de fragilité et de marginalisation des politiques agricoles nationales, qui diverge fortement de la situation européenne présentée précédemment, fait surtout entrevoir la mise en place de PAC sinon comme paradoxale, du moins comme un défi particulièrement important en terme de fonctionnement, de coordination et de mise en oeuvre.

En matière de fonctionnement d'ailleurs, contrairement au projet européen dont les Etats membres transfèrent des fonds vers le niveau régional pour les utiliser en commun, les intégrations régionales africaines donnent lieu à des transferts minimaux de ressources depuis le niveau national. En général, les états membres s'acquittent difficilement de leurs contributions obligatoires et plusieurs organisations régionales ont du mal à fonctionner du fait des arriérés de paiement. La plupart des projets et activités des structures régionales africaines sont essentiellement financés par des fonds extérieurs ; dans le cas de l'UEMOA par exemple, le recours à l'aide internationale pour le financement de la politique agricole commune est même inscrit dans le texte légal de la politique. D'une manière générale d'ailleurs, les projets d'intégration régionale en Afrique répondent souvent aux pressions et influences externes : certains bailleurs cherchent à favoriser la régionalisation, comme en particulier l'Union Européenne, principal pourvoyeur d'aide au développement, qui pose l'existence d'une interface régionale comme condition pour le versement de ses fonds<sup>24</sup>. Dans le domaine agricole, une organisation comme la FAO pousse les organisations économiques

---

<sup>22</sup> Source: FAO, 2005, *Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa: Building a Case for More Support*, étude en préparation non publiée.

<sup>23</sup> Source : Secrétariat du Comité d'Aide au Développement (CAD), décembre 2001, Aide à l'agriculture, OCDE, <http://www.oecd.org/dac>, Paris.

<sup>24</sup> L'Union Européenne verse 55% de l'aide publique mondiale au développement (Source : Dossiers d'actualité : Union européenne: l'aide au développement des pays ACP, La Documentation Française, février 2005). Une interface régionale est notamment exigée pour l'octroi de soutiens dans le cadre du Neuvième Fonds Européen de Développement.

régionales à se doter d'un programme régional de sécurité alimentaire<sup>25</sup> et insiste pour que le volet agricole du NEPAD accorde un rôle majeur au niveau régional. On verra dans la suite que ces interventions extérieures ne sont pas sans conséquences sur le contenu des PAC mises en oeuvre.

Quelle qu'en soit l'origine, il est intéressant de constater que cette réactivation de l'enjeu agricole et sa présentation nouvelle comme secteur possible d'intervention publique au niveau régional semble avoir un certain effet d'entraînement au niveau national. Les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Africaine ont ainsi pris des engagements concrets en faveur du secteur agricole à Maputo en juillet 2003 par exemple, en décidant « d'allouer au moins 10% des budgets d'investissements nationaux au développement du secteur agricole afin d'améliorer la productivité et de réduire l'insécurité alimentaire », engagement d'ailleurs rappelé dans le projet de décision de la PAC de la CEDEAO. Cette décision semble aller au delà d'un simple effet d'annonce puisque plusieurs pays ont effectivement pris des mesures pour investir dans l'agriculture et affichent des engagements nouveaux dans ce secteur, comme au Sénégal par exemple avec l'adoption d'une loi d'orientation pour le développement du secteur agrosylvopastoral, ainsi qu'au Mali et au Burkina Faso.

## **2. Contenu des politiques : entre objectifs énoncés, instruments et mise en oeuvre**

### ***2.1 PAC européenne : du protectionnisme des années 60 à la conquête des marchés internationaux***

Comme on l'a déjà souligné, le projet européen était à l'origine exclusivement orienté vers la construction du marché intérieur en se protégeant de l'extérieur. Sur cette base, la PAC a été construite autour de différentes Organisations Communes de Marché (OCM), mises en place pour chaque produit agricole. La majorité des produits agricoles<sup>26</sup> bénéficiait d'un système de prix de soutien, garantissant les prix et l'écoulement de la production, associé à un système de prélèvements variables à la frontière, protégeant les productions européennes de la concurrence éventuelle de produits venant de l'extérieur.

D'un point de vue politique, la définition des instruments de la PAC fut le fruit d'une négociation intense entre des Etats ayant chacun une vision claire et fortement institutionnalisée de leur intérêt dans le secteur. La nature et les niveaux des instruments de la PAC furent durement négociés entre Etats membres et son compromis fondateur résulta d'un mélange d'instruments issus des politiques antérieures française, allemande et néerlandaise (Tracy, 1986). Dans le secteur des céréales par exemple, considéré alors comme central et stratégique, le niveau des prix garantis est né d'un compromis franco-allemand : alors que les français, déjà compétitifs sur ce produit, préféraient un prix plus bas, les allemands ont obtenu un prix élevé pour protéger le revenu de leur agriculteurs (dotés pour la plupart d'exploitations de polyculture-élevage de petite taille et peu compétitives), mais en contrepartie, ils ont accepté de payer une contribution plus élevée au budget communautaire.

---

<sup>25</sup> Vingt huit de ces programmes, nationaux et régionaux confondus, étaient préparés ou en préparation en mai 2003 (Source : FAO, 2003, Comité du programme, Rapport sur les faits nouveaux importants concernant le Programme, Rome).

<sup>26</sup> Blé tendre, orge, seigle, maïs, riz, sucre, beurre, poudre de lait écrémé, fromage, viande bovine, viande porcine et viande ovine, vin de table, certains fruits et légumes.

Une Organisation Commune de Marché « type » de la PAC pour un produit agricole donné présentait ainsi deux dimensions instrumentales principales :

- le soutien et la stabilisation du marché intérieur étaient assurés par le biais d'un prix institutionnel garanti à l'intérieur de la Communauté, auquel était associé un système d'intervention publique, pour éviter les fluctuations conjoncturelles du marché intérieur. En cas d'excès d'offre, « l'intervention » était déclenchée et la quantité nécessaire du produit concerné retirée du marché c'est-à-dire achetée par l'Etat et stockée. Puis, une fois l'équilibre offre / demande rétabli et le marché stabilisé, les volumes stockés étaient soit progressivement remis en marché, soit exportés.
- compte tenu du niveau supérieur des prix garantis européens par rapport aux cours mondiaux, la préférence communautaire était garantie par un tarif douanier extérieur commun et des prélèvements/restitutions fonctionnant comme un système de taxation/subvention des imports/exports. Un prélèvement (droit de douane) variable était opéré sur les produits importés des pays tiers, d'un montant égal à l'écart entre le prix mondial et le prix de soutien de manière à décourager les importations et éviter ainsi l'envahissement du marché par des matières premières agricoles produites dans le reste du monde. Symétriquement, des restitutions à l'exportation financées par le budget communautaire permettaient aux producteurs de la Communauté d'exporter leurs produits vers les pays tiers au prix mondial, en touchant l'équivalent du prix garanti communautaire.

Pour pouvoir « fonctionner » une politique agricole basée sur le soutien des prix des produits intérieurs doit forcément se protéger de l'arrivée sur le marché de produits à bas prix en provenance des pays tiers ; autrement dit elle peut être qualifiée de « protectionniste ».

Il faut sur ce point rappeler le contexte international de l'époque en terme de pressions sur la formulation des politiques domestiques, beaucoup moins contraignant que le contexte des années 1990-2000 dans lequel ont été élaborées les PAC africaines étudiées ici. Alors considérée comme une « exception » au GATT, l'agriculture ne donnait lieu à aucune règle précise pour la formulation des instruments de politiques domestiques, et les conflits commerciaux se réglaient de manière ponctuelle, non pas dans le cadre de grands cycles de négociations multi-sectorielles comme aujourd'hui. Ainsi, bien que la PAC ait soulevé dès l'origine un certain mécontentement international du fait des mesures de protection qu'elle instaurait aux frontières de la Communauté (les trois exportateurs céréaliers qu'étaient les Etats-Unis, le Canada et l'Australie percevant le Marché Commun comme une menace pour leurs exportations vers l'Europe), les choses se sont réglées assez facilement, les Européens concédant un accès sans droits de douane au soja et produits dits « de substitution aux céréales » lors du Kennedy Round (1964-67) du GATT<sup>27</sup>. D'autres éléments du contexte international, tels les achats massifs de céréales par l'Union Soviétique au début des années 60 avaient également contribué à apaiser les tensions.

Les organisations communes de marché de la PAC ont été mises en place très vite après la conférence de Stresa, et les résultats ne se sont pas fait attendre : l'Europe est très rapidement (dès les années 70) devenue excédentaire pour de nombreux produits agricoles et alimentaires,

---

<sup>27</sup> Les PSC sont essentiellement les tourteaux et graines de soja, le corn gluten feed, le manioc, ou encore les drêches de brasseries, les pulpes de betteraves, etc., en grande partie produits et exportés par les Etats-Unis, devant le Brésil, l'Argentine et la Thaïlande et utilisés pour l'alimentation animale. Si elles eurent des conséquences économiques importantes dans les décennies qui ont suivi du fait de la spécialisation croissante des exploitations (conquête du marché européen de l'alimentation animale par les PSC), ces concessions ne représentaient pas une contrainte majeure sur le moment du fait de l'étroitesse du marché de l'alimentation animale à cette période (la majorité des exploitations ayant une activité mixte culture/élevage, le bétail était nourri par les céréales produites sur la ferme).

grâce à la fois au processus de modernisation rapide de l'agriculture à l'œuvre dans les campagnes, au caractère particulièrement « incitatif à produire » des instruments de la PAC, et aux mécanismes de protection variable aux frontières. C'est ainsi que bien qu'originellement tournée vers la conquête du marché intérieur et l'objectif *d'autosuffisance alimentaire*, la PAC s'est progressivement tournée vers l'extérieur. La Communauté Européenne est ainsi rapidement devenue un des premiers exportateurs agroalimentaires mondiaux.

Mais une telle situation a rapidement généré deux types de problèmes aux pouvoirs publics européens. Tout d'abord, ils se sont trouvés face à un accroissement très important des dépenses agricoles (les produits excédentaires étaient soit exportés sur le marché international, soit stockés, deux solutions coûteuses pour le budget communautaire) qui menaçaient la poursuite de la construction européenne dans d'autres secteurs. Ensuite, ils ont dû essuyer des critiques et des pressions internationales de plus en plus violentes contre le caractère « protectionniste » de la PAC, qui se sont bientôt transformées en contraintes politiques formelles avec l'ouverture de l'Uruguay Round du GATT (1986) et l'abolition du statut « exceptionnel » de l'agriculture au regard des règles du commerce international.

C'est ainsi, après de longues décennies d'inertie malgré des critiques et pressions internationales croissantes, que des réformes fondées sur un changement d'instrumentation de la PAC ont été successivement opérées à partir du début des années 90,. Le niveau des prix garantis a été peu à peu abaissé et remplacé par des aides versées directement aux producteurs, à propos desquels on insiste sur le caractère « découplé » de la production, autrement dit sans effet d'incitation sur les quantités produites, conformément aux règles du GATT/OMC. Dans le même temps, les objectifs de la politique ont été progressivement redéfinis, et ils s'orientent de plus en plus vers la valorisation des fonctions non productives de l'agriculture et les enjeux de développement rural. Ces derniers sont désormais considérés comme le « second pilier de la PAC » à côté de son pilier marché, autrefois central. Une attention croissante est également portée aux impacts environnementaux de l'activité agricole et des dispositifs d'aides spécifiques sont mis en place dans ce domaine.

## **2.2 Promotion des échanges agricoles, insertion sur les marchés internationaux : régionalisme « ouvert » et PAC africaines**

D'une manière générale, si les projets de PAC ont littéralement « fleuri » en Afrique ces dernières années, leur réalité se réduit la plupart du temps à des déclarations d'intention, à des annonces officielles souvent ambitieuses mais peu suivies d'effets en pratique. L'Union du Maghreb Arabe, par exemple, projetait dès l'origine la création d'un marché commun des produits agricoles et l'un des premiers textes adoptés fut une convention sur les échanges de produits agricoles, prévoyant à son article premier l'édification progressive d'une union douanière en vue de réaliser le marché commun ; en vigueur depuis plus de 10 ans, elle n'est toujours pas appliquée. Dans plusieurs autres cas, l'affichage PAC correspond en réalité à des mesures ponctuelles de coopération entre pays sur l'agriculture sans qu'une politique sectorielle ne soit élaborée, formulée ou mise en œuvre au niveau régional, comme l'illustre l'exemple du COMESA.

Cependant, dans ce cadre général de non ou faible mise en œuvre, deux PAC présentent un contenu un peu plus concret avec des objectifs clairement énoncés, des instruments et une certaine élaboration institutionnelle, sur lesquelles nous allons centrer notre analyse. Si leur

mise en œuvre reste particulièrement faible et la connaissance de leur existence semble s'arrêter à un petit nombre d'acteurs de la communauté des politiques publiques, elles ont néanmoins commencé à générer un débat impliquant la société civile. Ces deux politiques sont la Politique Agricole de l'Union (PAU), première politique agricole commune approuvée par une organisation économique régionale africaine, mise en place en décembre 2001 par l'UEMOA, et l'ECOWAP<sup>28</sup>, politique agricole commune de la CEDEAO (qui regroupe 15 pays d'Afrique de l'Ouest incluant les 8 pays de l'UEMOA), adoptée le 19 janvier 2005.

En terme de contenu, ces deux PAC se basent sur la reconnaissance du rôle essentiel du secteur agricole dans l'économie et la croissance, ce qui peut sembler paradoxal si l'en juge par la faible importance accordée aux politiques agricoles nationales dans la plupart des pays concernés, que nous avons déjà soulignée plus haut. Ainsi par exemple, la décision de création de la PAU de l'UEMOA évoque « la place stratégique du secteur agricole dans l'économie des Etats membres de l'Union et [le] rôle fondamental qui lui est assigné de nourrir les populations et réduire la pauvreté en milieu rural »<sup>29</sup>. Dans le cas de l'ECOWAP, les pays membres de la CEDEAO justifient leur décision de mise en place d'une PAC par « la place prépondérante de l'agriculture dans l'économie ouest-africaine et le rôle d'entraînement que son développement est susceptible d'exercer sur les autres secteurs économiques », et se donnent l'objectif global de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à l'éradication de la pauvreté dans les États membres, ainsi qu'à la réduction des inégalités entre les territoires »<sup>30</sup>. Dans une certaine mesure, les PAC africaines se donneraient ainsi pour mission de réussir là où les politiques nationales ont échoué<sup>31</sup>. Cela étant établi, se pose la question de la définition exacte du référentiel, autrement dit des problèmes que l'on se donne à traiter et des instruments de politique publique choisis dans cet objectif.

Compte tenu des problèmes historiques récurrents de sous-alimentation et de famines qui sévissent sur le continent, l'objectif de sécurité alimentaire est considéré comme central depuis plusieurs décennies en Afrique. Mais sa définition même, ainsi que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre, ont connu d'importantes évolutions. À l'époque des Indépendances et jusqu'aux famines des années 70, il s'agissait d'assurer l'*autosuffisance alimentaire* en développant l'offre par le soutien à la production, l'objectif affiché étant l'*indépendance alimentaire*. S'il est défendu aujourd'hui par un grand nombre d'organisations paysannes africaines sous le vocable de *souveraineté alimentaire* (cf. 3.2.2), cet objectif a été abandonné à partir des années 90 dans la quasi totalité des pays africains au profit de la notion d'*autonomie alimentaire (food self reliance)*, qui insiste sur la nécessité, non pas nécessairement de produire la nourriture, mais d'avoir les capacités financières pour l'acheter sur les marchés internationaux<sup>32</sup>.

Dans la continuité de ce changement d'objectif, les recettes généralement appliquées dans le cadre des PAC africaines sont essentiellement basées sur la promotion et la facilitation des échanges. L'objectif global de la PAU de l'UEMOA est ainsi de contribuer, de manière

<sup>28</sup> *Agricultural Policy of the Economic Community of West African States.*

<sup>29</sup> Extrait de l'Acte additionnel n° 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA – préambule.

<sup>30</sup> Décision portant adoption de la PAC de la CEDEAO le 19 janvier 2005.

<sup>31</sup> Ce qu'illustre cet extrait du préambule de l'ECOWAP : « Ayant pleinement conscience des difficultés que rencontrent les politiques agricoles nationales pour améliorer l'environnement des producteurs et mettre à leur disposition les innovations, les technologies ou les conseils dont ils ont besoin, et du rôle que peut jouer la coopération régionale dans ces domaines [...] » (projet de décision portant adoption de la PAC de la CEDEAO, janvier 2005).

<sup>32</sup> FAO, 2003, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the linkages*, Rome, 275 p.

durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats-membres et à la réduction de la pauvreté, à partir de trois axes d'intervention : (1) le développement et l'adaptation des grandes filières régionales, (2) l'approfondissement du marché commun pour le secteur agricole, et (3) l'insertion de l'agriculture régionale dans le marché mondial. Ainsi peut-on lire dans le compte-rendu de la consultation tenue au Niger sur l'élaboration de la PAU :

*« La sécurité alimentaire du pays doit donc s'appuyer non sur la recherche de l'autosuffisance mais sur le dégagement de ressources grâce à l'ouverture des marchés (l'UEMOA, c'est 50 millions de consommateurs) ».*

Dans le cadre de l'ECOWAP, trois axes ont été définis : (1) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture, (2) la mise en œuvre du régime commercial intra-communautaire, (3) l'harmonisation du régime commercial extérieur (protection et harmonisation des positions de négociation).

Ainsi, à la différence de la PAC européenne qui visait avant tout la conquête et l'unification du marché intérieur, les PAC africaines semblent davantage considérées par leurs responsables comme un appui à la présence sur les marchés extérieurs. Si ce n'est pas toujours explicite dans les discours justifiant leur mise en place, qui avancent une foule d'objectifs et soulignent autant la nécessité de conquérir le marché intérieur, de moderniser le secteur ou de soutenir la production, c'est néanmoins visible en analysant précisément la nature des mesures réellement mises en œuvre. Pour la plupart, elles concernent les instruments liés aux marchés internationaux et à la libéralisation : harmonisation de normes et standards, baisse des tarifs entre les pays membres et vis-à-vis de l'extérieur, adoption de tarifs extérieurs communs (TEC) à des niveaux plus bas par rapport à la moyenne des tarifs nationaux appliqués préalablement. Le niveau de protection induit par ces politiques est donc faible. La PAU de l'UEMOA par exemple ne permet pas de protéger l'agriculture de la sous-région car elle a été décidée sur la base d'un TEC de conception très libérale dont les tarifs ont été fixés au taux plancher et non au taux plafond qu'autorisait l'Accord agricole de l'OMC. Cela est dénoncé par les organisations paysannes, pour qui au contraire :

*« L'UEMOA doit user de tout son poids politique et de ses spécificités pour faire accepter à ses partenaires certains principes de protection du marché intérieur. »<sup>33</sup>*

Quant aux objectifs affichés des PAC correspondant aux dimensions plus transversales comme les enjeux de développement rural ou de recherche et vulgarisation par exemple, ils restent la plupart du temps lettre morte. Cela est également dénoncé par les organisations paysannes :

*« Dans tous les documents officiels nationaux et communautaires, on marque l'attention aux paysans et au développement rural, mais concrètement nous attendons toujours. »<sup>34</sup>*

Cette situation de politiques agricoles communes essentiellement tournées vers la promotion des échanges et l'ouverture aux marchés extérieurs, trouve plusieurs explications. Tout d'abord, elle est liée aux représentations dominantes en matière de politiques économiques en Afrique, où vingt années de politiques d'ajustement structurel appliquées dans tous les pays ont installé l'idée que les seules politiques efficaces étaient celles basées sur la libéralisation de l'économie et le retrait de l'Etat. Dans le domaine agricole, les Plans d'Ajustement Structurel Agricole (PASA) ont façonné des politiques nationales caractérisées par un bas

<sup>33</sup> Entretien de l'auteur avec un représentant d'une organisation professionnelle agricole de l'UEMOA à propos de la PAU. La mention des « spécificités » de l'UEMOA fait allusion au fait que la zone comprend essentiellement des pays « moins avancés ».

<sup>34</sup> Adresse du ROPPA (Réseau des Organisation Paysannes et des Producteurs Agricoles d'Afrique de l'ouest) aux chefs d'Etats de l'UEMOA à Dakar le 19 décembre 2001.

niveau de tarifs, un minimum d'intervention directe (type subvention aux intrants par exemple), une privatisation des entreprises de production, transformation, commercialisation (Hibou, 1999 ; Heidhues et al., 2004).

Cette situation s'explique également par la nature des représentations dominantes, du *mainstream*, au niveau international. Les initiatives de politiques agricoles communes africaines ont vu le jour dans le cadre de la « troisième vague » qui a marqué l'histoire de l'intégration régionale dans les pays en développement (Matthews, 2003), dite du « régionalisme ouvert ». Alors qu'entre les années 1940 et 1970, les pays s'accommodaient du libre échange multilatéral et les accords régionaux étaient peu nombreux, ceux des années 1960-1970 avaient pour but principal d'étendre à l'échelle régionale les politiques de substitution aux importations pratiquées au niveau national (De Melo, Panagariya, 1993)<sup>35</sup>. Puis, au cours des années 80, l'intégration régionale a connu un regain d'intérêt sous une forme marquée par l'idée d'ouverture à l'international : l'*open regionalism*, ou régionalisme ouvert, lequel se caractérise par une absence de politiques commerciales discriminatoires à l'égard des pays non membres de l'espace d'intégration régionale concerné afin de privilégier le libre échange mondial (Bergsten 1997), et par un unilatéralisme concerté (Fukasaku, 1996). Cette vision de l'intégration régionale est promue et diffusée dans les pays en développement par plusieurs institutions influentes, dont en particulier la Banque Mondiale<sup>36</sup>. Une vision qui se trouve par ailleurs inscrite dans les textes légaux internationaux puisque l'article XXIV du GATT considère qu'une initiative d'intégration économique est acceptable uniquement si elle ne provoque pas d'entorse à la « clause de la nation la plus favorisée ».

Enfin, un certain nombre de contraintes internationales fortes pèsent –formellement et informellement- sur la nature des instruments de politique publique utilisables dans les politiques domestiques, qu'elles soient nationales ou régionales. Dans le domaine agricole, l'OMC en distingue deux catégories : ceux ayant un effet de distorsion sur le commerce, qui sont « interdits », et ceux considérés comme neutres vis-à-vis du commerce, qui sont autorisés. De telles règles limitent considérablement les options possibles ; comme on l'a déjà évoqué dans le cas européen, ils interdisent les soutiens directs à la production par exemple (soutien des prix, subventions aux intrants, etc.). Toutefois, il semble que la contrainte OMC a longtemps été surestimée dans les pays en développement. En effet, malgré des lignes générales strictes, l'OMC réserve des marges de manœuvre spécifiques aux pays en développement (clause « *de minimis* », traitement spécial et différencié, clause de sauvegarde) qui sont rarement utilisées par les pays concernés, comme nous l'avons évoqué à propos du TEC de l'UEMOA et de la PAU.

Un autre type d'explication à l'absence de mise en place de politiques redistributives, ou, plus généralement de soutien à la production, concerne le manque de ressources budgétaires. Dans le cas de l'UEMOA par exemple, le fonds de développement agricole (FDA) initialement prévu pour financer des actions structurelles n'a jamais vu le jour pour des raisons budgétaires ; quant au fonds pour soutenir les investissements en zone rurale (FAIR), s'il a bien été créé, son volet agricole (qui consistait en un guichet temporaire en attendant la création du FDA) n'a jamais été suffisamment doté pour permettre le financement de mesures

---

<sup>35</sup> La politique de substitution à l'importation est une politique commerciale qui vise à satisfaire la demande domestique en remplaçant progressivement les produits importés par la production locale. Cette stratégie correspond historiquement à des objectifs d'industrialisation, de croissance équilibrée et de réduction de la dépendance d'une économie à l'égard des marchés internationaux.

<sup>36</sup> Voir par exemple (Schiff and Winters, 2002) ou encore World Bank, 2005, *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development*.

de soutien. Cette explication rejoint d'ailleurs les précédentes dans la mesure où elle débouche sur la nécessité de passer par les bailleurs de fonds pour financer les politiques, ce qui implique de s'exposer à leurs exigences normatives, donc, entre autres, à la théorie de l'*open regionalism*.

Ainsi, du fait d'un *mainstream* libre échangiste, d'autant plus prégnant sur leur formulation qu'il est activement porté par les principaux bailleurs de fonds impliqués dans leur réalisation, les PAC en Afrique se sont tournées dès l'origine vers les marchés extérieurs et le rejet d'un soutien direct à la production, ce qui contraste fortement avec l'expérience européenne basée sur la préférence communautaire, des prix garantis institutionnels et une ouverture progressive et ciblée à la concurrence internationale.

### **3. Acteurs, débats et processus des politiques agricoles**

#### **3.1 La PAC européenne entre échanges politiques sectoriels nationaux et négociations commerciales internationales**

##### **3.1.1 Un espace européen de négociation et de débat**

Si la PAC fut, à l'origine, un symbole fort de la construction communautaire du fait des abandons de souveraineté qu'elle exigeait de la part des Etats membres, elle est restée pendant de longues décennies un domaine où les décisions se prenaient à l'unanimité du Conseil des ministres de l'Agriculture. C'est pourquoi les espaces de débats sur cette politique se sont pendant longtemps essentiellement structurés au niveau national : une négociation au niveau national, à travers un échange politique intensif –et parfois violent- entre gouvernements des Etats membres et syndicats agricoles nationaux, qui conditionnait la position adoptée ensuite à Bruxelles face aux autres Etats membres pour décider de l'avenir de la PAC. Si un comité spécifique, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA-COGECA) a été créé dès l'origine comme un interlocuteur des institutions communautaires représentant la société civile dans le domaine agricole, il n'a jamais été un acteur majeur des négociations du fait de son manque de ressources politiques dans le processus de décision. Il est informé et consulté et fait office de « maison de l'agriculture », de lieu de coordination des positions des syndicats agricoles européens (Fouilleux, 2003).

Si les débuts de la PAC ont été marqués au sceau de l'intergouvernementalisme, la situation a commencé à changer au début des années 90 avec la reconquête par la Commission Européenne d'une position beaucoup plus offensive dans l'échange politique européen. L'utilisation de sa capacité d'initiative du processus de décision sous la contrainte du GATT lui a permis d'imprimer un tournant instrumental majeur à la politique en 1992, expérience qui a induit un ensemble de phénomènes d'apprentissages politiques en son sein. Ceux-ci ont débouché sur une réorganisation et un renforcement considérables de ses ressources analytiques et discursives qui lui ont permis d'acquérir progressivement un rôle d'acteur politique majeur dans la production des cadres de référence pour la PAC, et une capacité de plus en plus affirmée à structurer et animer les débats au niveau européen (Fouilleux, 2003, 2004). Cette influence croissante la Commission s'est traduite par une européanisation de l'espace des débats sur la PAC, et par un redéploiement et une diversification consécutifs des syndicats agricoles nationaux au niveau européen<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Un syndicat concurrent au COPA-COGECA, la Confédération Paysanne Européenne s'est par exemple installé à Bruxelles.

Parallèlement, à la faveur du glissement des débats sur la PAC vers des enjeux autres que ceux liés à la seule production agricole, comme l'environnement, le développement rural, la « soutenabilité » des pratiques et politiques agricoles par exemple, de nombreux nouveaux acteurs ont fait irruption dans le débat, parfois dans le cadre de plates-formes et forums de discussion directement financés par la Commission elle-même : agriculteurs alternatifs, associations environnementales, etc. Ils revendiquent eux aussi désormais à la fois d'avoir leur mot à dire sur les formes prises par la politique, et de pouvoir éventuellement en bénéficier de celles-ci au titre de leurs actions dans le domaine du développement rural ou de l'environnement en lien avec l'activité agricole.

### **3.1.2 Un enjeu majeur : la défense du modèle régional à l'international**

Comme on l'a déjà expliqué, la PAC a subi depuis le début des années 90 une série de réformes qui se sont traduites par un changement de type d'instrumentation (passage des prix garantis aux aides directes découplées de l'acte de production). Si elles ont été réalisées sous la contrainte de la pression des négociations GATT/OMC, ces réformes ne semblent pas vouloir remettre en cause l'existence de la politique elle-même, notamment sur le plan budgétaire, ni le niveau de soutien global apporté aux producteurs. Le débat à l'œuvre aujourd'hui sur ce point au sein de l'Union Européenne concerne non pas une réduction ou une élimination du soutien, mais une meilleure répartition et un ciblage amélioré, avec des dispositifs de modulation des aides visant à ne plus favoriser les plus gros agriculteurs (en volume de production ou en surface) au détriment des plus petits comme c'était le cas dans le système des prix garantis, ou bien avec des mesures visant une meilleure prise en compte de l'environnement par exemple. Et pour défendre à l'extérieur ce choix politique interne, le recentrage des critères du soutien européen s'est accompagné de l'émergence d'un nouveau discours mettant en avant la préservation de la « multifonctionnalité de l'agriculture » européenne comme objectif fondamental de la politique. Par l'intermédiaire de la Commission, l'Union Européenne a ainsi déployé d'importantes ressources administratives, analytiques, scientifiques et discursives qui lui ont permis d'imposer ce thème au niveau international, notamment à l'OMC, pour justifier sa politique. Les Etats membres ayant concédé une compétence exclusive à l'Union en matière de politique commerciale, la Commission a acquis une force et de légitimité particulière dans ce domaine, qui lui font jouer un rôle de médiateur essentiel entre les Etats membres d'une part et entre l'UE et les partenaires des négociations internationales, qu'elles soient multi ou bi-latérales, d'autre part.

Aujourd'hui, grâce à un dispositif institutionnel complexe qui définit un partage des tâches claires entre acteurs d'une part, et à des ressources importantes visant à maximiser ses capacités analytiques et discursives et son pouvoir de négociation d'autre part, l'Union Européenne est capable de défendre sa politique tout en faisant les compromis nécessaires à la poursuite de l'échange politique international : en somme, elle est capable d'intégrer la contrainte OMC dans l'élaboration de sa politique tout en pesant fortement sur elle pour la rendre la plus conforme possible aux intérêts européens (Fouilleux, 2004).

### **3.2 Acteurs et espaces de débats sur les PAC africaines**

Une fois de plus concernant les acteurs, processus de décision et espaces de débats des politiques agricoles commune européenne et africaines, les situations diffèrent en tous points, malgré des interactions, influences, interrelations indéniables entre elles.

### 3.2.1 Manque de ressources, poids des bailleurs et influence de l'expertise extérieure

Comme on l'a déjà souligné précédemment, le fonctionnement des PAC africaines est alourdi par les difficultés sectorielles existantes au niveau national. Le très fort morcellement de l'administration centrale par exemple, que l'on retrouve dans la plupart des pays (un ministère pour l'eau, un pour l'élevage, un autre pour l'agriculture, un autre pour les forêts, un autre pour le développement rural, etc.), entraîne une dispersion des moyens et ne facilite ni la définition d'une vision commune et cohérente du secteur, ni la coordination national/régional nécessaire au fonctionnement des PAC. En outre, dans la plupart des ministères chargés de l'agriculture des pays d'Afrique de l'ouest, la pyramide des âges et le nombre de fonctionnaires constituent une contrainte forte aujourd'hui autant qu'une menace pour l'avenir<sup>38</sup> ; au Mali, par exemple, l'âge moyen des fonctionnaires chargés de l'agriculture serait de 55 ans. Le manque de ressources humaines et de fonctionnement est un autre aspect particulièrement problématique : le plus souvent ce sont quelques individus seulement qui suivent les affaires régionales pour un pays donné. Au Niger, 4 personnes sont chargées des travaux ayant trait aux cinq organisations d'intégration régionale auxquelles appartient le pays (UEMOA, CILSS, CEDEAO, CEN-SAD, Union Africaine).

Faute de moyens humains et financiers suffisants, l'information circule mal et les acteurs sont par conséquent mal préparés au débat comme à la mise en œuvre des politiques. Des textes adoptés au niveau régional sont parfois inconnus dans les ministères des pays membres<sup>39</sup>. Le manque d'information sur les politiques et l'absence de lieux connus où les trouver sont tels qu'il arrive que les administrations des pays membres elles-mêmes s'adressent à des organisations extérieures telles que la FAO, l'UNOPS<sup>40</sup> voire l'Union Européenne, pour obtenir documents et textes réglementaires régionaux ou nationaux. Par exemple, ni les textes réglementaires, ni la PAU elle-même ne sont accessibles en ligne sur le site web de l'UEMOA. Grâce à leurs réseaux internes et externes à la région, il arrive parfois que les organisations paysannes soient mieux informées que les administrations elles-mêmes (cf. 3.2.2.). De manière générale, la mise à disposition et la circulation ainsi que la transparence de l'information nécessiteraient des améliorations considérables pour qu'un débat nourri puisse avoir lieu sur les politiques en question.

Au niveau régional, le manque de ressources budgétaires est également responsable d'importantes difficultés de fonctionnement des institutions communautaires. La Commission de l'UEMOA ne dispose que de six fonctionnaires permanents chargés de l'ensemble du travail administratif lié à la PAU ainsi qu'à la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement en cours d'élaboration. En mars 2005, on comptait cinq personnes dans le département agriculture du Secrétariat Général de la CEDEAO chargé de l'élaboration de l'ECOWAP et de sa mise en œuvre dans les 15 pays de la sous-région. Si l'on songe au nombre de fonctionnaires européens impliqués dans la gestion de la PAC, le contraste est saisissant. Ayant souligné l'importance de disposer de ressources humaines, intellectuelles et discursives au niveau régional pour pouvoir défendre ses politiques au niveau international, la faiblesse des organisations africaines est d'autant plus évidente.

---

<sup>38</sup> Cette situation s'explique en grande partie par les contraintes posées par les plans d'ajustement structurels, qui ont notamment conduit à une réduction drastique voire un blocage des recrutements de personnels dans la fonction publique pendant des années.

<sup>39</sup> Entretien de l'auteur avec des fonctionnaires nationaux, régionaux et internationaux travaillant notamment en Guinée Bissau et au Niger.

<sup>40</sup> *United Nations Office for Project Services*, Dakar.

On l'a déjà souligné, la situation africaine se caractérise par ailleurs par un rôle important et une influence directe des acteurs extérieurs dans les processus de décision sur les politiques agricoles. Si l'on ne se trouve plus dans la situation qui a prévalu au cours des deux dernières décennies où le quitus de la Banque Mondiale était nécessaire pour prendre une quelconque décision dans le secteur, et où la politique agricole nationale était le PASA, on en sort à peine. Le poids des bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, Union Européennes en particulier), reste très important à la fois dans la diffusion d'idées économiques orthodoxes (Coussy, 1995) et dans les processus de décision et de définition des politiques nationales (Bosc et al., 2002) : la situation moyenne typique en Afrique serait d'environ 30 agences d'aide différentes assistant à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies, politiques et programmes par pays (Heidhues et al., 2004). De nombreux bailleurs interviennent par ailleurs directement dans la formulation des projets que ce soit à-travers un soutien financier ou la fourniture d'expertise. La FAO par exemple a été étroitement associée à l'écriture de la PAC du COMESA, comme à celle de la stratégie agricole commune de la CEMAC<sup>41</sup> :

Cette « coopération » avec les bailleurs et organisations internationales se traduit parfois par une « exogénéisation » complète des processus de formulation des politiques. L'élaboration de la PAU de l'UEMOA en fournit une excellente illustration. En 2000, la Commission de l'UEMOA a commandité une étude sur la définition des grandes orientations de sa future politique agricole commune à un bureau d'étude français, l'IRAM<sup>42</sup>, qui l'a réalisée en 2000-2001. Les trois experts « internationaux » issus de ce bureau d'étude, accompagnés d'experts « nationaux » choisis dans chaque pays membre et appuyés par un comité scientifique composé de sept chercheurs « de haut niveau » (provenant d'universités et d'organismes de recherche et de développement français) ont ainsi organisé une mission circulaire dans les huit états membres, et mené leurs propres consultations avec les différents acteurs. Le bureau d'étude a ensuite organisé des 'ateliers nationaux' entre juin et juillet 2001 et un 'atelier régional' en novembre 2001, qui avaient pour but à la fois d'informer les acteurs et de recueillir des avis et commentaires sur des propositions que les experts avaient préalablement formulées. La PAU fut ensuite adoptée en décembre 2001. Une telle configuration mène évidemment à s'interroger sur la légitimité d'une politique ainsi issue d'un processus de consultation aussi rapide, aussi peu « politisé », et entièrement confié à des intervenants extérieurs : peut-on considérer qu'il y ait eu « consultation » sans échange direct entre les acteurs de la société civile et le pouvoir institutionnel et politique en place ?

Ce type de fonctionnement peut en outre se traduire par des situations de dépendance très forte. Ainsi les retards de mise en œuvre de la PAU après son adoption, plusieurs initiatives et projets ayant du être reportés, sont-ils en grande partie imputables aux difficultés budgétaires connues par la Coopération Française en 2003 et 2004.

Cet encadrement extérieur quasi systématique des analyses et de l'expertise dans la formulation des politiques en Afrique ne favorise ni l'appropriation du débat par les élites concernées, ni son développement dans la sphère publique. Il empêche aussi la mise en place de phénomènes d'apprentissage et de capitalisation des expériences par les acteurs concernés dans le pays, qui handicape fortement les politiques publiques africaines, de même que l'absence d'une intelligentsia, d'une classe intellectuelle active, capable de faire le lien entre Etat, société civile et bailleurs extérieurs (Mkandawire, 2000). Ce phénomène est renforcé par

---

<sup>41</sup> Voir par exemple le discours de Jacques Diouf, Directeur Général de la FAO, Cinquième Conférence de la CEMAC, janvier 2004.

<sup>42</sup> Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

le fait qu'une partie significative et croissante des élites africaines est formée dans les pays industrialisés (en particulier aux Etats Unis et dans l'Union Européenne), d'où elle tire ses référents aussi bien intellectuels que pratiques.

### 3.2.2 Impulsion régionale et structuration de la société civile

Alors qu'en Europe, les gouvernements ont toujours ménagé leurs agriculteurs (soit du fait de leur poids électoral, soit par crainte de manifestations et débordements) et les ont associés dès l'origine au fonctionnement de la PAC, les paysans ont un très faible poids dans les échanges politiques de la plupart des pays africains. Cela s'explique en partie par la faible structuration de la profession agricole et des acteurs ruraux en général. Au sein d'un même espace régional, les situations peuvent être très contrastées d'un pays à l'autre, mais la profession est souvent assez peu organisée et la concertation gouvernement / société civile lors des phases de formulation et mise en œuvre des politiques agricoles reste relativement faible. Au Niger par exemple, entre décembre 2001, date de l'adoption de la PAU, et juin 2003, aucun échange n'a été organisé sur cette politique commune, ni à l'initiative des autorités ni à l'initiative des organisations professionnelles (OP). Illustration de la discontinuité des échanges politiques avec la société civile entre les niveaux national et régional, certaines OP nigériennes participent à des consultations régionales sans pour autant être des interlocuteurs directs de l'administration nationale. Au Togo, tandis que les gros commerçants semblent parvenir à faire entendre leur voix, les OP peinent à s'organiser pour consulter leurs membres et construire des positions argumentées sur les questions nationales ou régionales.

Cependant la plupart des organisations professionnelles et syndicales agricoles se sont nettement renforcées à partir des années 1990 en Afrique (Bosc *et al.*, 2002), suivant en cela l'exemple du Sénégal, où différentes associations de développement se sont structurées en Fédération Nationale et ont ensuite créé le Comité National de Concertation des Ruraux en 1993, acteur aujourd'hui majeur d'abord reconnu pour ses compétences technico-économiques puis pour sa légitimité politique (McKeon *et al.*, 2001). Au niveau régional, le ROPPA, Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest, a été mis sur pied en juillet 2000 à Cotonou et s'est donné pour mission de porter auprès des instances de l'UEMOA, les doléances et préoccupations de l'ensemble des paysans et producteurs agricoles regroupés au sein des diverses organisations nationales présentes dans les pays de l'UEMOA (Tremblay, 2003). Il est intéressant de souligner que le ROPPA a clairement émergé en réaction à la mise en place de la PAU de l'UEMOA, à partir de la volonté des acteurs de terrain, et non pas de manière formelle et institutionnalisée comme dans le cas du COPA. L'idée et la volonté parmi les responsables d'organisations paysannes de s'organiser au niveau régional existaient depuis plusieurs années, mais peinait à se mettre en place. L'établissement de la PAU en a été le catalyseur : « *Depuis vingt ans, nous attendons ce moment pour obtenir ce dialogue* »<sup>43</sup>.

Notamment dans le cadre du ROPPA, les OP s'expriment désormais de plus en plus fort et de plus en plus souvent sur les objectifs et le sens des politiques agricoles. Elles se situent pour la plupart en opposition avec les orientations prises dans ce domaine et à contre-courant du *mainstream* libéral décrit plus haut. Par exemple, le ROPPA espère l'émergence d'un nouvel « espace politique régional permettant de restaurer une souveraineté mise à mal dans les domaines qui intéressent les paysans et, avec eux, tous les citoyens de la sous-région »<sup>44</sup>. Il

<sup>43</sup> Adresse du ROPPA aux chefs d'Etats de l'UEMOA à Dakar le 19 décembre 2001.

<sup>44</sup> Conclusions de l'Atelier Régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA, Ouagadougou, les 2, 3 et 4 octobre 2001.

demande à l'UEMOA de faire reconnaître deux droits fondamentaux par la communauté internationale: d'une part, le droit de construire un espace économique régional et, dans ce cadre, une véritable politique agricole et, d'autre part, le droit à la « souveraineté alimentaire » définie à l'échelle sous-régionale, qu'il revendique en Afrique de l'Ouest, comme partout dans le monde, comme un volet majeur de la souveraineté nationale et régionale, et comme un droit. Pour ce faire, il demande que des décisions soient prises, des instruments et des mécanismes mis sur pied pour assurer à la fois une protection externe et une libéralisation interne, de manière à ce que puissent s'établir dans la sous-région des prix « normalement rémunérateurs ».

Comme le souligne Mamadou Cissokho, Président d'honneur du ROPPA :

*« Quoi qu'on nous dise, nous savons que l'on nous a engagés dans un combat perdu d'avance contre des concurrents autrement plus puissants que nous. Cette compétition que les plus forts veulent toujours durcir est impossible pour nous. On peut nous tromper, c'est le jeu, mais nous ne pouvons pas nous tromper nous-mêmes à moins de souhaiter un suicide collectif. Quoi qu'on nous dise ce que nous mangeons n'est pas sur le marché mondial. Quoi qu'on nous dise les produits d'exportation qui sont depuis cent ans sur le marché mondial n'ont pas servi le développement des campagnes. Ils ont fait pousser les villes. »*<sup>45</sup>

Cependant, ces OP nouvellement créés souffrent des mêmes problèmes que les institutions publiques africaines : manque de ressources financières et humaines, difficultés d'organisation et de coordination, notamment avec leur base, autrement dit les paysans sur le terrain. Cela a des conséquences sur leurs contributions techniques aux débats sur les politiques, avec des revendications parfois mal structurées et la possibilité pour les gouvernements de contester leur représentativité. Pour pallier ces faiblesses, certains bailleurs de fonds apportent des soutiens, comme le Club du Sahel de l'OCDE par exemple, qui soutient le ROPPA à travers la fourniture d'expertise via des consultants internationaux (Tremblay, 2003 ; Toulmin et Guèye, 2003).

Malgré ces difficultés, l'organisation et la structuration des OP s'améliorent régulièrement. Elles deviennent des interlocuteurs de plus en plus importants du débat régional et international et ont une influence croissante dans la formulation des politiques (Bosc et al., 2002). Dans le même temps, les associations et les organisations professionnelles développent des relations transnationales (Ténier, 2003). Certaines ont créé des réseaux et des alliances avec des ONG et organisations syndicales agricoles du nord qui leur apportent visibilité internationale, soutien et assistance. Le ROPPA par exemple participe au mouvement international Via Campesina :

*« Pour la Via Campesina et le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), la priorité doit être donnée à une production vivrière, saine, de bonne qualité, culturellement appropriée, pour le marché intérieur de chaque pays et pour le marché sous-régional ou régional de chaque région du monde. Les priorités des paysans et de leurs familles dans les PMA est d'abord de pouvoir produire pour leur famille, puis d'avoir accès au marché intérieur, bien avant d'exporter. »*<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Atelier régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA, Ouagadougou, octobre 2001.

<sup>46</sup> Communiqué de presse commun de Via campesina et du ROPPA délivré à Bruxelles, le 17 mai 2001, à la suite du séminaire des 12 et 13 mai 2001 portant sur « politiques agricoles et commerciales solidaires » organisé à Bruxelles par OXFAM - Solidarité.

Sur la question du coton, par exemple, les producteurs africains, via le ROPPA en particulier, ont investi l'espace international dès novembre 2001, par une déclaration dénonçant l'effet négatif des subventions américaines et européennes sur les cours (Pesche et Nubukpo, 2004). Ils ont ainsi pris de vitesse les responsables politiques nationaux et régionaux.

Si l'échec relatif des recettes appliquées dans la période précédente est reconnu par un nombre croissant d'acteurs du développement<sup>47</sup>, la mobilisation des OP africaines n'est pas étrangère aux récents changements de nature des débats, et en particulier au retour des références à l'agriculture familiale<sup>48</sup> et à la notion de souveraineté alimentaire dans la discussion. Ainsi, la PAC de la CEDEAO affiche-t-elle comme premier objectif spécifique d'«*assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région*». En utilisant le concept de souveraineté alimentaire, la CEDEAO exprime la priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population : «*La politique agricole communautaire opte prioritairement pour l'augmentation de l'offre régionale afin de satisfaire les besoins alimentaires*». Ces formulations contrastent avec les objectifs déjà cités de la PAU de l'UEMOA par exemple, qui, mise en place dans la période précédente, présente une facture, un langage, des termes plus explicitement libéraux.

### **3.2.3 Vers un renforcement du pouvoir de négociation à l'extérieur ?**

La conception de l'intégration régionale comme un instrument de coalition contre l'étranger, que ce soit pour modifier des relations inégalitaires (amélioration des termes de l'échange), pour rompre ces relations (thème de l'autocentrage) ou pour menacer de rupture afin de renforcer le pouvoir de négociation a été fortement affaibli dans la sphère d'influence des organisations de développement suite à la période d'ajustement structurel dans les pays pauvres, mais elle reste extrêmement présente dans les esprits africains (Coussy, 1996). On retrouve ainsi l'idée et la volonté d'améliorer les positions de négociation dans les arènes internationales dans les projets de la CEDEAO et de l'UEMOA, qui cherchent notamment à se doter d'outils pour améliorer leurs stratégies et arguments de négociation sur les enjeux agricoles à l'OMC.

D'un point de vue institutionnel, la Commission de l'UEMOA a le pouvoir de négocier au nom des Etats membres, selon un schéma en partie bâti sur l'exemple européen. Dans le cas de la CEDEAO, des négociations ont lieu entre les Etats membres visant l'harmonisation des positions de négociation internationales et l'élaboration d'un mandat unique de négociation. Il en est de même dans le projet du COMESA au sein duquel les pays membres désirent harmoniser leurs positions de négociation à l'OMC<sup>49</sup>.

Mais comme on l'a déjà souligné, l'efficacité de l'action régionale au niveau international est limitée par la faiblesse des ressources humaines et budgétaires des institutions communes, reflet parfois exacerbé des contraintes existantes au niveau national, qui limitent considérablement leurs ressources dans l'échange politique international. En outre, du fait de

---

<sup>47</sup> Malgré plus d'une décennie d'application de modèles d'inspiration libérale basés sur la promotion du commerce, les échanges intra-régionaux en Afrique sont toujours aussi faibles (Hugon, 1997) et la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux est en réduction constante: la part de l'Afrique dans les exportations agricoles mondiales est ainsi passée de 8% en 1971-1981 à 3,4% en 1991-2000 (FAO, 2003).

<sup>48</sup> ROPPA - SOS faim, 2003, L'avenir de l'agriculture... à travers les exploitations familiales ? 10p.

<sup>49</sup> «*COMESA should have a common stand on the "Development Box" in the WTO negotiations*», compte rendu de la première réunion des ministres de l'agriculture du COMESA, novembre 2002.

la superposition ou de la multiplication des structures régionales, des concurrences et parfois des conflits surgissent entre organisations. Cela a été le cas entre l'UEMOA et la CEDEAO par exemple, dans le cadre de l'ouverture des négociations avec l'Union Européenne sur les accords de partenariat économique : huit pays de l'Afrique de l'ouest faisant partie des deux organisations à la fois, se posait la question des mandats respectifs de l'une et de l'autre. Officiellement les deux organisations négocient, mais en pratique, c'est finalement le choix de l'Union Européenne de privilégier la négociation avec la CEDEAO qui a réglé la question.

Mais, si la dimension institutionnelle a sans aucun doute son importance, le poids des blocs régionaux africains dans les négociations internationales est au moins autant déterminée par leur capacité à s'unir et leurs ressources analytiques et discursives que par la nature des règles du jeu auquel ils doivent participer et par l'antériorité des normes qu'ils doivent négocier. Alors que ces règles sont pour eux nouvelles et complètement exogènes, ils font face à des joueurs anciens, aguerris, dont les propres politiques agricoles ont directement façonné les normes et clauses existantes. Contrairement à leur partenaires principaux (Etats Unis, Union Européenne, Japon, Groupe de Cairns en particulier), les pays africains se trouvent en situation de négocier à l'OMC en même temps qu'ils commencent à mettre en place leurs politiques non seulement régionales mais aussi nationales, ce qui les met forcément en situation de plus grande faiblesse. Ils doivent s'adapter à un cadre préexistant, faire face à des pressions formelles et informelles particulièrement fortes exercées par les pays tiers et l'environnement international, ce qui leur confère une marge de manœuvre d'autant plus réduite, à la fois pour déterminer leurs propres politiques et tenter de peser dans les négociations internationales.

#### **4. Conclusion : approche comparative Afrique / Europe et analyse des politiques publiques...**

Dans cette contribution nous avons choisi de mettre en perspective les politiques agricoles communes mises en place dans la période récente en Afrique, avec la « vieille » PAC européenne. En ayant pris soin de nous interdire toute approche normative, et en laissant de côté « ce qui devrait être » pour ne nous intéresser qu'à ce qui « est », l'utilisation d'une même grille pour « lire » ces deux ensembles de politiques nous a permis de mettre en évidence une grande différence d'enjeux liés à leur existence en Afrique et en Europe, à la fois en terme de pratiques, de ressources mobilisées par les acteurs, et de rapports de force pesant sur les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques. Une telle comparaison nous mène ainsi à repousser l'hypothèse de convergence inévitable des formes institutionnelles et des politiques publiques dans le monde, avancée par certains auteurs pour qui, du fait de processus culturels mondiaux, l'ensemble des pays tendraient inexorablement à adopter les mêmes structures et standards internationaux, notamment sur les plans politique et institutionnel, sans possibilité de maintenir leurs propres caractéristiques « naturelles » et endogènes (Meyer et al., 1997). Les exemples étudiés dans cet article vont plutôt dans le sens des analyses qui soulignent l'ambivalence et les complexités des situations concrètes, et confirment que face à des phénomènes mondiaux, les Etats et les sociétés réagissent de façon très différente en fonction de leur trajectoire propre, et que des pratiques identiques peuvent avoir en réalité des significations très différentes d'un continent à l'autre (Hibou, 1999).

Si l'émergence de structures d'intégration régionale en Afrique et la mise en place de PAC sur le modèle européen aurait pu, au premier abord, accréditer la thèse de la convergence, l'analyse précise montre au contraire que celle-ci n'est qu'apparente. Les divergences sont

marquées entre les PAC des deux continents, malgré des discours de légitimation assez proches, qui ont notamment pour fonction de minimiser et de rendre plus acceptables ces écarts dans le jeu politique notamment international. Les PAC africaines résultent à la fois d'une influence très forte des pays du nord, que ce soit via les bailleurs de fonds ou les négociations commerciales, et des trajectoires spécifiques des pays auxquels elles se rapportent. Comme le souligne Dominique Darbon (2004a, p. 104), « via la dépendance institutionnelle, les Afriques sont rattachées à la temporalité du Nord, qui les inscrit dans une histoire longue dont elles ne sont que les enfants naturels, tout en étant en permanence plongées dans le temps court de la réception sociale des innovations techniques, qui se réalise d'autant plus mal que le transfert des modèles n'est pas préparé par des adaptations ». C'est en tous cas ce que notre analyse comparée a permis d'illustrer, dans un secteur de politique publique particulier qu'est celui de l'agriculture, et à un niveau de gouvernance spécifique qu'est le niveau régional (parfois également qualifié de « sous-régional » en Afrique).

Ces liens expliquent aussi une grande partie de l'intérêt du transfert de l'approche et des outils de l'analyse des politiques publiques, forgés dans le contexte des pays du Nord, au cas africain. Dans cette contribution, nous avons essentiellement travaillé trois questions structurantes de l'analyse des politiques publiques : (i) la question de la sectorisation de l'action publique, en soulignant que la légitimité de l'agriculture comme secteur d'action publique au niveau national comme au niveau régional ne se pose pas dans les mêmes termes en Europe et en Afrique ; (ii) la question de la nature et des processus de définition du référentiel sectoriel, qui ne répondent pas aux mêmes enjeux sur l'un et l'autre continent ; et (iii) la nature des échanges politiques à l'œuvre et la question de la construction et des formes de socialisation politique des acteurs qui y sont impliqués, fortement marqués par le phénomène de dépendance institutionnelle.

Premièrement, nous avons montré que l'agriculture en tant que secteur de politique publique et la répartition des tâches et compétences entre niveau national et régional ne se pose pas dans les mêmes termes en Europe et en Afrique. En Europe, l'enjeu agricole avait d'abord été défini dans un cadre national avec des politiques sectorielles fortement institutionnalisées, puis transférées au niveau communautaire avec une politique commune résultant d'un compromis entre les politiques nationales préexistantes. En revanche en Afrique, on assiste à un mouvement inverse : à partir d'une situation initiale caractérisée par une absence ou une vacuité des politiques agricoles au niveau national, la mise en place de politiques régionales, pourtant très faiblement mises en œuvre, tendrait à induire dans un second temps la relance et le renforcement de l'organisation du secteur et des politiques nationales. On a ainsi mis en évidence un effet de catalyse du niveau régional, qui aurait permis à l'agriculture d'apparaître aujourd'hui comme un secteur légitime d'action publique en Afrique. Les politiques agricoles semblent en effet s'être libérées du « tabou » qui les assimilait encore très récemment à des entraves systématiques au libre marché dont il fallait absolument se débarrasser (Blein et D'Andlau, 2003). Mais on a souligné également que cette toute nouvelle légitimité ne peut s'expliquer sans un détour par la communauté des bailleurs de fonds et des organisations internationales, qui d'une part tendent à favoriser l'intégration régionale (Union Européenne en particulier) et d'autre part, tirant les leçons des échecs du tout libéral des années 1990, incitent à nouveau les Etats africains à mettre en place des politiques agricoles, après les en avoir fortement dissuadés pendant de longues années.

Deuxièmement, nous avons décrit les grandes différences entre le référentiel de la PAC européenne -tant au moment de sa mise en place que depuis ses transformations récentes, et ceux des PAC africaines. En Europe, la politique s'est construite au niveau régional en tant

que politique des marchés, sur la base d'un référentiel protectionniste et modernisateur, et accompagnée de politiques des structures bien établies au niveau national. En revanche en Afrique, les politiques agricoles communes sont essentiellement formulées sur la base d'un référentiel de régionalisme ouvert et d'insertion dans les marchés internationaux, sans protection du marché intérieur et avec de rares soutiens à la production ou aux infrastructures agricoles aux niveaux national et régional. La nature de ces référentiels s'explique par la prégnance d'un *mainstream* libéral porté par les principaux bailleurs de fonds, qui influencent fortement la définition des politiques. Contrairement à la situation européenne où la politique et ses réformes résultent d'un compromis établi entre les différents Etats membres sur la base d'échanges politiques nationaux dans lesquels les syndicats agricoles pèsent fortement, les politiques agricoles communes africaines résultent de compromis élaborés avant tout avec l'extérieur, en particulier les bailleurs de fonds. En ce sens, la mise en place de PAC en Afrique correspondrait une fois de plus au transfert de technologies historicisées sans leur historicité ou plutôt sans le système social qui lui donne cohésion, caractéristique du processus de fabrication des sociétés projetées chères à Dominique Darbon (2004, p.19), ce qui expliquerait par ailleurs leur très faible degré de mise en œuvre. De même, tandis qu'en Europe, la libéralisation s'est faite progressivement et le marché des produits agricoles a été ouvert de façon ciblée vis-à-vis de l'extérieur sur la base d'une politique ancienne et bien organisée, l'ouverture aux échanges a été le plus souvent brutale en Afrique, et si la période d'ajustement structurel promue par les bailleurs internationaux semble prendre fin, les politiques continuent néanmoins de subir de fortes contraintes extérieures -qu'elles soient réelles ou exagérées, notamment via l'OMC.

Enfin, troisièmement, cet article s'est intéressé à la nature des échanges politiques à l'œuvre et aux phénomènes de construction sociale et politique des acteurs qui y sont impliqués. En Europe, la PAC s'est établie à travers l'implication originelle d'une profession agricole très bien organisée et déjà impliquée dans les processus de décision sectoriels nationaux. L'espace des débats s'est ensuite progressivement régionalisé du fait notamment de l'acquisition d'un rôle politique croissant de la Commission Européenne en vue d'adapter la PAC aux enjeux des négociations et aux règles de l'OMC. Grâce au poids politique important de l'UE dans les négociations de l'OMC et à d'importantes capacités analytiques et discursives déployées à cet effet, la PAC européenne a ainsi été adaptée aux pressions extérieures à travers un changement de mode de soutien, mais sans remise en cause fondamentale. En Afrique au contraire, dans la majorité des cas les acteurs se trouvent dans une situation d'incapacité institutionnelle, matérielle voire intellectuelle à structurer le débat tant au niveau national que régional ; par ailleurs on n'a pas de tradition d'échange politique institutionnalisé avec les organisations paysannes tel qu'il existe en Europe. Si la rhétorique de la « participation », chère aux bailleurs de fonds, fait désormais systématiquement partie des processus, si des « consultations » de la société civile sont organisées par les ONG, experts, cabinets d'étude qui assistent -voire pilotent- la formulation des politiques, elles ne sont en aucun cas comparable avec le travail de médiation sociale (Muller, 1990) nécessaire à la fabrication de politiques publiques légitimes et opérantes telle que représentées dans le référentiel normatif des Etats occidentaux. En outre, l'extrême faiblesse des ressources financières, des moyens humains et des capacités analytiques des Etats africains les empêche par ailleurs d'assumer un rôle d'initiative, d'orientation, du débat et des négociations tel qu'on l'attend d'un pays membre de l'Union Européenne par exemple. Du fait de ces difficultés, des acteurs extérieurs (ONG, cabinets d'étude, etc.) sont quasi systématiquement invités à les assister aux différents stades du processus de décision. Et ce qui est vrai au niveau national l'est aussi au niveau régional : on a ainsi montré que contrairement à l'UE, les organisations régionales africaines n'ont ni les capacités institutionnelles et politiques, ni les ressources analytiques et discursives

pour élaborer puis défendre et imposer sur la scène internationale, un quelconque « modèle régional spécifique » de politique agricole.

En contrepoint de la faiblesse des Etats et des organisations régionales, nous avons décrit le mouvement de mobilisation et de structuration des organisations paysannes sous l'impulsion de la mise en place des PAC de l'UEMOA et de la CEDEAO. C'est ainsi notamment qu'a été créé le ROPPA, désormais repéré à l'intérieur comme à l'extérieur de la sous région comme un acteur incontournable des négociations régionales et internationales. Son rôle de premier plan dans l'affaire du coton portée devant l'OMC à Cancun, mais également la reprise de ses idées et arguments, tels que la notion de souveraineté alimentaire, l'importance à accorder à l'agriculture familiale, la priorité à donner au marché intérieur par la toute récente PAC de la CEDEAO, attestent de son influence croissante. On a évoqué également ses stratégies d'alliance avec des interlocuteurs bien choisis au nord, établies sur ses propres thèmes (reconnaissance du rôle de l'agriculture familiale, soutien à la production, protection du marché, etc.) afin de consolider ses positions et ses arguments dans les combats politiques qu'il mène aux échelons nationaux, régional et international ; il est significatif par exemple qu'il s'allie avec la Via Campesina et José Bové, et non pas avec le COPA ou la FNSEA par exemple. En d'autres termes, le ROPPA a réussi à se constituer comme interlocuteur politique légitime, comme acteur politique à part entière de la communauté régionale et internationale des politiques agricoles. Cependant, la représentativité des organisations professionnelles et paysannes en Afrique, et du ROPPA en particulier, est parfois discutée. S'il a développé une habileté certaine à débattre de sujets complexes aux enjeux multiples, et s'il est ainsi devenu un acteur politique majeur capable d'interagir avec les élites gouvernementales et internationales, l'enracinement politique du ROPPA dans les communautés paysannes qu'il prétend représenter, sa capacité de mobilisation, et la genèse sociale de son discours, restent des questions assez largement ouvertes. L'émergence de cet acteur nouveau correspond-elle à la construction d'un pendant africain au fameux « médiateur » des politiques publiques à la française, ou bien est-il le simple sous-produit sectoriel et régional, sans enracinement social particulier, de politiques agricoles communes « pour la forme » et pour les bailleurs, nouvel avatar des sociétés projetées ?

La comparaison proposée dans cet article a ainsi permis d'aborder la question du transfert des outils et approches de l'analyse des politiques publiques des contextes de pays « nord » où elles se sont initialement développées à celui des pays du « sud », qui présentent, en particulier dans le cas africain, des caractéristiques économiques, sociales, politiques et institutionnelles fondamentalement divergentes. Si les exemples tirés du cas des politiques agricoles communes européenne et africaines n'ont permis d'illustrer que quelques unes des pistes proposées par ce vaste chantier de recherche, nous avons néanmoins essayé d'en démontrer la pertinence et la richesse, et tenté de mettre en évidence l'intérêt de poursuivre, approfondir et élargir ce type de travaux, tant du point de vue empirique que théorique.

## Bibliographie

- Amin S., 1996, *Les défis de la mondialisation*, Forum du Tiers-Monde, L'Harmattan, Paris, 345 p.
- Amin S., 2004, *L'économie politique de l'Afrique dans le système mondial*, Union Africaine, Addis Abeba.
- Badiane O., Delgado C. L., 1995, *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Sub-Saharan Africa: A Synthesis*, IFPRI, Washington.
- Bergsten F., 1997, *Open Regionalism*, Institute for International Economics, Working paper 97-3, Washington.
- Blein, R., D'Andlau, G., 2003, « Les politiques agricoles en jeu », *Grain de sel*, numéro 25, Inter-Réseaux, pp 9-11, Paris.
- Bosc P.M., Berthomé J., Losch B., Mercoiret M.R, 2002, « Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines : De la protection sous tutelle à la mondialisation », *Revue internationale d'économie sociale*, n° 285, pp 47-62.
- Courty G., Devin G., 1996, *L'Europe politique*, La Découverte, Paris, 125 p.
- Coussy J., 1995, *Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe, Représentations et projets en Afrique du sud et au Zimbabwe*, Les études du CERI, Numéro 10.
- Coussy J., 1996, « L'international sans territoire. Causes économiques et imaginaires économiques de la régionalisation », *Cultures et conflits*, vol. 21-22, pp 347-372.
- Coussy J., 2004, « Le succès du NEPAD, un paradoxe », *Perspectives internationales*, Centre Etudes Internationales et Mondialisation, vol. 5, n° 1, pp 4-5.
- Coussy J., Hugon Ph., 1992, *L'intégration régionale et l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Ministère de la coopération et du développement, Etudes et documents, La Documentation Française, Paris.
- Darbon D., 2004a, « Comparer les administrations du nord et du sud : Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », *In : Thiriot. C, Marty. M, Nadal. E. (dir), Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Karthala, Paris.
- Darbon D., 2004b, « Peut on relire le politique en Afriques via les politiques publiques? », *In : Triulzi A. (ed.), State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milan.
- De Melo J., Panagarya A. (dir.), 1993, *New Dimensions in Regional Integration*, Center for Economic Policy Research, Cambridge.
- Fouilleux E., 2003, *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Paris, 385 p.
- Fouilleux E., 2004, « CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discourse Efficiency », *West European Politics*, Vol.27, No.2, p. 235-255.
- Fukasaku K. (dir.), 1996, *Coopération et intégration régionale en Asie*, OCDE, Paris.
- Fukasaku K., 1996, *Asia & Europe: Beyond Competing Regionalism*, Japan-Europe Symposium 199, Sussex Academic Press, Paris.

- Heidhues F., Atsain A., Nyangito H., Padilla M., Ghersi G., Le Vallée J.C., 2004, *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa. An Assessment*, IFPRI, 2020 Discussion Paper 38, Washington.
- Hibou B., 1999, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », In : Hibou B. (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala, Paris, 398 p.
- Hugon Ph. (dir.), 2002, *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Karthala, Paris.
- Hugon Ph., 1997, *La régionalisation comparée en Afrique Sub-Saharienne et en Asie Orientale*, Rapport rédigé pour le Commissariat Général du Plan, Cered/Cernea, Paris.
- Hugon Ph., Coussy J., 1995, *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, Etudes et Documents, Cered/Cerna, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 307 p.
- Matthews A., 2003, *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*, TMAP 45, FAO, Rome, 95 p.
- Mazoyer M., Roudart L., 2002, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Seuil, Paris, 699 p.
- McKeon N., Wolford W., Watts M., 2001, *Peasant Associations in Theory and Practice*, Working Paper, UNRISD, Project on Civil Society Strategies and Movements for Rural Asset Redistribution and Improved Livelihoods”, 109 p.
- Meyer J.W., Boli J., Thomas G., Ramirez O.F., 1997, « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, Vol 103/1, pp 144-181.
- Mkandawire T., 2000, *Non-organic Intellectuals and “Learning” in Policy-Making in Africa*, Paper discussed at the EGDI seminar “What do Aid Agencies and their Co-operating Partners Learn from their experiences?” on 24 August 2000.
- Muller P., 1984, *Le Technocrate et le paysan*, Les Editions Ouvrières, Paris. 173 p.
- Muller P., 1990, *Les Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris. 128 p.
- Narlikar A., 2001, *WTO Decision-Making and Developing Countries. Trade Related Agenda Development and Equity*, Working Papers No11, South Center, Genève.
- Pesche D., Nubukpo K., 2004, *L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation*, CIRAD.
- Sangaré L., 1998, *Les fondements économiques d'un état confédéral en Afrique de l'ouest. Les étapes africaines de l'intégration multisectorielle sous-régionale*, Etudes africaines - Interdépendance africaine, 378 p.
- Schiff M., Winters L.A., 2002, *Regional Cooperation, and the Role of International Organization and Regional Integration*, World Bank Policy Research Paper 2872, July, 33p.
- Ténier J., 2003, *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Les études de la documentation française, Paris, 232 p.
- Toulmin C., Guèye B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, Sahel and West African Club, OECD, SAH/D(2003)541, Paris, 144 p.
- Tracy M., 1986, *L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale. Crises et réponses au cours d'un siècle*, Economica, Paris. 464 p.

Tracy M., 1997, *Agricultural Policy in the European Union*, Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium, 104 p.

Tremblay L., 2003, *Appui au ROPPA dans la mise en œuvre de la politique agricole de l'UEMOA*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, SAH/D(2003)543, Paris, 37 p.