

Réalisé par :



Avec le soutien de :



Les organisations paysannes dans la négociation des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et au Sénégal

Fiche 2 : Comprendre les enjeux

SOMMAIRE

ACRONYMES

INTRODUCTION

1. L'ENJEU DE LA CONCERTATION PAYSANNE INTERNE ET DE LA NÉGOCIATION
2. L'ENJEU DE LA RECONNAISSANCE INTERNE ET EXTERNE
3. COMPRENDRE LES DIVERS CADRES DE NÉGOCIATIONS
4. INTÉGRER LES ESPACES DE NÉGOCIATIONS
5. DÉFENDRE UNE VISION DE L'AGRICULTURE

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE ET LIENS UTILES

Cette fiche a été réalisée par Daouda Diagne, sociologue rural, chargé d'information, de communication et de formation à la Fédération des ONG du Sénégal (Fongs – Action paysanne), dans le cadre du projet d'Inter-réseaux Développement rural intitulé « Informons les organisations paysannes du Sud sur les politiques agricoles et rurales » financé par la Fondation de France (FDF), le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) et Inter-réseaux Développement rural (IR).

ACRONYMES

ACP	Pays Afrique-Caraïbes-Pacifique
AGOA	African Growth and Opportunity Act
APE	Accord de partenariat économique
ASPEX	Agence sénégalaise pour la promotion des exportations
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CNNCI	Comité national de négociation commerciale internationale
CNUCED	Conférence des nations unies pour le commerce et le développement
CROASP	Conseils régionaux d'orientation agro-sylvo-pastoral
CSOASP	Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral
ECOWAP	Politique agricole commune de la CEDEAO
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> -Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture,
FMI	Fonds monétaire international
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Accord général sur les tarifs et le commerce
LOA	Loi d'orientation agricole
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LPDA	Lettre de politique agricole
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i> - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Organisations paysannes
PAPED	Programme APE pour le développement
PAS	Programmes d'ajustements structurels
PASA	Politique d'ajustement du secteur agricole
PAFFO	<i>Pan African Farmers Forum</i> - Plate-forme panafricaine des organisations paysannes et de producteurs agricoles
PAU	Politique agricole de l'UEMOA
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PNIA	Programmes nationaux d'investissement agricole
PRIA	Programme régional d'investissement agricole
PSAOP	Programme des services agricoles et des organisations paysannes
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
TEC	Tarif extérieur commun
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique monétaire ouest-africaine
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
UN3P	Union des paysans, pasteurs et pêcheurs

INTRODUCTION

Cette fiche s'intéresse à la problématique de l'implication des organisations paysannes (OP) sénégalaises et ouest-africaines dans les négociations des politiques agricoles. Elle est destinée à fournir des outils de compréhension et d'action aux responsables des OP, mais aussi aux autres acteurs de la société civile, et à tous ceux qui s'intéressent au sujet.

Elle s'intègre dans une série de trois fiches sur les OP dans la négociation des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et au Sénégal :

- ➔ Fiche 1 : *Connaître la problématique* ;
- ➔ Fiche 2 : *Comprendre les enjeux* ;
- ➔ Fiche 3 : *Agir dans les négociations*.

Pouvoir négocier est une opportunité pour les paysans de défendre leurs intérêts dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles. Cependant, pour y parvenir, les OP sont confrontées à certains enjeux. Elles doivent d'abord animer des concertations paysannes internes. Elles doivent également se faire reconnaître par les autres acteurs comme interlocuteurs légitimes et représentatifs. Elles doivent par ailleurs comprendre et intégrer les différents espaces de négociations et être capables d'y faire connaître, accepter et défendre leur vision de l'agriculture.

Cette fiche est organisée en plusieurs axes :

- (i) L'enjeu de la concertation paysanne interne, l'institutionnalisation de la concertation et la négociation entre acteurs sont d'abord présentés.
- (ii) L'enjeu de la reconnaissance externe est ensuite abordé.
- (iii) Connaître et comprendre les divers cadres de négociations est une condition pour pouvoir maîtriser les enjeux des négociations qui s'y déroulent. Cet aspect est traité à travers une présentation analytique des multiples espaces et cadres de négociations, au niveau national, sous-régional et international.
- (iv) La manière dont les OP investissent les différents cadres de concertation est présentée à travers les exemples du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) au Sénégal, et du Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) aux niveaux sous-régional et international.
- (v) Enfin, sont décrits les éléments principaux de la vision de l'agriculture défendue par ces OP dans ces différentes instances.



1. L'ENJEU DE LA CONCERTATION PAYSANNE INTERNE ET DE LA NÉGOCIATION

La concertation est un enjeu important dans la négociation des politiques agricoles. Les membres des OP doivent se mettre d'accord avant de faire face aux autres acteurs. La concertation est aujourd'hui de plus en plus institutionnalisée dans les différentes phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques agricoles. Une fois que les positions paysannes sont clairement définies, la négociation peut alors avoir lieu entre les OP et les autres acteurs.

LA CONCERTATION PAYSANNE

Avant de pouvoir mener efficacement des négociations avec les autres acteurs, les OP doivent d'abord élaborer leurs propres positions par rapport aux enjeux des négociations. Cela passe par une phase de consultation interne, qui peut concerner les membres d'une seule OP, ou de plusieurs OP lorsqu'il s'agit d'enjeux nationaux ou sous-régionaux. Cette consultation paysanne permet l'expression libre des membres et débouche sur une concertation pour s'entendre et élaborer des positions communes à aller défendre. La phase de concertation interne n'est cependant pas toujours facile à mettre en œuvre, pour plusieurs raisons :

UN COUT NON NEGLIGEABLE

Les déplacements, la restauration et l'hébergement ne sont pas toujours faciles à assurer d'autant plus que ce sont des activités qui, en général, ne sont pas inscrites dans les budgets des programmes d'appui aux OP. En effet, ces activités à dimension institutionnelle ne sont pas facilement prises en charge par les partenaires financiers des OP et elles sont difficilement programmables car les agendas des concertations ne sont souvent pas maîtrisés par les OP.

DES DELAIS SOUVENT INSUFFISANTS

D'autre part, les OP sont souvent conviées aux négociations dans un délai trop court pour leur permettre de procéder à une concertation interne préalable. Souvent les documents et supports des éléments de négociation sont reçus tardivement. Les OP ont besoin de temps pour s'approprier les contenus, sans parler des besoins de duplication et de partage interne. Les ressources humaines et financières ne sont pas toujours disponibles ou mobilisables à temps pour permettre une bonne valorisation.

DES ACQUIS CERTAINS AU FIL DES ANNEES

Pourtant, les OP acquièrent de plus en plus de compétences, en tirant les enseignements de leurs expériences passées. Elles commencent à intégrer la phase de concertation interne dans la négociation avec les partenaires, par exemple dans l'élaboration des lois agricoles ou la négociation de programmes nationaux. Ce fut le cas lors de la phase d'élaboration de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) : le CNCR a demandé à disposer de plusieurs mois pour organiser une phase de concertation interne avec ses membres et les autres acteurs du monde rural.

LA CONCERTATION RECONNUE ET INSTITUTIONNALISEE DANS LES TEXTES DE POLITIQUE AGRICOLE

La concertation peut être considérée comme un des acquis de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) promulguée en 2004 au Sénégal. Dans de nombreux articles, la concertation est mentionnée de façon très explicite.

Encadré 1 : La concertation dans la Loasp

Quelques extraits illustrant le principe de concertation dans la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (2004) :

Article 4 : La politique et les programmes de développement agro-sylvo-pastoral sont définis, mis en œuvre et évalués par l'État, en concertation avec les collectivités locales et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés.

Article 11 : Des mécanismes de concertation avec les organisations professionnelles agricoles sont mis en place par chaque démembrement de l'État directement concerné par la politique de développement agro-sylvo-pastoral.

Article 75 : Un Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale est institué. Il est présidé par le Président de la République, son secrétariat est assuré par le ministre chargé de l'Agriculture et il comprend des représentants des organisations professionnelles agricoles. Le conseil assure le suivi de la mise en œuvre de la présente loi et donne des avis sur les questions de développement agro-sylvo-pastoral.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap), le principe de la concertation est également acté.

Encadré 2 : L'élaboration des Pnia/Pria, un processus participatif

Dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'Ecowap et de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim, une démarche participative a été adoptée pour l'élaboration du programme régional d'investissement agricole (Pria) et des programmes nationaux d'investissement agricole (Pnia).

L'objectif est de permettre une meilleure appropriation et internalisation des résultats et de garantir les chances de la prise en compte de ces derniers par les pouvoirs publics. Ainsi, la démarche implique tous les acteurs qui sont à l'interface des questions de développement agricole : les cadres des ministères de l'Agriculture, des Finances, de l'Économie et du Développement, du Commerce et de l'Industrie, de l'Environnement, les responsables des organisations professionnelles et consulaires, les acteurs du secteur privé et les partenaires techniques et financiers.

Le processus est sanctionné au niveau national par la présentation par le gouvernement d'une charte à l'ensemble des partenaires du secteur agricole à savoir le secteur privé, les organisations paysannes, la société civile, les partenaires techniques et financiers. La signature de cette charte appelée « pacte Ecowap/PDDAA » marque l'engagement du gouvernement et de ses partenaires à faire du Pnia, le creuset unique de l'ensemble des stratégies de développement du secteur agricole au niveau de chaque pays.

Cedeao, 2008

Il faut cependant noter que l'application des textes n'est pas toujours effective. Autant elle l'est au niveau sous-régional dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ecowap, autant elle trouve des limites dans certains pays. Par exemple au Sénégal, dans le cadre de la mise en œuvre du Pnia, le CNCR n'a pas été partie prenante de la signature de la charte ; c'est une organisation proche des autorités administratives qui a signé au nom des producteurs sénégalais.

LA NEGOCIATION, UN APPRENTISSAGE PERMANENT

La phase de négociation avec les autres acteurs est déterminante pour les OP. Elle constitue une forme de reconnaissance institutionnelle pour les OP impliquées. Elle leur permet de faire connaître leurs visions et de défendre les positions paysannes.

Cependant les négociations ne sont pas toujours faciles, pour plusieurs raisons : elles se font dans des règles et langages qui sont surtout maîtrisés par les acteurs non paysans. Ce ne sont pas tous les responsables qui arrivent à s'y conformer et à réussir, même si de plus en plus de leaders paysans ont acquis une expérience en la matière, notamment ceux qui ont des responsabilités à différents échelons (national et sous-régional). Parfois, les OP désignent une personne ressource non paysanne mais connaissant le monde paysan pour être leur négociateur principal. Ce fut le cas par exemple au Sénégal lors de la négociation des accords pour la rédaction de la Loasp dans sa dernière version.

2. L'ENJEU DE LA RECONNAISSANCE INTERNE ET EXTERNE

La concertation est en grande partie conditionnée par la reconnaissance des acteurs paysans. D'abord, les responsables et leaders paysans doivent être reconnus par les membres de leurs OP. Cela leur confère une certaine légitimité à parler en leurs noms, et leur donne aussi une capacité de mobilisation en cas de besoin. Se pose également la question de la reconnaissance des OP par les autres acteurs, que ce soit l'État, les partenaires techniques et financiers ou les autres acteurs de la société civile. En effet, la représentativité des OP est souvent remise en cause par ceux avec qui ils ont à négocier au niveau national pour défendre les intérêts des paysans.

LA REPRESENTATIVITE INTERNE

Elle comporte deux enjeux : la légitimité des responsables et la représentativité de l'OP.

LA LEGITIMITE INTERNE DES RESPONSABLES

Représenter les membres est une des fonctions principales des responsables d'OP. En plus des capacités liées à leur personne (engagement, valeurs humaines, etc.), les responsables sont souvent choisis pour leur capacité à dialoguer avec le monde extérieur. Parfois, il arrive que la position des acteurs qui assurent la fonction de représentation soit indexée : « *ils ne sont jamais là !* » ; « *ils sont tout le temps dans les avions* » ; « *ils sont là pour eux-mêmes !* » ; « *on ne sait pas ce qu'ils font !* ». Souvent injustifiées, ces accusations reflètent des situations de rupture ou de déconnexion entre des leaders et leur base, qui ne perçoit pas toujours l'utilité et les résultats de la représentation.

Les responsables paysans doivent avoir une reconnaissance interne, qui lui permet de mobiliser les membres de leurs organisations par exemple lors des concertations internes et pour des actions de lobby et de plaidoyer. Ce fut le cas lorsque le CNCR a réussi à mobiliser plus de 30 000 de ses membres au stade Léopold Sédar Senghor, à Dakar, en janvier 2003 (voir II.B.1).

LA REPRESENTATIVITE DES OP : S'UNIR DANS LA DIVERSITE

Les paysans cherchent à parler d'une seule voix pour mieux se faire entendre et négocier avec les autres acteurs. Au niveau national ou sous-régional, les regroupements dans des ensembles plus grands sont obligatoires pour arriver à dépasser des contraintes telles que les indéniables concurrences en matière de leadership et parfois des différences d'analyse et de vision de l'agriculture et de son avenir. « *Le processus de regroupement des OP se heurte à de nombreuses résistances internes qui résultent de la diversité de leurs histoires respectives, de leurs objectifs et de leurs formes d'action* » (Mercoiret, 2006).

Depuis sa création, la Fongs a souhaité favoriser la création d'un mouvement paysan national. Elle l'a réaffirmé lors de son assemblée générale en 1990. Cependant, lorsqu'elle voulait défendre les intérêts des paysans, certaines autorités publiques répondaient aux responsables « *vous ne représentez pas tous les paysans du Sénégal !* ». Mais quelques années après sa création en 1993, le CNCR est devenu incontournable dans les négociations avec l'État.

Le processus de création du CNCR a permis de dépasser les clivages dans la mesure où deux formes d'organisations se sont retrouvées dans la même instance : des associations comme la Fédération des ONG du Sénégal (Fongs - Action paysanne) issues d'une dynamique paysanne autonome, et d'autres comme l'Union nationale des coopératives agricoles (Uncas) qui a longtemps été sous le contrôle des autorités étatiques. Les efforts de regroupements paysans effectués ces dernières décennies montrent que les OP ont pu franchir ces difficultés, même si des efforts sont nécessaires pour arriver à préserver les acquis.

LA RECONNAISSANCE PAR LES AUTRES

LA PREUVE PAR LA CAPACITE DE MOBILISATION

Il est vrai que le CNCR ne regroupe pas l'ensemble des groupements paysans du Sénégal. Cependant, nombre d'observateurs lui reconnaissent sa réelle capacité de mobilisation à travers de nombreux réseaux traditionnels, sociaux et politiques des leaders de ses organisations faitières.

À ce propos il est utile de rappeler que la première demande officielle d'élaboration d'une politique agricole au Sénégal a été formulée par le CNCR dans le cadre d'un manifeste paysan lu à l'occasion d'une mobilisation organisée par le CNCR. Ce dernier a rassemblé des dizaines de milliers de ses membres à Dakar, en janvier 2003, dans l'enceinte du plus grand lieu de rassemblement de la capitale, le stade Léopold Sédar Senghor où par ailleurs, le Président de la République avait prêté serment lors de son investiture en 2000.

LA RECONNAISSANCE PAR L'INTEGRATION DES ESPACES DE NEGOCIATIONS

Si le rôle technique et économique des organisations paysannes est apprécié, encouragé et soutenu par les pouvoirs publics, leur rôle dans la représentation et la défense des intérêts des agriculteurs est moins souvent reconnu.

« Nombre d'administrations et de politiques semblent ainsi peu pressés de voir émerger des contre-pouvoirs. Poussés par les bailleurs de fonds à ouvrir le dialogue avec les agriculteurs, certains gouvernements ne s'y résolvent que formellement ou peinent à trouver les démarches novatrices qui permettraient l'implication réelle des agriculteurs dans le processus de prise de décision » (Mercoiret, 2006).

La représentativité des OP n'est vraiment reconnue et acquise auprès des autorités que lorsque les OP sont légitimées à travers leur intégration officielle dans des instances de concertation et de négociation.

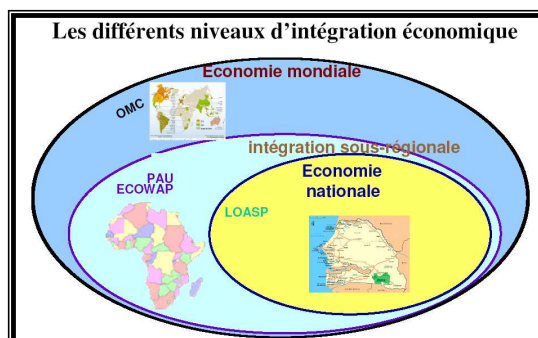
3. COMPRENDRE LES DIVERS CADRES DE NÉGOCIATIONS

Il existe différents espaces de concertation superposés et imbriqués à différentes échelles.

DE MULTIPLES ESPACES ET CADRES DE NEGOCIATION

DIFFERENTS ESPACES IMBRIQUES

Le domaine de l'agriculture est traité à différents échelons. De l'exploitation familiale située dans une zone de production donnée aux échelons national, sous-régional et international, des intérêts sont à défendre, des acteurs s'organisent dans différentes structures paysannes, et des institutions administratives, régionales, nationales, sous-régionales et internationales régissent les questions liées à l'agriculture à travers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles.



Malgré l'existence de divergences liées à la diversité des espaces et des enjeux, les acteurs sont amenés à chercher des convergences. Par exemple dans le cadre des politiques commerciales, au-delà des intérêts nationaux à défendre, les États sont amenés à s'entendre pour avoir une position commune à défendre au niveau sous-régional.

DIFFERENTS NIVEAUX D'IMPLICATION DES OP

Les OP se sont structurées à différents niveaux pour pouvoir agir sur l'ensemble des enjeux. Elles sont ainsi amenées à se positionner selon différents niveaux et cadres de négociations pour y défendre les intérêts des producteurs.

Au Sénégal, elles doivent tout autant suivre les négociations au sein des zones de production (par exemple au sein des interprofessions du riz ou de la tomate dans la vallée du fleuve Sénégal), que s'impliquer au niveau national (par exemple pour suivre la mise en œuvre des décrets d'application qui concernent les interprofessions).

De la même manière, au niveau régional, elles suivent les négociations au niveau de l'UEMOA et de la Cedeao pour peser sur les choix défendus par le Sénégal concernant un produit aussi sensible que le riz (pour ne citer que celui-ci). Il en est de même en ce qui concerne les Accords de partenariat économique (APE) en négociation avec l'Union européenne.

Au niveau continental, l'harmonisation entre l'Ecowap et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), à travers le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), amène les OP à se structurer en une Plate-forme panafricaine des organisations paysannes et de producteurs agricoles (Paffo).

Les différents niveaux et cadres de négociation

Niveau de négociation	Textes	Cadres de négociation	Organisation paysanne impliquée
Mondial	Accord sur l'agriculture OMC	Cedeao	Roppa
Afrique	NEPAD / PDDAA	Union Africaine	Paffo
Sous-régional : <ul style="list-style-type: none"> ➔ UEMOA ➔ Cedeao 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Politique agricole de l'UEMOA (PAU) ➔ Politique agricole de la Cedeao (Ecowap) ➔ Accords de Partenariat Economiques (APE) 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Commissions UEMOA ➔ Task Force Cedeao 	Roppa
National	LOA nationales	Instances nationales	Plates-formes nationales
Zones de production	Accords interprofessionnels	Filières	OP locales

UNE GRANDE DIVERSITE D'ACTEURS : L'EXEMPLE DU SENEGAL

Les acteurs interviennent à différents niveaux, du national à l'international. Cette multiplicité d'acteurs impliqués à tous les échelons est visible dans le cadre de la politique commerciale, qui est l'un des enjeux les plus importants des politiques agricoles.

LES ACTEURS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

L'exécutif joue un rôle prépondérant dans la politique commerciale du Sénégal.

UNE POLITIQUE COMMERCIALE ORIENTEE PAR LE CHEF DE L'ÉTAT

Le Chef de l'État oriente la politique commerciale, définie par le Premier Ministre puis conduite et mise en œuvre par le ministre du Commerce.

LE MINISTRE DU COMMERCE, RESPONSABLE DES NEGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Le ministre du Commerce mène les négociations commerciales internationales en étroite coordination avec le ministre de l'Économie et des Finances et les ministres techniques concernés, le cas échéant. Il représente l'État dans les réunions ministérielles de l'OMC et constitue le point focal pour le suivi des accords de l'OMC et la participation du Sénégal aux activités de l'OMC, sous réserve de l'exercice de la politique commerciale commune de l'UEMOA et de la Cedeao. Il est responsable des autorisations d'importation ou d'exportation et des licences à l'importation et à l'exportation dans les cas où celles-ci sont nécessaires pour la protection de la santé du consommateur. Le ministre est également responsable des mesures anti-dumping, des mesures compensatoires et des mesures de sauvegarde.

Au sein du ministère, la Direction du commerce extérieur (DCE) a pour principales missions :

- de gérer les mécanismes de protection de l'économie nationale que les accords de l'OMC autorisent à mettre en place ;
- de consolider la stratégie d'intégration du système commercial multilatéral par des actions prises dans le cadre de l'UEMOA, de la Cedeao, de l'Agoa et de l'OMC.

Pour mener à bien sa mission, le ministre a sous sa tutelle un certain nombre de structures d'appui et de concertation qui lui apportent l'appui technique dont il a besoin. On peut citer :

- l'Agence sénégalaise pour la promotion des exportations (Aspex) dont la mission est de promouvoir les exportations sénégalaises ;
- le Comité national de négociation commerciale internationale (CNNCI) dont la mission est de contribuer à la définition des objectifs de négociations commerciales au sein de l'OMC et des autres instances de négociation et de faciliter la mise en œuvre des accords internationaux.

LE MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, UN ROLE EGALEMENT IMPORTANT

Le ministère de l'Économie et des Finances joue un rôle important dans les questions de politique commerciale. Il abrite la Direction générale des douanes et droits indirects, dont une partie importante des activités est concernée par les engagements du Sénégal en matière tarifaire et non-tarifaire sous les accords régionaux et bilatéraux et l'OMC. Le ministre de l'Économie et des Finances représente l'État dans les réunions ministérielles de la zone franc, de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), de l'UEMOA, ainsi que de l'Accord de partenariat UE-ACP. Le ministre est également responsable de la privatisation.

LE CNNCI, UNE CADRE DE NEGOCIATION DES ACCORDS COMMERCIAUX

Le Comité national de négociation commerciale internationale (CNNCI) a été institué par le Décret n° 2001-1072 du 14 décembre 2001. Il a pour objet de :

- ➔ contribuer à la définition des objectifs de négociation commerciale internationale que doivent atteindre les représentants du Sénégal aux réunions de l'OMC ;
- ➔ formuler et harmoniser les positions nationales en matière de négociation commerciale multilatérales, plurilatérales, régionales et bilatérales ;
- ➔ faciliter la gestion et la mise en œuvre des accords commerciaux ainsi que des instruments juridiques connexes issus des négociations commerciales internationales auxquelles participe le Sénégal ;
- ➔ suivre et superviser les travaux de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced) et ceux des autres instances internationales traitant des questions de commerce ;
- ➔ évaluer périodiquement l'application de ces accords ainsi que leurs impacts.

Encadré 3 : Le CNNCI, un lieu d'influence pour les OP

Le CNNCI est organisé en sous-comités thématiques : commerce des marchandises ; commerce des services ; commerce des produits agricoles ; commerce et environnement ; commerce, investissements et développement ; droits de propriété intellectuelle.

Le CNNCI réunit autour du ministre du Commerce, qui en assure la présidence, les représentants des ministres en charge des questions concernées par les négociations commerciales, en matière de produits agricoles, de produits industriels, de services, de propriété intellectuelle ainsi que les représentants du secteur privé et les organisations paysannes.

Les positions du Sénégal concernant les accords sur les APE et l'élaboration de la liste des produits de la 5ème bande du Tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao sont élaborées à partir du sous-comité « commerce des produits agricoles » au sein duquel plusieurs OP sont présentes, y compris la Fongs et le CNCR.

Pour les OP, c'est au sein de ce sous-comité que se situe le niveau d'influence du processus de négociation des produits sensibles des APE et de définition de la liste produits agricoles qui seront logés à la 5ème bande du Tec Cedeao (voir plus bas).

A partir de L. Nguessan, 2005

À noter qu'en 2010, plusieurs enjeux font l'objet de négociations dans différentes instances liées à la mise en œuvre de la Loasp à travers l'élaboration des décrets d'application, mais aussi la mise en œuvre au niveau national de l'Ecwap/PDDAA (voir fiche 3).

LA RECHERCHE D'UNE HARMONISATION AU NIVEAU SOUS-REGIONAL

UNE CONVERGENCE POUR DES NEGOCIATIONS COHERENTES SUR LES APE

D'un point de vue institutionnel, la Commission de l'UEMOA a le pouvoir de négocier au nom des États membres, selon un schéma en partie bâti sur l'exemple européen. Dans le cas de la Cedeao, des négociations ont lieu entre les États membres visant l'harmonisation des positions de négociations internationales et l'élaboration d'un mandat unique de négociation.

La superposition ou 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 d'Afrique de l'Ouest faisaient partie des deux organisations. 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.

Il existe cependant aujourd'hui un Comité ministériel de suivi de l'APE (CMS) pour l'Afrique de l'Ouest au niveau de la Cedeao.

DEUX POLITIQUES AGRICOLES ET DEUX TEC EN AFRIQUE DE L'OUEST

En décembre 2001, la Politique agricole de l'UEMOA (PAU) est la première politique agricole commune approuvée par une organisation économique régionale africaine. En janvier 2005 est adoptée l'Ecwap, la politique agricole commune de la Cedeao qui regroupe 15 pays d'Afrique de l'Ouest incluant les 8 pays de l'UEMOA. À noter que l'Ecwap constitue le point de convergence pour la mise en œuvre du volet agricole du Nepad (PDDAA) dans la région ouest-africaine.

Au niveau de l'UEMOA, un Tarif extérieur commun (Tec) a d'abord été mis en place le 1^{er} janvier 2000. En janvier 2006, la Conférence des Chefs d'États et de gouvernement de la Cedeao a décidé de la création d'un Tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao calqué sur le modèle de l'UEMOA déjà décrié pour son faible niveau de protection.

5EME BANDE TARIFAIRE ET COMITE CONJOINT CEDEAO-UEMOA

En janvier 2008, les Chefs d'États ont instruit la Commission de la Cedeao pour l'instauration d'une nouvelle bande tarifaire, dénommée 5^{ème} bande tarifaire, plus élevée que le taux le plus élevé du Tec-UEMOA. Avec un taux de 35%, le niveau de protection du Tec de la Cedeao devient ainsi supérieur à celui du Tec-UEMOA qui comporte quatre catégories de droits de douane appliqués aux importations sur base *ad valorem* (0%, 5%, 10%, 20%) et qui s'est révélé très peu efficace en matière de protection des secteurs sensibles tels que l'aviculture, la riziculture, etc. L'ambition de la Cedeao est d'arriver à créer un marché de libre échange en cohérence avec les politiques économiques et sectorielles communes.

Un comité conjoint Cedeao-UEMOA de gestion du Tec de la Cedeao a été mis en place en vue d'harmoniser les positions des pays membres par rapport à l'arrimage du Tec-UEMOA et du Tec-Cedeao et de faciliter la mise en œuvre de la 5^{ème} bande. Le Tec de la Cedeao joue ainsi un rôle important dans le renforcement de l'intégration régionale en tant qu'instrument indispensable à la mise en œuvre de l'Union douanière et aussi pour les négociations des APE.

LA TASK FORCE POUR L'ÉLABORATION DE L'ECOWAP

Alors qu'il n'existait pas de cadre de concertation pour l'élaboration de la PAU élaborée en 2000, le processus d'élaboration de l'Ecowap a adopté une démarche participative avec l'organisation d'ateliers de consultation au niveau national. D'autre part, un comité régional a été instauré. Appelé « *task force* » régionale, ce comité réunit les principaux acteurs concernés, à savoir : les organisations régionales, les partenaires du développement mais aussi les organisations paysannes à travers le Roppa.

4. INTÉGRER LES ESPACES DE NÉGOCIATIONS

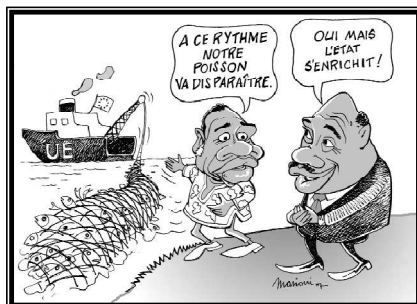
Les OP investissent les différents espaces de négociations en fonction des enjeux identifiés.

LES OP INTEGRENT LES ESPACES DE NEGOCIATION NATIONAUX

LE CNCR, UNE FERME VOLONTE DE S'IMPLIQUER DANS LES NEGOCIATIONS (1993-2000)

En 1993, lors de la création du CNCR, le premier des principes fondamentaux affirmés par le CNCR, est : « *le respect et la reconnaissance de l'Etat en tout point* ». Le second est : « *la reconnaissance de l'existence d'autres acteurs du développement considérés comme des partenaires* » et enfin le troisième : « *les responsabilités des ruraux dans la réalisation de leur développement* ». Il affirme ainsi sa volonté de se positionner comme partenaire des pouvoirs publics en travaillant sur la base d'un rassemblement des unions et fédérations dont il assure le renforcement des capacités.

Les relations rapidement établies avec les pouvoirs publics lui ont permis depuis 1994 de prendre part à l'élaboration de pratiquement tous les programmes de développement rural (concertation tripartite entre États, bailleurs de fonds et paysans) et dans la mise en œuvre de certains d'entre eux. Il est devenu un partenaire incontournable de l'État. Il aide également ses fédérations à développer des capacités de négociations dans des secteurs spécifiques. Ainsi, en 1994, grâce à l'appui du CNCR, la Fédération nationale des GIE de pêcheurs participe pour la première fois aux négociations sur les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne.



À travers les négociations avec l'État dans le cadre de la relance de la production agricole en 1997, le CNCR obtient un moratoire pour les dettes des producteurs, la réduction des taux d'intérêt pratiqués par la Caisse nationale de crédit agricole, et la détaxe des intrants importés et l'augmentation des prix au producteur pour l'arachide et le coton.

Encadré 4 : Le CNCR participe aux cadres de concertation nationaux

Le CNCR participe pratiquement à toutes les réunions de concertation importantes :

- ➔ la création de fonds de calamités, de garantie et de bonification ;
- ➔ le plan d'action foncier ;
- ➔ le plan d'action national de lutte contre la désertification ;
- ➔ la préparation des campagnes agricoles ;
- ➔ la formulation d'avis sur des projets et programmes de développement agricoles ;
- ➔ les sessions statutaires des Conseils d'administration des sociétés ou des comités de pilotage de projets : Ancar (Agence nationale de conseil agricole et rural) ; FNRAA (Fonds national de recherche agricole et agroalimentaire) ; Isra (Institut sénégalais de recherches agricoles) ; Ita (Institut de technologies alimentaires) ; PNIR (Programme national d'infrastructures rurales) ; PMIA (Projet de modernisation et intensification agricole) ; Promer (Projet de micro entreprises rurales non agricoles) ; etc.

À partir de 1996, le CNCR devient un interlocuteur incontournable pour toute initiative en direction du monde rural. Cependant, l'année 1996 est marquée par les difficiles négociations du Programme d'ajustement structurel agricole, entre l'État, la Banque mondiale et le CNCR, sur fonds de divergences sur des questions fondamentales : libéralisation, privatisation, responsabilisation.

Cette même année, le CNCR obtient de l'État la rétrocession du crédit de la Banque mondiale pour les Petits projets de développement à la base. Pour gérer ce crédit, il crée avec l'Association des présidents des communautés rurales (APCR), l'Association sénégalaise pour la promotion des petits projets de développement à la base (Asprodeb). L'Asprodeb ayant pour vocation de gérer les financements que le CNCR obtient au nom des producteurs.

Le CNCR s'est également fortement impliqué dans l'élaboration de la Loasp en 2004 (voir fiche 3).

Encadré 5 : Le CNCR s'implique dans la gestion des programmes de développement

Le CNCR s'est engagé dans :

- la mise en œuvre du Programme national de phosphatage des sols ;
- la gestion du projet Petits Projets Ruraux dont les fonds ont été rétrocédés par l'Etat, ceci dans le cadre de l'Asprodeb ;
- la mise en œuvre du Projet spécial de sécurité alimentaire (PSSA) ;
- la mise en œuvre du projet expérimental de la composante « organisation des producteurs » du Programme de services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP), encore en cours en 2010 ;

LE CNCR, UNE REPRESENTATION REMISE EN CAUSE DEPUIS 2000

La période de concertations régulières entre État et OP établie depuis 1997 a été interrompue par les nouvelles autorités étatiques depuis l'alternance politique intervenue en 2000. Le nouveau régime libéral, mais interventionniste, a suscité la création d'autres organisations dotées de responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre du programme agricole et surtout dans la mise en œuvre de programmes spéciaux élaborés au niveau de la présidence sans concertation avec les OP.

Les relations entre l'État et le CNCR se sont détériorées à un point tel que la légitimité du CNCR a même été remise en cause par les responsables du ministère de l'Agriculture. Le ministre l'a officiellement suspendu de toutes activités sous prétexte qu'il s'est investi dans des activités à portée politique (participation aux assises nationales en 2008). Il a fallu l'organisation d'une réconciliation suivie d'une conférence de presse conjointe pour renouer le dialogue entre le CNCR et le ministre. Cependant, le syndicat national agricole impulsé par l'État en 2009 (le Syndicat national des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs, Japando-Synaep) devient progressivement le nouvel interlocuteur des autorités, situation que dénonce le CNCR.

LES OP INVESTISSENT LES ESPACES DE NEGOCIATION SOUS-REGIONAUX

L'IMPLICATION DANS L'ELABORATION DE LA PAU, UN EXERCICE STRUCTURANT POUR LE ROPPA

Ayant appris qu'une politique agricole était en train de se définir au sein de l'UEMOA sans qu'elles ne soient associées au processus, les OP ont réagi par le biais de leur organisation sous-régionale, le Roppa (voir fiche 1). En effet, l'élaboration de la PAU a été confiée à un bureau d'études français qui a procédé à une étude préalable sur l'ensemble des pays de la zone UEMOA et le document produit devait servir de référence pour l'élaboration de la PAU. Les OP ont été invitées à réagir au document de base lors d'un atelier de restitution de l'étude. Le Roppa a regretté que l'on passe à l'élaboration d'une PAU au niveau sous-régional sans aborder la question des politiques agricoles en gestation dans les différents pays. Aussi a-t-il décidé de procéder dans chaque pays à un diagnostic et à la formulation de propositions allant dans le sens d'une contribution à l'élaboration de la PAU qui prennent en compte les intérêts des producteurs.

Ce travail est mené par les différentes plates-formes membres du Roppa avec un budget que ce dernier a négocié lui-même auprès de l'UEMOA et auprès de ses partenaires financiers les plus proches. Il a pu formuler ses propres propositions lors d'un de l'atelier régional sur la politique agricole de l'UEMOA à Ouagadougou, en octobre 2001 qui a précédé l'atelier d'élaboration de la PAU. Ses conclusions ont fortement influé sur la PAU. Il a ensuite assuré un suivi et a continué à interpeller les autorités par exemple à travers son « *adresse aux chefs d'Etats de l'UEMOA* » à Dakar en décembre 2001.

L'IMPLICATION DU ROPPA DANS L'ECOWAP, LA CONFIRMATION D'UNE INFLUENCE SOUS-REGIONALE

La politique agricole régionale de la Cedeao (Ecowap), est un exemple de politique agricole élaborée de façon concertée. Dès 2001, au lancement du processus d'élaboration de l'Ecowap, le Roppa est au sein de la « *Task Force* » régionale qui regroupe les principaux acteurs de la négociation.

Encadré 6 : Le CNCR s'implique dans la gestion des programmes de développement

Le processus d'élaboration de l'Ecowap se fonde sur la négociation et la concertation entre décideurs et acteurs. Un ensemble de concertations est engagé dans chaque pays de la Cedeao. Partout, un atelier de deux à trois jours permet à tous les acteurs concernés de débattre des grandes orientations à donner.

Un appui spécifique est fourni au Roppa pour l'aider à conduire sa propre concertation interne, avant de venir confronter ses points de vue avec les États et les autres acteurs du développement agricole. Les résultats de ces ateliers font l'objet d'une synthèse régionale qui reprend les préoccupations des pays et les grands axes de discussion.

Le résultat est un compromis réellement négocié, portant sur une vision, des objectifs et des priorités partagés entre les pays et entre les acteurs. Les enjeux régionaux, des convergences et des divergences d'intérêts sont correctement identifiés entre les pays et/ou les acteurs, et enfin un nombre restreint de scénarios sont formulés et sont alors soumis aux différents acteurs.

5. DÉFENDRE UNE VISION DE L'AGRICULTURE

Les OP sont sur des enjeux thématiques tels que l'exploitation familiale, la souveraineté alimentaire, et elles défendent des positions claires dans les espaces de négociation.

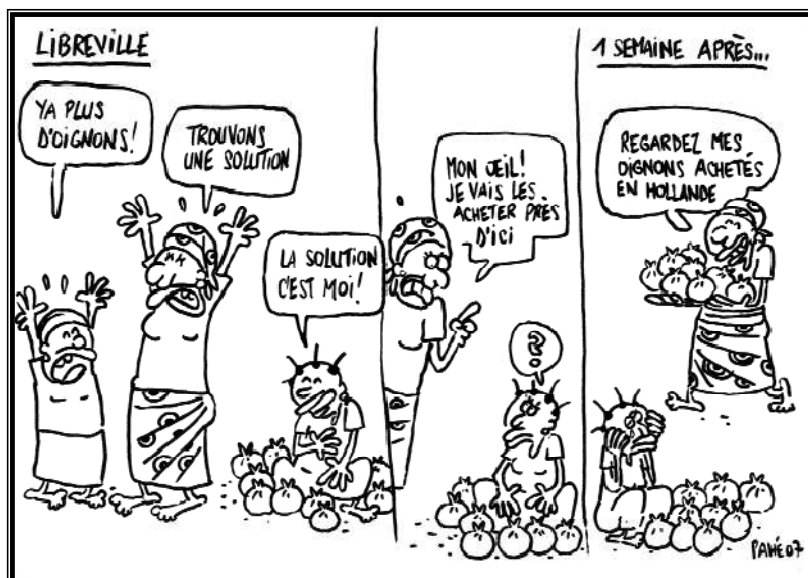
DES FONCTIONS ET DES MISSIONS IMMEDIATES ET PROSPECTIVES

« Au-delà des services à rendre à leurs membres, les organisations paysannes se structurent autour d'un enjeu essentiel, celui de la représentation et la défense des intérêts de leurs adhérents vis-à-vis des autres acteurs économiques, institutionnels et politiques. Ainsi, en plus des réponses à apporter aux demandes de leurs membres sur le court terme, elles ont une fonction prospective qui les amène à penser et préparer l'avenir des agricultures en formulant des propositions de moyen et long terme et en créant des conditions favorables pour leur négociation » (Mercoiret, 2006).

Alors que la tendance généralisée est plus portée vers la libéralisation et l'agrobusiness, les OP posent le débat concernant la modernisation de l'exploitation familiale et de façon plus large celle du devenir des agricultures familiales. On s'interroge alors sur les places respectives qui pourraient revenir à l'agriculture familiale et à l'agriculture d'entreprise (*agro-business*) au-delà du compromis général sur la reconnaissance des deux types d'agriculture.

Au niveau national comme au niveau sous-régional, les OP ont comme credo la défense de l'exploitation familiale. Elles souhaitent qu'elle soit placée au cœur de toute politique agricole et soit considérée comme la base des politiques de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et de gestion des ressources naturelles. Elles reconnaissent et affirment l'importance des exploitations familiales ainsi que la nécessité de leur « modernisation », mais elles comptent négocier les options de la mise en œuvre de cette modernisation.

Le Roppa s'est battu pour que la notion de souveraineté alimentaire figure en bonne place dans les options stratégiques de l'Ecowap. Une convergence est trouvée dans la mesure où la politique agricole de la Cedeao affiche 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 ». Ainsi, à travers 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 » (J. Balié, E. Fouilleux, 2005).



CONCLUSION

Bien que la concertation paysanne soit instituée à tous les échelons, sa mise en œuvre n'est pas toujours évidente aussi bien à l'intérieur des OP, qu'en externe avec les autres acteurs. Au-delà des contraintes d'ordre matériel et institutionnel, la diversité et la complexité des espaces, des agendas et des dossiers ne rendent pas aisée l'implication des OP dans les négociations.

Cependant, des avancées certaines sont notées dans la recherche de représentativité et de légitimité. La reconnaissance des OP est réelle et actée par leur intégration dans les instances officielles de concertation. Mais ces acquis peuvent être considérablement remis en cause lorsque les acteurs étatiques changent. Cela démontre le caractère permanent des efforts à accomplir par les OP pour garantir leur représentativité et surtout la reconnaissance de leur légitimité à l'extérieur.

Néanmoins, malgré les multiples obstacles, on note une ferme volonté des OP de s'impliquer dans les différents cadres de concertation pour y jouer un rôle déterminant à travers la défense des intérêts des producteurs et la promotion d'une certaine vision de l'agriculture familiale et de son devenir.

Ainsi, les politiques élaborées aux différents niveaux ont été des opportunités que les OP ont pu saisir en mettant en œuvre des stratégies d'action et un savoir faire pour arriver à influencer les négociations.

Ces différents aspects seront développés et illustrés dans la Fiche 3 : *Agir dans les négociations*.

BIBLIOGRAPHIE ET LIENS UTILES

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ➔ Benkahla A., Dièye P.N. « *Analyse des plans d'investissements agricoles : les cas du Sénégal, du Mali et de la Cedeao* », 2010, Initiative prospective agricole et rurale
- ➔ Blein Roger, « *La négociation de l'accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne : Processus et enjeux pour l'agriculture régionale* », Communication au Forum sur la souveraineté alimentaire tirée de la contribution du Roppa à l'évaluation à mi-parcours de l'APE, Roppa / Bureau Issala, novembre 2006, 14 p.
- ➔ Cissokho, Mamadou, « *Dieu n'est pas un paysan* », Grad / Présence africaine, Paris, 2009, 296 p.
- ➔ Cedeao, « *La politique agricole régionale (Ecowap) et l'Offensive pour la production / Séquence opérationnelle : État d'avancement de la mise en œuvre de l'Ecowap et de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim* », Note introductive soumise par la Commission de la Cedeao, Réunion de Paris, 9 décembre 2008, 18 p.
- ➔ Diagne Daouda (a), « *Les enjeux et la dimension régionale de l'agriculture sénégalaise, note de synthèse Sénégal, préparation du cadre de politique agricole commune (Pac – Cedeao)* », Cedeao, juin 2004, 17 p.
- ➔ Diagne Daouda, « *Organisations paysannes et politiques agricoles : Une implication nationale et sous-régionale : Exemple du Sénégal et de la zone UEMOA* », Agri-doc, janvier 2002, 4 p.
- ➔ Diagne Daouda (b), « *Sénégal - Atelier national de concertation sur la politique agricole de la communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap)* », Cedeao, novembre 2004, 34 p.
- ➔ Diagne Daouda, « *Situation et évolution des organisations paysannes et rurales : le Sénégal* », Réseau Gao, 1994, 80 p.
- ➔ Fongs, Ipar, « *Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Loasp* », 2008, 15 p.
- ➔ Gret, « *Agriculture et OMC en Afrique : comprendre pour agir* », Ouvrage collectif sous la coordination de Marie-Christine Lebret et Arlène Alpha, 2007.
- ➔ Balié J. –Fouilleux E., « *A propos de politiques agricoles communes... Une approche comparée des enjeux et processus de régionalisation des politiques agricoles en Europe et en Afrique* », Communication au 4ème colloque de la Section d'Etudes Internationales de l'AFSP sur « Les Politiques Publiques Internationales », Paris, 21-22 avril 2005, 28 p.
- ➔ Nguessan Ludovic, « *Le Sénégal et le système commercial multilatéral : L'impact des accords de l'OMC, Négociation et mise en œuvre* », décembre 2005, Sénégal, ministère du Commerce
- ➔ Mercoiret Marie-Rose, « *Les Organisations paysannes et les politiques agricoles* », Afrique contemporaine, 2006/1 (no 217), p.135-157.
- ➔ Roppa (2001), « *Note à l'attention du Président de la commission de l'UEMOA. Conclusions de l'atelier régional sur la politique agricole de l'UEMOA* », 2-4 octobre 2001, 5 p., Ouagadougou

SITES UTILES

Le CNCR : www.cncr.org

La Fongs : www.fongs.sn

Le Roppa : www.roppa.info

L'Uemoa: <http://www.uemoa.int/index.htm>

La Cedeao : <http://www.ecowas.int/index5.php?lang=fr>

Inter-réseaux Développement rural : <http://www.inter-reseaux.org/>

Cette fiche a été réalisée par Daouda Diagne
Octobre 2010