

Réalisé par :



Avec le soutien de :



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

Fiche 1 : Connaître la problématique

SOMMAIRE

ACRONYMES

INTRODUCTION

1. DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENTS STRUCTURELS
2. LES OP SE STRUCTURENT EN FONCTION DES ENJEUX STRATÉGIQUES
3. UN CONTEXTE D'OUVERTURE GÉNÉRALISÉE DES MARCHÉS : LES POLITIQUES COMMERCIALES
4. DES LOIS AGRICOLES NATIONALES
5. DES POLITIQUES AGRICOLES AU NIVEAU SOUS-RÉGIONAL
6. DES INSTRUMENTS DE POLITIQUES AGRICOLES COMPLEXES

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
APE	Accord de partenariat économique
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
CROASP	Conseils régionaux d'orientation agro-sylvo-pastoral
CSOASP	Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral
ECOWAP	Politique agricole commune de la <i>CEDEAO</i>
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	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> - 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
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
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.

La fiche est organisée en plusieurs chapitres :

(i) Le contexte d'ajustements structurels dans lequel se situaient le Sénégal et la plupart des pays ouest-africains dans les années 80 est d'abord présenté. Le désengagement des l'Etat du secteur agricole a favorisé la responsabilisation des OP et leur a offert des opportunités pour s'impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles.

(ii) Cette fiche présente ensuite le cheminement qui a amené les OP à se structurer à différents niveaux géographiques en fonction des enjeux stratégiques. En effet, l'éloignement des centres de décision (du niveau local vers le niveau national) et la création et la mise en place de politiques agricoles dans les espaces d'intégration sous-régionaux (Union économique monétaire ouest-africaine – UEMOA, et Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest - Cedeao) a amené les OP à se structurer aux échelles nationales et sous régionale, pour continuer à exercer leur influence.

(iii) Ces enjeux sont resitués dans le contexte d'ouverture généralisée des marchés dans lequel s'inscrivent les politiques agricoles.

(iv et v) Les politiques agricoles nationales et sous-régionales sont ensuite décrites.

(v) Enfin, différents instruments de politiques agricoles sont succinctement présentés.

1. DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENTS STRUCTURELS

DES ÉTATS SOUS AJUSTEMENTS

Une dizaine d'années après les indépendances, les programmes de développement élaborés et mis en œuvre dans les différents États d'Afrique de l'Ouest n'ont pas donné les résultats escomptés. Les États se sont retrouvés pratiquement dans l'impossibilité de respecter les exigences de paiements des dettes contractées auprès des institutions financières internationales. Dans les années 80/90, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale imposent alors progressivement aux États ouest-africains des programmes d'ajustement structurels (PAS).

Les effets de ces PAS ont été importants au niveau du monde rural et plus particulièrement dans le secteur agricole. Les systèmes d'encadrement ont été complètement démantelés et les États se sont progressivement désengagés des secteurs d'activités liés à l'approvisionnement, la production et la commercialisation. Durant cette période, le secteur agricole a ainsi connu une grande restructuration, qui a agi sur la répartition des rôles dévolus à l'ensemble des acteurs.

UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES PRODUCTEURS

Dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, le désengagement de l'État a entraîné une responsabilisation des organisations de producteurs (OP) dans les différents secteurs délaissés par l'État. Toutefois, ces transferts se sont faits sans que les OP n'y soient préparées et sans mettre à leur disposition des ressources financières et humaines pour qu'elles puissent exercer ces nouvelles fonctions. Néanmoins, le désengagement de l'État a été une opportunité pour les OP de s'engager dans le développement du secteur agricole et de jouer ainsi un rôle actif inédit dans le monde rural.

2. LES OP SE STRUCTURENT EN FONCTION DES ENJEUX STRATÉGIQUES

En Afrique de l'Ouest, les paysans ont surtout été organisés sur la base d'objectifs fixés par les autorités coloniales et par la suite par les autorités étatiques. Il existe cependant au Sénégal depuis les années 70 une dynamique paysanne autonome qui aspire à jouer un rôle actif dans les actions de développement.

Les OP se structurent à partir du niveau local et se fédèrent progressivement à des niveaux supérieurs pour accroître leur influence sur les décisions prises par les autorités. Ce processus de regroupement connaît des avancées hétérogènes suivant les pays, en fonction des opportunités qui se présentent, de la présence de leaders charismatiques, de la capacité de mobilisation et de l'existence de compétences techniques internes aux OP. Au Sénégal, la Fédération des ONG du Sénégal (Fongs - Action paysanne) constitue un mouvement paysan autonome depuis 1976.

Le processus de regroupement des OP s'est poursuivi du niveau national à l'échelle sous-régionale, en parallèle de l'éloignement des lieux de décisions concernant le développement agricole avec la mise en place de structures sous régionales (UEMOA et Cedeao) et de l'élaboration de politiques agricoles sous-régionales.

UNE STRUCTURATION PAYSANNE A L'ECHELLE NATIONALE AU SENEGAL

À la fin des années 80, la Fongs a enclenché un processus qui a abouti en 1993 à la mise en place et la consolidation du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR).

1990 : LA FONGS IMPULSE UNE REFLEXION NATIONALE SUR LES IMPACTS DES AJUSTEMENTS STRUCTURELS

Dans les années 80, les paysans sénégalais ont fortement subi les effets des ajustements structurels. Les responsables de la Fongs ont souhaité mieux comprendre ces évolutions et mutations, afin de mieux les maîtriser. Ils ont ainsi décidé de procéder à une analyse des impacts des ajustements structurels. Pour ce faire, ils ont sollicité un appui de la FAO qui a mis à leur disposition des experts (à travers un projet) pour les accompagner dans leur réflexion. Stratégiquement, la Fongs a impliqué toutes les OP du Sénégal dans le partage des résultats de ces travaux. Cette

dynamique a créé un rapprochement entre la Fongs et les autres OP, dont la création et l'existence sont très liées aux actions impulsées et menées par les autorités publiques.

1993 : LE CNCR EST CREE POUR DIALOGUER AVEC L'ÉTAT

Les résultats de l'étude menée par la Fongs ont généré une prise de conscience collective sur les enjeux communs des paysans et de leurs organisations. Ce rapprochement entre les différentes OP a ainsi induit la création du CNCR en tant qu'instance de représentation paysanne, dans le but de pouvoir dialoguer et négocier avec l'État du Sénégal. Après quelques années marquées par des relations difficiles avec l'État, le CNCR a finalement été reconnu en 1996, trois années après sa création, comme un interlocuteur légitime et représentatif du monde rural. Cela a surtout été facilité par le contexte de participation active à l'élaboration de la Lettre de politique de développement agricole (LPDA) et la négociation de la Politique d'ajustement du secteur agricole (Pasa) en accord avec les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale.

De fait, depuis 1994, le CNCR a été associé à toutes les discussions sur l'orientation de la politique agricole du Sénégal. Il est ainsi devenu un partenaire incontournable de l'État, et à partir de 1997 il a été reçu une fois par an par le président de la République et a rencontré régulièrement le Premier Ministre et tous les ministres concernés directement ou non par les questions agricoles. Des résultats considérables ont été atteints par le CNCR en faveur des producteurs et du monde rural en général :

- ➔ l'élaboration d'un programme triennal d'investissements publics dans le secteur agricole de plus de 261 milliards de FCFA pour 1997/1999 ;
- ➔ une révision à la baisse de la fiscalité sur les intrants et le matériel agricole avec une exonération complète de taxes dans le cadre de la campagne 1997/1998 ;
- ➔ une réduction du taux d'intérêt sur le crédit agricole de 12% à 7,5% en 1997/1998.

Il a négocié d'importants programmes parmi lesquels on peut citer le Programme des services agricoles et des organisations paysannes (PSAOP), encore en cours en 2010.

Cependant, à partir des années 2000, avec l'alternance politique qui consacre un changement de régime, la légitimité et la représentativité du CNCR ont souffert d'un manque de reconnaissance par les nouvelles autorités libérales.

UNE DIVERSIFICATION ACTUELLE DES ACTEURS RURAUX AU SENEGAL

Le régime libéral, mais non moins interventionniste, n'a pas continué à mettre en œuvre les rencontres périodiques de concertation entre l'État et les OP. Le paysage organisationnel a connu des mutations avec la création d'autres organisations qui se sont vues responsabilisées par l'État dans les campagnes agricoles et programmes nationaux destinés au monde rural. On peut citer l'Union des paysans, pasteurs et pêcheurs (UN3P) qui s'est éclatée en différentes plates-formes après des dissensions internes.

Progressivement, les relations entre l'État et le CNCR se détériorent. Ainsi, à la fin des années 2000, en plus du CNCR, on compte près d'une dizaine de plates-formes paysannes au Sénégal. Des dynamiques complexes de coalition et de séparation successives se mettent en place. En 2009, à l'exception du CNCR, les plates-formes nationales se retrouvent dans un syndicat national agricole impulsé par l'État : le Syndicat national des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs (Japando-Synaep). Ce syndicat bénéficie de la reconnaissance de l'État, qui le responsabilise dans la mise en œuvre du programme agricole 2010-2011. Un ministre délégué chargé de la syndicalisation des paysans est également mis en place. Certains observateurs n'hésitent pas à parler d'une volonté de l'État de vouloir contrôler le mouvement paysan (voir la revue de presse sur le site du CNCR : <http://www.cncr.org/spip.php?rubrique46>).

UN PROCESSUS DE STRUCTURATION PAYSANNE SOUS-REGIONAL

Dans les années 90, les plates-formes paysannes nationales de divers pays ouest-africains se concertent sur les différents programmes d'ajustements du secteur agricole menés dans les pays de la sous-région. Progressivement, une conscience collective émerge sur la nécessité de se positionner ensemble à l'échelle régionale pour défendre plus efficacement les intérêts des paysans ouest-africains.

1994 : UNE INITIATIVE SOUS REGIONALE, LA PLATE-FORME PAYSANNE DU SAHEL

Le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (Cilss) et ses sympathisants du Nord regroupés offre au mouvement paysan une occasion d'agir à l'échelle régionale à l'occasion d'une conférence organisée à Praia (Cap Vert) en 1994 sur le régime foncier et la décentralisation. Le coordonnateur du CNCR, représentant des organisations paysannes sénégalaises à cette conférence, profite de l'occasion pour proposer la création d'une Plate-forme des organisations paysannes du Sahel. Elle voit le jour officiellement en 1996. Cette plate-forme représente, pour la première fois, les agriculteurs sahéliens au Sommet mondial de l'alimentation de Rome en novembre 1996. Elle participe à l'évaluation de l'impact de l'aide au développement au Sahel en 1997-1999 et à une réflexion parrainée par les ONG sur la révision de l'Accord de Lomé en 1998.

2000 : LE ROPPA EST CREE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Suite à la dévaluation du franc CFA en 1994, est créée l'Union économique monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui s'applique à la constitution d'un tarif douanier commun en 2000 et à la négociation d'une politique agricole commune. Les animateurs de la Plate-forme des organisations paysannes du Sahel commencent à contacter les organisations paysannes dans des pays UEMOA non sahéliens, comme la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Togo. Un regroupement plus vaste se constitue progressivement à partir d'un atelier organisé à Ouagadougou en septembre 1999. Cet atelier permet aux OP d'échanger leurs expériences en présence des représentants des États et des partenaires du développement, dans le but de renforcer la participation des agriculteurs à la formulation et à la mise en œuvre des Programmes d'investissement du secteur agricole (Pisa) et de la Politique agricole commune. Le processus d'échange et de réflexion, entamé avec la préparation de cet atelier, aboutit à une assemblée constitutive au Bénin en juillet 2000, qui voit la création du Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa). Avec le déplacement des enjeux au niveau de la Cedeao et l'élaboration de sa politique agricole (Ecowap), le Roppa élargit progressivement sa zone d'action et intègre d'autres pays (Sierra Leone, Ghana, Libéria).

3. UN CONTEXTE D'OUVERTURE GÉNÉRALISÉE DES MARCHÉS : LES POLITIQUES COMMERCIALES

Le Sénégal est membre de différentes institutions internationales : l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), l'Union africaine, la Cedeao, l'UEMOA. Dans chacune de ces institutions, des politiques en lien avec l'agriculture sont négociées.

L'OMC ET L'ENJEU DE LA NEGOCIATION DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

L'OMC, CADRE DE NEGOCIATION MONDIAL

Le Sénégal est membre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (Gatt) depuis 1963 et membre fondateur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Créée le 1er janvier 1995, l'OMC vient du Gatt qui a lui-même été négocié en 1947 essentiellement entre États développés. L'Accord sur l'agriculture (Asa) de 1995 propose des règles pour améliorer l'accès aux marchés, c'est-à-dire permettre d'exporter plus facilement, ce qui implique réciproquement d'accepter plus d'importations sur ses propres marchés. Ces règles visent à faciliter les échanges en abaissant les barrières commerciales qui sont considérées comme des outils qui faussent la compétitivité des produits et découragent les échanges.

L'OMC est une institution multilatérale qui a la particularité de définir des règles contraignantes avec un organe de règlement des différends et un mode décisionnel lié au poids économique et politique des pays: les pays membres les plus riches pèsent plus que les autres dans les négociations.

UNE SOUS REPRESENTATION DES ÉTATS AFRICAINS

Les pays africains sont sous-représentés faute de ressources financières et humaines pour être présents et suivre l'ensemble des réunions à Genève, siège de l'OMC. Les alliances sont nécessaires pour peser davantage dans les

décisions. Pour se faire entendre dans les négociations et pouvoir influencer le contenu et l'agenda des négociations, le poids socio-économique et politique des pays est déterminant.

Les pays tendent à se rassembler au sein de groupes de position partageant des intérêts communs. Il faut souligner que ces groupes sont en évolution permanente et se recomposent au gré des enjeux spécifiques dans les négociations en cours. Il y a des recoupements entre les groupes, certains pays pouvant appartenir à plusieurs d'entre eux.

À l'instar des autres pays africains, le Sénégal se retrouve au sein du Groupe de 90 (G90) pour pouvoir mieux peser sur les négociations internationales. Le G90 est une alliance entre les pays en voie de développement, les plus pauvres et plus petits qui font partie de l'OMC.

LES ACP ET L'ENJEU DE LA NEGOCIATION DES APE

Le Sénégal fait partie des pays des zones Afrique-Caraïbes-Pacifique (dits pays ACP) avec lesquels l'Union européenne (UE) a conclu un Accord de partenariat économique (APE). Cet accord est entré en vigueur le 1er mars 2000 et a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou, au Bénin. Il a remplacé la Convention de Lomé, en place depuis 1975, dont la quatrième prolongation est arrivée à expiration fin février 2000. Des 71 pays ACP, 55 sont membres de l'OMC et 41 font partie des Pays les moins avancés (PMA). Cet accord détermine des dispositions commerciales qui sont l'un des mécanismes de coopération entre les pays ACP et de l'UE.

Les membres de l'OMC ont accordé une dérogation aux obligations de l'UE au titre de l'Article I.1 du Gatt de 1994 pour la période allant du 1^{er} mars 2000 au 31 décembre 2007, date à laquelle de nouveaux arrangements commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC auraient dû se conclure (les négociations sont cependant encore en cours en 2010).

L'UE a entamé des négociations en vue de conclure un APE avec la Cedeao (tout comme avec les autres régions du bloc ACP) au mois de septembre 2001, en collaboration avec l'UEMOA. Tout accord prévoit qu'au terme de la transition – l'année 2020 au plus tard – les partenaires régionaux de l'UE auront éliminé les droits de douane sur les importations en provenance de l'UE (et réciproquement). Par conséquent, les recettes fiscales seraient en baisse et la concurrence risque d'être plus forte. En revanche, les consommateurs bénéficieraient de la baisse des prix et de l'effet stimulateur sur les entreprises nationales. Les négociations ont pris un grand retard par rapport à l'agenda initial. Cela est essentiellement dû à des difficultés institutionnelles entre la Cedeao et l'UEMOA en charge de la négociation, mais aussi à l'ampleur des réformes à définir et enfin aux désaccords qui subsistent entre la partie africaine et la partie européenne.

Jusqu'en 2010 les négociations se heurtent encore à des désaccords. La divergence porte sur la façon de concevoir un APE orienté vers le développement. La Commission européenne estime que le commerce reste le principal moteur de la création de richesse et de recul de la pauvreté. La partie africaine pense que l'ouverture commerciale comporte des risques importants, notamment les pertes de recettes liées au désarmement tarifaire vis-à-vis des importations d'origine européenne, mais aussi la nécessité de préparer et d'accompagner les secteurs de production, à travers des programmes de mise à niveau. On peut citer notamment le programme APE pour le développement (Papad) qui devrait couvrir les secteurs de l'infrastructure, de l'agriculture, du tourisme et du textile, afin d'atténuer les chocs de la libéralisation des produits dans le cadre de l'APE. En juin 2010, la Commission européenne a accepté de financer le Papad mais les négociations continuent et plus aucun délai n'est fixé pour la conclusion de l'APE Afrique de l'Ouest.

L'UNION AFRICAINE, LE NEPAD ET L'ENJEU DU PDDAA

Le Sénégal est membre de l'Union africaine, successeur de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'Union africaine vise, à terme, la création d'une union économique et monétaire. Pour l'heure, celle-ci n'est pas encore fonctionnelle. En 2000, les chefs d'États de l'Afrique du Sud, du Nigeria, de l'Algérie et de l'Égypte, rejoints par le président de la République du Sénégal, ont donné naissance à un document final dénommé Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad). Le Nepad a pour ultime objectif de combler le retard qui sépare l'Afrique des pays développés. C'est une promesse faite par les dirigeants africains de placer leurs pays, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durable, tout en participant activement à l'économie et la politique mondiales.

Il est à noter que depuis 2002, les chefs d'États ouest-africains ont donné à la Cedeao un mandat de coordination et de suivi de la mise en œuvre du Nepad en Afrique de l'Ouest. Par cette décision, le Nepad a contribué à l'émergence d'un centre unique de programmation du développement régional dans cette région.

Adopté en 2003, à Maputo, Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a donné une impulsion supplémentaire au processus d'élaboration de la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest.

Le PDDAA a été conçu dans le cadre du Nepad, pour mettre l'accent sur l'investissement sur trois « piliers » interdépendants susceptibles de faire changer les choses en Afrique : (i) étendre les surfaces sous gestion durable des terres et les systèmes fiables de contrôle de l'eau ; (ii) renforcer l'infrastructure rurale et les capacités commerciales en vue d'améliorer l'accès au marché ; et (iii) accroître l'approvisionnement alimentaire et réduire la faim.

Encadré 1 : La mise en œuvre du PDDAA à travers des programmes nationaux d'investissement agricoles (Pnia)

En Afrique de l'Ouest, le PDDAA est mis en œuvre à travers la Politique agricole commune de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap) qui a identifié les domaines prioritaires communs entre les États membres.

Un plan d'action régional 2006 - 2010 a été élaboré en 2005 par la Cedeao. Il est notamment prévu la formulation des programmes nationaux d'investissement agricole (Pnia) au niveau de chacun des pays et d'un programme régional d'investissement agricole (Pria).

Le processus est finalisé par la présentation par les gouvernements 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 ces chartes, appelées « pactes Ecowap/PDDAA », marque l'engagement des gouvernements et de leurs partenaires à faire des Pnia les creusets uniques de l'ensemble des stratégies de développement du secteur agricole au niveau de ces pays.

LA CEDEAO

Le Sénégal est également membre fondateur de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), créée en 1975 et dont le traité a été révisé en 1993. L'objectif général de la Cedeao est d'intégrer les activités économiques de ses États membres. En matière commerciale, la Cedeao vise plus particulièrement à :

- éliminer les droits de douane entre les États membres ;
- supprimer les obstacles quantitatifs et administratifs au commerce ;
- mettre en place un système unifié de droits de douane ;
- supprimer tous les obstacles à la libre circulation des personnes et des services à l'intérieur de la Communauté ;
- et mettre en place un système monétaire commun.

Au mois de septembre 2003, la Cedeao a reçu mandat des États membres pour négocier avec l'Union européenne un Accord de partenariat économique régional qui vise à instaurer une zone de libre-échange entre la région Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) et l'Union européenne en 2020. Par ailleurs, la Cedeao a élaborée sa politique agricole dénommée l'Ecowap (cf. supra V) en 2004 et le Tarif extérieur commun (Tec) Cedeao est effectif depuis janvier 2006.

L'UEMOA

Le Sénégal est membre de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA), créée en 1994 à la suite de la dévaluation du Franc CFA. Parmi les objectifs de l'UEMOA on peut citer la volonté de « renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres », ainsi que celle de « créer entre États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, biens et services, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale ».

Dans le cadre de la politique commerciale commune dont se dotent progressivement les membres de l'UEMOA, le Sénégal appuie la candidature de l'UEMOA au poste d'observateur à l'OMC en attendant que cette institution

régionale puisse se voir conférer le statut de membre de l'OMC. D'ores et déjà, les États membres se sont dessaisis de toute compétence en matière de négociation d'accords bilatéraux, au profit de l'UEMOA. Désormais, la Commission de l'UEMOA a une compétence exclusive en la matière et aucun État membre ne peut individuellement négocier ou conclure un accord commercial bilatéral avec un pays tiers.

En ce qui concerne les négociations multilatérales dans le cadre de l'Agenda de Doha, les États membres de l'UEMOA ont arrêté une position commune sur l'agriculture en amont de la Politique agricole commune adoptée au sein de l'UEMOA (PAU). Il est précisé que les enjeux des États membres de l'UEMOA sont i) d'obtenir des pays développés qu'ils libéralisent effectivement leurs politiques agricoles, afin d'améliorer la compétitivité interne et externe des produits agricoles qui présentent un intérêt pour le pays en développement et les pays les moins avancés, notamment les produits à haute valeur ajoutée et ii) d'œuvrer au renforcement et à l'amélioration des dérogations en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés.

Encadré 2 : Le TEC de l'UEMOA et le Tec la Cedeao

Le Tarif extérieur commun (Tec) a d'abord été mis en place le 1er janvier 2000 au niveau de l'UEMOA. Le Sénégal a finalisé la mise en place du Tec le 25 juillet 2002. Il y a aujourd'hui quatre taux tarifaires au titre du Tec qui s'appliquent aux importations non originaires de l'UEMOA et la structure est désormais uniquement composée de droits ad valorem. Le tarif moyen global du Tec est de 12%, soit 15% dans le secteur agricole et 11,6% dans le secteur industriel.

Les quatre niveaux de l'échelle tarifaires sont les suivants :

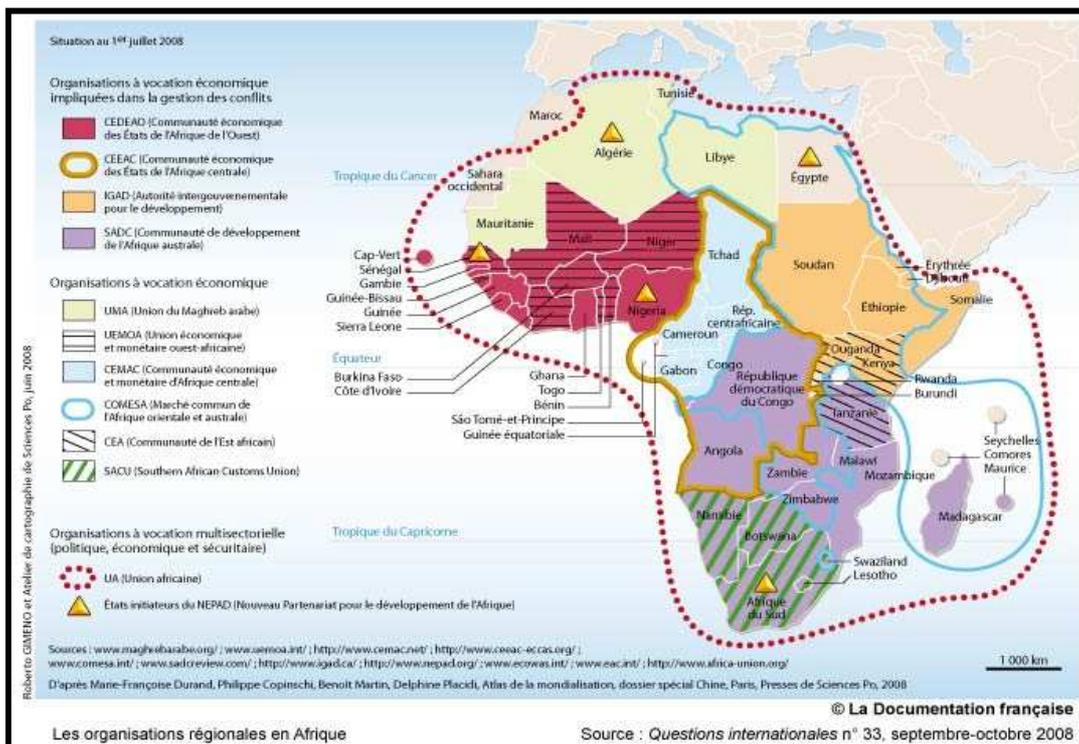
- 0% pour les biens d'équipement, etc., qui ne sont pas produits localement et pour les produits sociaux essentiels tels que produits pharmaceutiques, appareils médicaux chirurgicaux, etc.;
- 5% pour les matières premières ;
- 10% pour les intrants et les produits intermédiaires ;
- 20% pour les produits de consommation finale et tous autres produits non repris dans les catégories précédentes.

Le Sénégal est, de fait, moins protectionniste que la plupart des autres PMA. Le tarif moyen appliqué par le Sénégal est de 8,8% contre 12% en moyenne pour les autres PMA. Toutefois, le Sénégal applique, sur certains produits d'importation, une surtaxe qui vient se greffer au Tec.

À noter qu'en janvier 2006 la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements 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.

En janvier 2008, les Chefs d'États ont instruit la Commission de la Cedeao pour l'instauration d'une nouvelle bande tarifaire dénommée cinquième bande dont le taux, fixé à 35%, devrait être plus élevé que le taux le plus élevé du Tec-UEMOA qui est de 20%. Ceci marque ainsi leur attachement à la création et à la protection d'un marché commun et à la mise en œuvre des politiques économiques et sectorielles communes comme l'Ecowap. Les négociations sont en cours pour fixer la liste régionale provisoire de produits éligibles à la 5ème bande.

Gret, 2007



4. DES LOIS AGRICOLES NATIONALES

Au Sénégal et au Mali, des Lois d'orientations agricoles ont été élaborées et sont en cours de mise en œuvre. Dans d'autres pays comme la Côte d'Ivoire, le Togo, etc., ces lois sont en préparation.

Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une politique agricole ?

Les politiques agricoles se composent d'un ensemble d'interventions publiques qui portent sur l'agriculture nationale et sur les importations et les exportations de produits agricoles. Elles fixent des objectifs spécifiques dans différents domaines du secteur comme celui de l'organisation des marchés intérieurs des produits agricoles, de la sécurité alimentaire, de l'emploi agricole, de la répartition géographique des activités, etc. En d'autres termes, une politique agricole se traduit par la définition d'un résultat spécifique et la mise en œuvre d'une combinaison d'instruments pour atteindre ce résultat.

LA LOI D'ORIENTATION AGRO-SYLVO-PASTORALE (LOASP) DE 2004 AU SENEGAL

UNE PHASE D'ELABORATION TUMULTUEUSE

Le gouvernement du Sénégal a adopté en 2004 la Loasp, qui traduit la volonté du pays de faire de l'agriculture un moteur de la croissance de l'économie. La Loasp définit pour les 20 prochaines années, les dispositions générales et les grandes orientations pour un développement du secteur agricole en vue de la réduction de la pauvreté. Les orientations déclinées pour le secteur portent sur la création d'un environnement attractif et incitatif en milieu rural qui vise (i) la transformation de l'agriculture familiale en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés, diversifiés et respectueux des ressources naturelles et (ii) l'émergence d'un entrepreneuriat agricole et rural.

La Loasp a été élaborée à partir de la Présidence de la République, sans concertation, et a été ensuite largement diffusée. Elle a alors fait l'objet de débats durant une période déterminée. Tous les acteurs ont réagi, à savoir l'administration, les bailleurs de fonds, la société civile et plus particulièrement le CNCR qui a lancé un processus de concertation paysanne sur l'ensemble du territoire. Des contre-propositions paysannes ont été élaborées par le CNCR

et ont constitué une base de négociations avec les autorités publiques. C'est à la suite de cette phase de négociations qu'un compromis a été trouvé notamment sur un point de blocage, le foncier, dont le traitement a été renvoyé dans le cadre d'une réforme foncière dans un délai de deux ans, après la promulgation de la loi. Cette réforme est encore en attente en 2010 (cf. fiche 3).

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CONCERTATION

La loi a été votée et promulguée en juin 2004. Elle constitue les premiers textes de politique agricole élaborés à l'issue d'une large concertation avec une grande diversité d'acteurs et un large débat public sur l'agriculture au Sénégal. Elle institutionnalise également la concertation à travers l'instauration de Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral (Csoasp) au niveau national et de Conseils régionaux d'orientation agro-sylvo-pastoral (Croasp). Chacune de ses structures comporte une représentation de l'ensemble des acteurs du développement rural y compris des OP. Le Csoasp assure le suivi de la mise en œuvre de la Loasp et donne des avis sur les questions de développement agro-sylvo-pastoral. Il est prévu la tenue annuelle d'une conférence regroupant l'ensemble des acteurs du monde rural et présidée par le Chef de l'État.

UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE

La phase de mise en œuvre est plus difficile que la phase d'élaboration. En effet, contrairement à la phase d'élaboration pour laquelle un budget était consacré à la concertation, la phase de mise en œuvre n'est pas prise en charge par un budget. Il semble qu'il manque une volonté politique pour un réel engagement dans la mise en œuvre. Après une période de latence de près de 3 ans, quelques décrets d'application ont été élaborés, mais ils n'ont été jusqu'à présent que très partiellement mis en œuvre et peu d'actions concrètes ont été menées. Par exemple le décret constituant l'installation du cadre national de concertation a fait partie des premiers à être signés en octobre 2007, mais ce comité ne s'est pas encore réuni.

UNE REFORME FONCIERE « PROBLEMATIQUE »

La réforme foncière qui devait être mise en œuvre au bout de deux ans selon l'article 23 de la Loasp, n'a pas encore abouti, 6 ans après la promulgation de la loi. Par ailleurs, au-delà du groupe de travail mis en place pour préparer l'élaboration de la réforme foncière, une autre commission chargée de préparer une réforme du droit de la terre a été mise en place par décret en 2005. Rattachée à la Présidence, elle a travaillé sans concertation avec les organisations paysannes et plus particulièrement le CNCR. Des propositions de texte ont été formulées de façon non consensuelle et un projet de loi élaboré sous la même forme est en voie d'être voté à l'Assemblée nationale (projet de loi n°12/2010 portant régime de la propriété foncière).

UNE PRISE EN COMPTE DE LA POSITION DES ORGANISATIONS PAYSANNES PAS ACQUISE D'AVANCE

Compte tenu du fait que la concertation n'est pas instaurée, l'implication des OP dans la mise en œuvre de la Loasp pose problème. D'autre part, contrairement à la période d'élaboration, la phase de mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'une démarche concertée entre les OP. Les multiples plates-formes ne sont pas arrivées à développer une stratégie concertée pour peser sur le processus d'élaboration des décrets et leur concrétisation ; le rôle moteur que le CNCR avait joué lors de la phase d'élaboration n'a été pris en charge par aucune structure.

LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE (LOA) AU MALI

Au Mali, la Loi d'orientation agricole est une option volontariste du Chef de l'État et un instrument pour atteindre les ambitions de l'agriculture malienne : un accès équitable aux terres agricoles, une sécurisation foncière, la modernisation des pratiques agricoles (semences et mécanisation), un financement approprié de l'agriculture, le renforcement des capacités des organisations professionnelles du secteur agricole. Les OP ont été fortement impliquées dans l'élaboration de la LOA. Elles ont pu tirer des leçons de l'expérience de la Loasp au Sénégal et elles ont mis à contribution une expertise pour comprendre les enjeux et ainsi mieux maîtriser le processus d'élaboration de la loi. Un cadre de concertation a été très vite mis en place à la différence du Sénégal. La Haute instance d'évaluation de la mise en œuvre de la Loi d'orientation agricole en est à sa quatrième session en mars 2010. Cependant, comme au Sénégal, des réserves sont faites sur une réelle volonté des autorités publiques dans la mise en œuvre de la LOA.

En Côte d'Ivoire, au Togo, au Burkina Faso, etc., des chantiers sont en cours pour arriver à l'élaboration d'un cadre juridique pour la mise en œuvre des ambitions nationales dans le développement rural. Cet engouement s'explique en partie par la mise en œuvre des politiques sous-régionales qui incite ou oblige à harmoniser au niveau national les actions, textes, lois et règlements en conformité et en cohérence avec les politiques sous-régionales.

5. DES POLITIQUES AGRICOLES AU NIVEAU SOUS-RÉGIONAL

LA PAU AU NIVEAU DE L'UEMOA

L'UEMOA a adopté sa politique agricole (PAU) en décembre 2001. Les objectifs de la PAU sont les suivants :

- réaliser la sécurité alimentaire ;
- accroître la productivité et la production de l'agriculture sur une base durable ;
- améliorer les conditions de vie des producteurs.

Le processus d'élaboration n'a pas réellement impliqué les OP. Cependant, cette situation a été un catalyseur pour le Roppa, créé en 2000, qui a lancé un processus autonome de réflexion paysanne. Il a fortement influé sur l'élaboration de la PAU à travers des propositions, dont les plus marquantes concernent la défense et la promotion de l'exploitation familiale et le droit à la « souveraineté alimentaire » défini à l'échelle sous-régionale.

L'ECOWAP AU NIVEAU DE LA CEDEAO

La Cedeao a adopté sa politique agricole (Ecowap) en janvier 2005, après une étroite concertation avec ses États membres et leurs organisations socioprofessionnelles. Ses objectifs sont les suivants :

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine ;
- réduire la dépendance vis à vis des importations alimentaires en accordant la priorité aux productions alimentaires ; favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles sur l'ensemble des marchés ;
- développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production, et contribuer au développement des services en milieu rural, de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales ;
- assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production ;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale ;
- contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations.

Il existe donc une superposition de deux politiques agricoles sous-régionales : la PAU qui concerne 8 pays et l'Ecowap qui englobe ces 8 pays plus 7 autres pays au sein de la Cedeao. Les articulations ne sont pas toujours faciles entre les deux institutions sous-régionales. Il est cependant à noter que l'Ecowap constitue un point nodal pour la mise en œuvre du volet agricole du Nepad (PDDAA) dans la région ouest-africaine.

6. DES INSTRUMENTS DE POLITIQUES AGRICOLES COMPLEXES

Il existe un large éventail d'instruments auxquels les gouvernements peuvent recourir pour atteindre leurs objectifs en matière d'agriculture. Certains de ces instruments ont pu faire l'objet de contestations au sein de l'OMC. Ces instruments doivent généralement être combinés pour obtenir l'impact souhaité. On constate ainsi que l'efficacité des politiques agricoles visant à développer les productions nationales augmente lorsque ces politiques s'accompagnent de restrictions d'accès au marché intérieur aux importations de produits agricoles étrangers. L'expérience montre aussi que les mesures de protection ne sont généralement pas efficaces si elles ne sont pas associées à des mesures de soutien interne appropriées.

LES BARRIERES AUX IMPORTATIONS - TARIFAIRES ET NON TARIFAIRES

Une politique agricole se complète d'une politique commerciale, ou tout au moins les choix de politiques agricoles devraient-ils se refléter dans la politique commerciale pour assurer une cohérence entre politique agricole et politique commerciale. Dans le but de préserver et de développer la production nationale ou régionale, un gouvernement ou une organisation régionale peut ériger des barrières commerciales pour limiter la quantité de marchandises agricoles importées. C'est le cas des quotas d'importation, qui peuvent être appliqués de manière saisonnière pendant la période de mise en marché des produits locaux. Le même gouvernement peut aussi établir un tarif douanier visant à augmenter le prix intérieur du produit importé : le droit de douane. Ces barrières jouent toutes deux en faveur des producteurs nationaux.

LE SOUTIEN AUX REVENUS DES AGRICULTEURS

Les gouvernements peuvent contribuer à fournir un revenu minimum garanti aux agriculteurs grâce à des versements d'aides directes. Ce type d'aide peut être ciblé sur des zones spécifiques moins favorisées ou attribué avec des conditionnalités, par exemple l'utilisation de pratiques respectueuses de l'environnement. Ce revenu minimum garanti est coûteux pour le budget des États qui n'en ont pas les moyens et reste donc rare en Afrique. Plus indirectement, les gouvernements soutiennent les revenus agricoles par l'usage de différents instruments : programmes d'aide pour encourager le développement agricole et rural ; aide à la réforme et à la restructuration de l'agriculture ; contrôle sanitaire. Une autre manière pour les gouvernements de soutenir les revenus agricoles consiste à soutenir les mécanismes d'assurance en cas de catastrophes naturelles, d'épidémies parasitaires ou de chutes des cours du marché.

L'ORGANISATION DES MARCHES

Les gouvernements peuvent intervenir sur les prix et réguler le marché. Les offices de commercialisation (*marketing boards*) visent la stabilisation des prix en garantissant le prix d'achat aux agriculteurs. Des organismes publics peuvent aussi agir directement sur les marchés par des politiques de stockage : on se sert alors des stocks pour maintenir le cours du marché à un certain niveau, un prix plancher, afin d'encourager la production locale. On peut aussi fixer des prix plafonds pour encourager la consommation.

LES INFRASTRUCTURES RURALES

Les infrastructures constituent un instrument essentiel de politique agricole. L'accessibilité des zones rurales permet aux agriculteurs d'être reliés aux marchés, elle stimule la productivité, l'écoulement des produits et l'emploi rural. La faiblesse et l'inadaptation des infrastructures rurales constituent des obstacles majeurs à la compétitivité des agricultures africaines, tant sur les marchés intérieurs qu'internationaux. L'amélioration, le développement et l'entretien des routes rurales sont essentiels ainsi que la fourniture d'infrastructures de base pour favoriser l'investissement du secteur privé dans la commercialisation, le stockage et la transformation des produits agricoles. Les infrastructures (totalement ou partiellement) publiques peuvent inclure les périmètres irrigués, l'accès à l'eau et l'énergie.

LA FOURNITURE DE SERVICES ET L'ACCES A L'INFORMATION

Les politiques agricoles peuvent contribuer à faciliter l'accès à l'information et à la communication : l'amélioration des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire par le biais d'investissements sur l'exploitation dépend, pour les petits agriculteurs, de leur accès à des savoirs adaptés. Pour ce faire, l'élaboration et la diffusion des connaissances, en particulier par le biais de systèmes qui renforcent les liens entre agriculteurs, enseignants en agriculture, chercheurs, vulgarisateurs et communicateurs, apparaissent importants. Les mesures concernant le crédit, la fourniture d'intrants, l'aménagement des bassins de production (par exemple des schémas d'irrigation), constituent un autre pan essentiel de la politique agricole. Pour les intrants, notamment les semences améliorées, il peut s'agir de les subventionner, voire de les distribuer gratuitement.

LE SOUTIEN AUX ORGANISATIONS PAYSANNES

Une assistance spécifique peut être fournie pour encourager les agriculteurs à s'organiser et pour renforcer les organisations paysannes existantes. Cette aide peut aussi être destinée aux organisations des filières agricoles via un appui à l'amélioration de la qualité et à la promotion des produits agricoles (création d'un label par exemple).

LES REGLEMENTS SUR LA SECURITE SANITAIRE

Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments est un élément important des politiques agricoles. L'investissement pour parvenir au respect de normes élevées, tant du point de vue de la qualité des produits que de leur stockage, est cependant coûteux, la labellisation prend donc du temps. Ces normes sont importantes non seulement pour la consommation locale, mais aussi pour répondre aux critères des pays importateurs et ainsi faciliter l'accès aux marchés extérieurs. Les règles sanitaires et de sécurité protègent aussi les citoyens d'importations qui ne répondent pas aux normes et sont impropres à la consommation (pour le cas des aliments) ou qui menacent l'environnement.

LA PRESERVATION DE LA DURABILITE ENVIRONNEMENTALE

Tout en encourageant et en augmentant la productivité, les politiques agricoles peuvent également faire en sorte que cet appui ne se fasse pas au détriment de la pérennité des principales ressources naturelles agricoles (terre, eau et biodiversité).

CONCLUSION

L'implication des organisations paysannes (OP) sénégalaises et ouest-africaines dans les négociations des politiques agricoles est un long processus, en perpétuelle construction. C'est une dynamique portée par des acteurs qui défendent une certaine vision de l'agriculture, notamment la promotion de l'exploitation familiale et la souveraineté alimentaire.

L'élaboration des politiques est du ressort des autorités publiques que ce soit au niveau national, sous-régional ou international. Les OP se structurent à ces différents niveaux pour influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

La superposition et l'imbrication des niveaux et des politiques élaborées ainsi que la diversité des instruments rendent la question des politiques très complexe pour des OP dont la structuration est encore en construction.

De réelles avancées sont notées depuis les années 80-90. Cependant, en fonction des rapports avec les autorités du moment, les acquis peuvent être remis en cause. Les OP sont donc amenées à préserver et renforcer les acquis d'ordre institutionnel pour maintenir leur représentativité et leur légitimité.

D'autre part, l'influence dans la phase d'élaboration des politiques n'est pas une fin en soit et l'enjeu réel réside dans le suivi de la mise en œuvre pour une réelle concrétisation des positions et propositions paysannes.

Ces différents aspects sont développés dans la fiche 2 : *Comprendre les enjeux*.

BIBLIOGRAPHIE ET LIENS UTILES

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Cissokho Mamadou « *Dieu n'est pas paysan* », Grad / Présence africaine, Paris, 2009, 296 p.
- Diagne Daouda « 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 « 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.
- Nguessan Ludovic, « Le Sénégal et le système commercial multilatéral : L'impact des accords de l'OMC, Négociation et mise en œuvre », ministère du Commerce, Sénégal, décembre 2005

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