



LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS AGRICOLES OUEST-AFRICAINES AUX POLITIQUES *

Les organisations de producteurs (« OP » : associations, coopératives ou syndicats d'agriculteurs et/ou d'éleveurs) jouissent d'un poids particulier dans la société civile subsaharienne et en particulier ouest-africaine. Dans la mesure où la majorité de la population pratique l'agriculture, elles ont la force du nombre. Elles disposent de plus d'un ancrage solide et d'une structure représentative depuis les villages jusqu'aux États, et même au-delà. Est-ce à dire qu'elles font l'objet d'une écoute renforcée de la part des pouvoirs publics ?

Longtemps restée le parent pauvre du développement, l'agriculture connaît aujourd'hui un regain d'intérêt de la part de la communauté internationale et des États africains. La crise alimentaire de 2008 n'a fait que confirmer ce mouvement, dans la mesure où elle a été pour beaucoup le révélateur d'un déficit de régulation et d'investissement dans ce secteur. Les discussions actuelles autour de la volatilité des prix des matières premières agricoles, notamment dans le cadre du G20, vont également dans ce sens. Après des années marquées par les plans d'ajustement structurels et le désengagement des États des économies, la première décennie des années 2000 apparaît comme celle de la réhabilitation des politiques publiques en Afrique, en particulier dans le secteur agricole. En 2003 à Maputo, les États d'Afrique s'engagent à consacrer à l'agriculture 10% de leur budget. Au niveau sous-régional, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao) entreprend en 2003 l'élaboration d'un cadre de politique agricole commune aux pays membres, l'Ecowap. Dès 2001, des pays comme le Sénégal réfléchissent à de grands choix de politiques agricoles, inscrits dans la loi même. Parallèlement à ces changements, les organisations de producteurs agricoles (OP), qui se sont amplement structurées suite aux libéralisations des années 80, semblent avoir atteint dans la plupart des pays le statut de « partenaires sociaux » pour les autorités, allant jusqu'à collaborer à la conception des politiques. En témoigne leur participation remarquée à l'élaboration de l'Ecowap et aux lois d'orientation agricole du Sénégal et du Mali.

Fortes d'un processus d'institutionnalisation en cours et face à la réhabilitation des politiques agricoles, les OP ouest-africaines bénéficient-elles aujourd'hui d'un contexte favorable pour influencer les politiques publiques dans le sens de leurs revendications ? Cette note décrit d'abord l'essor des OP et leurs acquis dans le domaine de la négociation des politiques, en s'attardant sur quelques exemples révélateurs. Elle tente ensuite de dégager certaines conditions clefs, à la fois endogènes et exogènes aux OP, nécessaires à la prise en compte de leurs revendications. Précisons d'emblée les limites de l'exercice : comme en témoignent certains des auteurs, il n'est pas « possible de se prononcer sur la capacité des organisations à influencer de façon significative et durable sur les centres de décisions nationaux et supranationaux » [R6], une des raisons étant le manque de recul historique, mais aussi le fait que « la portée des stratégies (...) pour influencer les politiques publiques ne sont pas encore suffisamment documentées et capitalisées » [R1]. Puisse cette note dresser un panorama des travaux existants et inviter à aller plus loin.

1. Une brève histoire des revendications paysannes

A. L'essor d'un mouvement paysan en Afrique de l'Ouest sur fond de libéralisation

De l'État postcolonial à l'État minimal. La crise financière à laquelle les États africains ont été confrontés au cours des années 80 a eu des conséquences très profondes, tant économiques que politiques. Sous la pression de leurs créanciers (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International), les États africains ont entrepris des ajustements structurels sévères. Dans un souci de réduction des dépenses, ils sont ainsi passés brusquement du dirigisme au laisser-faire, promouvant le désengagement de l'État et le transfert au secteur privé (OP

comprises) de compétences auparavant dévolues à l'administration. Les pays d'Afrique de l'Ouest demeurent aujourd'hui parmi les pays du monde qui investissent le moins dans leur agriculture, alors que ce secteur emploie la majeure partie de leur population, contribue largement au Produit intérieur brut et couvre l'essentiel des besoins alimentaires nationaux.

Des économies très peu protégées. Cette mutation du modèle économique interne, marquée par une libéralisation générale et rapide, s'est doublée aux frontières d'un désarmement tarifaire

unilatéral. Les programmes d'ajustement structurel comprenaient des clauses de réduction voire de suppression unilatérale de nombreuses protections douanières dans les pays ouest-africains. Dans le même temps, la négociation multilatérale à l'OMC ne se traduisait que par des réductions partielles des soutiens aux exportations pratiqués par les grands exportateurs mondiaux, pénalisant les filières de production africaines. Tant et si bien que l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) est paradoxalement aujourd'hui une des régions les moins protégées du monde. Cet aspect explique en partie l'investissement important des organisations paysannes ouest-africaines sur les questions d'intégration régionale et de politiques commerciales, jugées déterminantes pour créer un environnement commercial porteur pour les producteurs.

Des conditions de production dégradées pour les agriculteurs familiaux. Depuis lors, les conditions de vie et de production des agriculteurs familiaux se sont globalement dégradées. Le transfert des attributions du public vers le privé ne s'est en général pas accompagné de transferts de fonds et a fait fi des capacités institutionnelles et humaines des organisations à prendre le relai de l'administration. Les producteurs sont ainsi confrontés depuis une trentaine d'années à des marchés déréglementés et largement ouverts à la concurrence des opérateurs privés nationaux et internationaux. L'aide publique au développement s'avère insuffisamment importante, coordonnée et continue pour pallier le désengagement de l'Etat et produire des effets durables et structurels. De plus, en mettant en exergue les enjeux de lutte contre la pauvreté dans nombre de ses programmes, elle entretient une perception de l'agriculture familiale principalement comme une question sociale.

La multiplication et le regroupement des OP. Le « mouvement paysan » que certains auteurs jugeaient inexistant dans les

B. Des revendications paysannes à contre-courant

Une structuration « défensive ». Si elles ont profité, en quelque sorte, de cette libéralisation, les OP se sont aussi construites en réaction à ses effets néfastes. Les arbitrages politiques ont globalement été dans le sens de la réduction des dépenses dans le secteur agricole et la promotion des investissements privés, conduisant à un délaissement des productions vivrières et des agricultures familiales. Cette politique de promotion d'un modèle schématiquement qualifié d'« agrobusiness », jugé plus productif que l'agriculture dite « traditionnelle », a provoqué et provoque encore chez la majorité des OP une réaction de défense de l'agriculture familiale.

La défense de l'agriculture familiale. « On entend par agricultures familiales les agricultures qui lient fortement activités économiques et structure familiale. Ce lien transparaît dans les décisions sur le choix des activités, l'organisation du travail, la transmission du patrimoine. Les agricultures familiales sont très diverses (...). Cette forme d'agriculture se distingue d'une autre agriculture, que l'on peut qualifier de capitaliste, au sens où un propriétaire fournit le capital, emploie des salariés et cherche à

années 80, a réellement pris son essor en Afrique de l'Ouest dans le contexte de ces mutations [R6]. La multiplication rapide des organisations paysannes, leur regroupement en entités territoriales ou centrées sur une production est un fait indéniable. Si les situations des OP et leurs modes de structuration sont variables selon les pays, on constate bel et bien aujourd'hui l'existence d'un mouvement paysan de masse, organisé depuis les villages jusqu'au niveau national (filières), sous-régional (Roppa, *Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest*, Billital Marobé, réseau d'organisations ouest-africaines d'éleveurs), rejoignant progressivement une dynamique continentale (Paffo, *Pan African Farmers Forum*) et même internationale (Via Campesina par exemple). Sur le plan politique, la société civile a également été promue en Afrique de l'Ouest, offrant ainsi aux OP des espaces d'expression voire d'influence. Les OP questionnent parfois la légitimité des autres organisations de la société civile et de leurs plateformes à se saisir des questions agricoles.

Des risques d'instrumentalisation. L'expression de « mouvement paysan », si elle traduit bien la mobilisation de nombreuses OP et leur marche vers l'unité, ne doit pas cependant voiler les grandes disparités qui existent encore selon les pays, les filières, ni les « forces centrifuges » qui entretiennent une forme de morcellement. Nombreux sont les projets, programmes, gouvernements et bailleurs de fonds qui considèrent les OP comme des instruments de développement plutôt que comme des mouvements sociaux. En témoigne la tendance actuelle à inciter la structuration des OP par filières et à délaisser les OP « généralistes » au nom d'une vision du développement centrée sur les seuls enjeux économiques, la spécialisation des exploitations et la limitation du pouvoir politique des OP, en restreignant leur champ d'action à la fourniture de services de type économique [R4].

rémunérer le capital investi, non le travail investi.» (*Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud*, C2A, 2010). La défense de l'agriculture familiale fait notamment valoir la capacité de ce modèle à offrir des emplois et à lutter contre l'exode rural, sa productivité supérieure à l'hectare, sa capacité à approvisionner les marchés locaux et reculés, sa plus grande capacité d'adaptation et de résistance aux aléas climatiques, et sa gestion durable des ressources naturelles. Ce concept d'exploitations familiales recouvre en réalité une gamme très large de structures de production, qui connaissent des dynamiques d'évolution très contrastées : depuis des exploitations de très faible dimensions, sans moyens de production autres que le travail, pluriactives, faiblement insérées dans le marché, jusqu'à des exploitations de dimensions conséquentes, fortement insérées dans le marché, disposant de capacités productives importantes et recourant à la main d'œuvre extérieure ; des exploitations centrées sur l'autoconsommation familiale, sur les marchés locaux de produits vivriers, ou au contraire sur les cultures de rente et les marchés internationaux.

Le droit à la souveraineté alimentaire. Une autre revendication fondamentale du mouvement paysan est le droit des pays et régions à la « souveraineté alimentaire ». Conçue par Via Campesina, cette notion s'oppose à la dépendance alimentaire conséquente au développement des importations agricoles et de la compétition mondiale. Elle privilégie la production locale et entend défendre comme un droit la possibilité aux États d'intervenir dans le secteur agricole, y compris sous des formes actuellement prohibées par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette revendication, fortement relayée par les OP au niveau sous-régional (Cedeao) guide leur positionnement sur la politique agricole (Ecowap) ou la politique commerciale (Tarif Extérieur Commun - TEC, Accords de Partenariat Economique - APE), et est à rapprocher d'un contexte de très faible protection des marchés africains. Elle se fonde également sur le constat que nombre de pays industrialisés ont développé leur agriculture en couplant protection des marchés et politique agricole volontariste.

Une vision dépassant les enjeux strictement économiques. En bref, dans des pays où près des trois-quarts de la population vit de l'agriculture, la question du modèle d'exploitation relève d'un choix de société. Les OP défendent une vision de l'agriculture mais aussi de la vie rurale parfois différente des autorités. C'est pourquoi le dialogue entre les OP et les pouvoirs publics, s'il est souvent policé, peut recouvrir des divergences profondes. C'est également pourquoi si des avancées importantes ont eu lieu dans le sens d'une écoute des revendications paysannes, les acquis restent fragiles. Pour nombre d'États, l'exploitation familiale est envisagée sous l'angle social, alors qu'ils misent sur l'agro entreprise pour asseoir le développement économique de l'agriculture et couvrir les besoins alimentaires croissants. Les OP de leur côté font valoir l'efficacité économique et productive des exploitations familiales et leur capacité à répondre simultanément aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

2. Le renforcement du dialogue social dans la dernière décennie

A. La participation croissante et contrastée des OP aux politiques nationales (l'exemple du Sénégal)

Il est difficile de tenir un propos univoque sur la relation des OP avec leurs gouvernements dans la dernière décennie. Les situations sont très diverses selon les pays, les centres de décision, les thématiques, et également les périodes (les choses n'étant jamais acquises). Tout au plus pouvons-nous noter que des avancées notables ont eu lieu dernièrement, qu'elles font l'objet d'espoirs de la part des OP, mais aussi de questionnements. Ne pouvant épuiser la diversité des situations dans ce cadre, nous nous pencherons en particulier sur le cas du Sénégal : c'est à la fois un pays pionnier sur certains points relatifs aux OP, mais aussi un lieu de difficultés symptomatiques.

Le plaidoyer exemplaire du CNCR pour la Loasp ? Une avancée du dialogue social souvent commentée est celle du processus ayant mené au vote de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) au Sénégal [R5]. L'Etat sénégalais souhaitait se doter d'une feuille de route de long terme pour le développement de son agriculture. Le CNCR, syndicat agricole historique sénégalais, s'est invité à la table des négociations, a su convaincre les plus hautes instances de l'État d'ouvrir un débat national sur ce sujet et de lui en confier l'animation. L'élaboration d'une loi cadre pour le développement agricole, engageant l'État sur le long terme, constituait une première dans un État d'Afrique de l'Ouest. Elle démontrait une mobilisation des autorités sur ce domaine plus franche qu'à l'accoutumée. La manière dont s'est finalement déroulé le processus est également à bien des égards exemplaire : suite à cet accord avec le CNCR, les autorités ont accepté d'adapter l'agenda initial et de subventionner son animation. Au final, à sa promulgation en 2004, la Loasp intégrera de nombreuses propositions des OP, comprenant la reconnaissance de l'agriculture familiale et l'institutionnalisation de la consultation du monde paysan. Le même type d'exercice a été impulsé au Mali, avec la définition et

l'adoption de la Loi d'orientation agricole. Dans ce cas, les OP se sont vues confiées l'animation du processus de discussion. On retrouve aujourd'hui des initiatives similaires en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Togo, et au Burkina Faso.

Les questions portent aujourd'hui sur la mise en œuvre de ces lois. Durant les trois années qui suivirent sa promulgation, très peu de décrets d'application de la Loasp ont été publiés. Le cadre national de concertation institué par la loi ne s'est pas encore réuni à ce jour. Nécessitant des investissements massifs et dans la durée, l'application de cette loi semble manquer à la fois des moyens et de la volonté politique nécessaires. La problématique du texte obtenu par les OP qui finalement peine à être appliqué est chose fréquente, sur laquelle nous reviendrons. Au Mali, il existe désormais deux « pôles d'élaboration » de la politique agricole : le secrétariat exécutif de la LOA et le ministère de l'Agriculture qui a la responsabilité de définir le PNISA dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ecowap/PDDAA.

Des ambiguïtés autour des questions foncières. En outre, les OP ne font pas toujours preuve d'une écoute aussi attentive, et certains sujets semblent résister à tout débat démocratique. Et non des moindres. Pour en rester au Sénégal, le cas du foncier est emblématique [R2]. On sait le caractère stratégique de ce facteur de production, aussi bien pour l'État que pour les producteurs. Lors de la réflexion sur la Loasp, alors que la discussion avançait sur l'ensemble des autres sujets, elle achoppa sur la question foncière. Pour sauver la négociation, les OP et les autorités s'entendirent pour retrancher la question du cadre de la loi et en reporter le débat. Au final, il apparaît que l'exécutif a créé en parallèle une commission de travail occulte sur la réforme foncière, de laquelle les organisations de la société civile ont été écartées.

Des succès économiques. Pour autant, les OP ouest-africaines se sont illustrées dans une contribution souvent couronnée de succès aux politiques commerciales. Toujours au Sénégal, confrontés à la concurrence d'oignons importés durant les périodes de commercialisation de la production locale, les producteurs ont souhaité établir davantage de régulation. Après de multiples initiatives, ils obtinrent la création de l'Agence de Régulation des Marchés (sous la tutelle du ministère du Commerce) et d'un Comité de concertation et de suivi des oignons regroupant les OP, les principaux importateurs, les associations de commerçants, les associations de consommateurs, l'ARM et les services techniques de l'État. A la demande du Comité et s'appuyant sur les clauses de

sauvegarde spéciale de l'accord sur l'agriculture du Gatt, l'État sénégalais décréta le gel des importations pendant la période de commercialisation des oignons locaux. Cette mesure, étendue par la suite, a permis une hausse significative des revenus des producteurs et le quasi doublement de la production nationale entre 2003 et 2007. Le système s'est mué en interprofession, sous l'égide de l'État. De nombreux exemples de ce type peuvent être relevés dans les pays voisins (Guinée, Burkina Faso, etc.) sur diverses productions. Ils ont contribué à changer la perception des OP pour de nombreux observateurs, en prouvant qu'elles étaient capables de mener des opérations d'envergure et d'influer significativement sur l'économie nationale.

B. L'irruption remarquée des OP sur la scène régionale

Fait marquant de la dernière décennie, lié à l'accélération du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, l'irruption des OP sur la scène « supranationale » et le rôle actif qu'elles y ont joué. La participation remarquable du Roppa à l'élaboration de la politique agricole commune de la Cedeao (l'Ecowap) en est une bonne illustration.

La participation active du Roppa à l'élaboration de l'Ecowap.

Dès le stade de la formulation, la Cedeao offrait au Roppa un siège dans la « task force », instance de pilotage incluant des représentants d'États et des acteurs régionaux. Il était demandé à cette instance de proposer des scénarios au niveau régional et aux niveaux nationaux à travers des processus de consultation participatifs. Ainsi, le Roppa, ses OP membres (les plateformes nationales) et le Recao (*Réseau des chambres d'agriculture d'Afrique de l'Ouest*) ont-ils pu animer des ateliers de plusieurs jours dans leurs bases respectives. Plusieurs principes déterminants ont finalement pu être remontés du terrain puis avalisés : en particulier la reconnaissance de l'exploitation familiale, la promotion de la souveraineté alimentaire, la préférence régionale, la protection différenciée. Au titre des limites, on peut regretter un manque de parti pris, ouvrant à de multiples options, aussi bien concernant les contours de l'exploitation familiale que le contenu de la souveraineté alimentaire. Aussi le choix du modèle d'agriculture promu n'est-il pas tranché. De même la préférence pour les produits locaux fut battue en brèche à la première crise alimentaire (2008). Enfin, la question de la mise en œuvre reste posée, impliquant un investissement supplémentaire des OP sur des éléments de détails, et le rassemblement des moyens nécessaires. Le grand défi des OP sera de passer d'un rôle de « co-concepteurs » à un rôle de « co-réalisateurs » de l'Ecowap [R1].

La contribution relative du Roppa au relèvement des droits de douanes de la Cedeao.

Le Roppa s'est tôt fait le garant d'une cohérence entre les politiques agricoles et les politiques commerciales, ces deux outils devant contribuer ensemble à soutenir les agricultures familiales. Aussi a-t-on pu le voir très actif sur la question du Tarif Extérieur Commun de la Cedeao. Considérant que l'ouverture des marchés aux importations agricoles pénalise l'agriculture locale, et prenant acte d'une institution régionale compétente en matière commerciale, les OP

ont milité, via le Roppa, pour un relèvement des droits de douane dans le cadre de la Cedeao. Rejoignant la position du « géant » régional, le Nigéria, favorable à une protection accrue, les OP obtinrent - mais au rabais - la mise en place d'une bande tarifaire taxant plus lourdement les produits d'importation dits « sensibles » (5^{ème} bande). Cependant cette victoire est toute relative, dans la mesure où la catégorisation des produits sensibles devant relever de cette 5^{ème} bande reste ouverte et nécessitera des négociations au cas par cas : le défi du Roppa étant de parvenir à mobiliser les compétences adéquates pour travailler sur ce chantier à haute technicité.

Le concours du Roppa au blocage des Accords de Partenariat Économique (APE).

Pour des raisons équivalentes, le Roppa s'est investi sur le front des APE [R3]. En effet ces accords de libéralisation des échanges entre la zone Cedeao et son premier partenaire commercial, l'Union européenne, se heurtaient à la même réticence des producteurs. Le Roppa a rejoint sur ce terrain un ample mouvement de la société civile. De nombreuses campagnes, manifestations et attermolements ont concouru à la mise en veille de ces accords aujourd'hui, alors que les Accords de Cotonou, qui régissaient auparavant le commerce entre les deux régions, devenaient caducs fin 2007.

Ces trois exemples montrent l'activisme et les succès relatifs du Roppa sur le plan régional. L'action du réseau sous-régional des éleveurs, Billital Maroobé, notamment sur les questions de transhumance, l'harmonisation des législations foncières ou les réponses aux crises alimentaires en milieu pastoral doit également être soulignée. Cependant, si l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest prend de l'ampleur et offre des opportunités que savent saisir les OP, plusieurs auteurs rappellent que l'échelon dominant reste encore l'État, et que les politiques décidées au niveau Cedeao apparaissent aujourd'hui comme peu contraignantes pour ceux-ci.

C. L'aspiration des OP à une participation aux négociations internationales

Un rapport de force mondial en défaveur de l'Afrique. Ayant pris la mesure des enjeux de politiques commerciales sur l'économie agricole des pays ouest-africains, les OP se sont rapidement intéressées aux négociations ayant cours au sein de l'OMC. Pourtant leur influence sur ces discussions demeure globalement limitée par le faible poids des États africains sur la scène internationale. En apparence, le cas des négociations internationales sur le coton fait exception [R9]. En prise à un contexte international défavorable, les cotonculteurs africains ont souhaité dénoncer les subventions dont bénéficient leurs concurrents agriculteurs européens et américains, au travers de « L'appel de Bobo-Dioulasso » (2001). L'intérêt économique de la filière coton pour plusieurs gouvernements africains les amena à entériner le mouvement et à porter le dossier à l'OMC. Relayé par une vaste campagne de mobilisation orchestrée par des ONG, celui-ci va paralyser les négociations et participer (ou servir de prétexte) à l'échec de la Conférence interministérielle de Cancun. Au final cette opération est perçue variablement selon les acteurs. Si d'un côté elle a permis de relayer l'expression de certaines voix africaines au plus haut niveau, elle fut également victime d'instrumentalisations de la part de certains États (notamment émergents) et d'ONG, et un ferment de divisions entre agriculteurs.

Au niveau continental, il existe une dynamique prometteuse.

A travers leur implication dans les décisions concernant les accords de l'OMC et les APE, les OP ont pris conscience des dangers d'une fragmentation des débats par pays et de l'intérêt à « faire bloc » au niveau du continent africain. Cette position a été renforcée par la crise alimentaire de 2008. Dès 2003, elles se sont donc investies dans la formulation du Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) du Nepad et de l'Union africaine. Ce fut la première expérience de collaboration entre les quatre organisations régionales de l'Afrique de l'Ouest (le Roppa), du Centre (la Propac, *Plateforme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale*), de l'Est (l'Eaff, *East African Farmers Federation*) et du Sud (le Sacau *Southern African Confederation of Agricultural Unions*). Plusieurs rencontres ont suivi, des positions communes ont été prises dans le cadre de la négociation des APE, puis l'Umagri (*Union maghrébine des Agriculteurs*) a rejoint le mouvement comme représentant de l'Afrique du Nord. Les conditions étaient rassemblées pour que la Paffo, organisation panafricaine, naisse en 2010. L'Union africaine a fortement soutenu cette démarche, ce qui permet d'augurer une bonne participation des OP dans les décisions à ce niveau. Encore faut-il que l'instance continentale se renforce également.

3. Les conditions pour une meilleure prise en compte des revendications paysannes dans les politiques publiques

A. La volonté politique des autorités

L'application des textes. Au fil du temps, on constate une plus grande ouverture des autorités au dialogue social. Il n'est pas rare que les OP soient invitées à siéger dans des instances de décision à de multiples niveaux de gouvernance, y compris les plus élevés. Mais, comme on l'a vu dans les exemples précités, cette ouverture peut parfois cacher des intentions moins démocratiques. Pour désigner ce phénomène de double jeu de la part des autorités, certains auteurs parlent de « politique affichée » et de « politique effective » [R1]. Les raisons qui poussent les décideurs à se montrer à l'écoute des OP peuvent couvrir un large éventail : depuis le souci d'efficacité au calcul électoral (les responsables paysans maliens ont profité des présidentielles pour demander un débat sur une loi d'orientation agricole), en passant par la volonté de faire bonne figure auprès des partenaires financiers. Ces doubles jeux peuvent expliquer en partie certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques, et des contradictions entre les textes et les faits.

La liberté syndicale. Même si l'on parle de démocratisation, il faut garder à l'esprit que les rapports de force restent fortement asymétriques : si les États africains acceptent plus ou moins volontiers la parole paysanne dans un registre technique, ils ont plus de peine à l'accepter comme une contestation sur le registre politique [R6]. Bien souvent, les OP n'ont d'autres choix que de collaborer et risquent la marginalisation par le pouvoir si elles se

montrent trop contestataires. L'exemple du CNCR au Sénégal témoigne d'une OP qui, ayant su se concilier le pouvoir, a pu réaliser de grandes choses, mais qui se trouve en difficulté dès lors qu'elle ne cadre plus avec les orientations gouvernementales.

La transparence. Plusieurs auteurs remarquent que le syndicalisme paysan n'étant généralement pas aussi « offensif » en Afrique de l'Ouest que dans certains pays européens, bien souvent le dialogue entre les autorités centrales et les OP se conclut par des compromis imprécis. La véritable décision se trouve alors reléguée dans des instances moins participatives. Par exemple sur les questions foncières : au Mali, pays disposant également d'une loi d'orientation agricole favorable à l'agriculture familiale, on observe des pratiques d'attribution du foncier peu compatibles avec l'esprit de la loi (cession de terres à grande échelle dans la zone Office du Niger par exemple, revirement des autorités en faveur des OGM). Au-delà des mots, le modèle d'agriculture réellement promu par un gouvernement se manifeste avec force dans sa manière de traiter dans les faits la question foncière.

Le mode de consultation des OP. Enfin, bien souvent, le mode de consultation des OP détermine la sincérité de l'ouverture des autorités : la participation des OP varie du tout au tout selon qu'elles

soient invitées en dernière minute à un « atelier de validation » pour servir de caution participative, ou qu'elles soient associées aux premiers stades d'une réflexion, ayant une prise sur l'agenda et pouvant s'organiser matériellement pour être véritablement force de proposition et consulter leur base.

En définitive, la première condition pour que les OP participent de manière effective aux politiques publiques et qu'elles puissent

B. La cohérence des politiques

Comme le signalent plusieurs auteurs, la situation institutionnelle des États ouest-africains se caractérise par une multiplication et une segmentation des arènes de négociations des politiques publiques : au niveau supranational, les organisations régionales et continentales ont ouvert de nouveaux espaces de négociations ; au niveau local, un mouvement de décentralisation est en cours depuis plusieurs années ; à de multiples niveaux, les bailleurs de fonds et intervenants extérieurs, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ont pris une importance croissante.

L'application de la déclaration de Paris. Ainsi, de multiples projets et programmes complètent et se superposent aux mesures prises directement par les autorités nationales, contribuant à opacifier les processus d'élaboration des politiques. Les OP tentent de faire entendre leur voix dans un paysage morcelé. Il est souvent difficile pour elles de savoir où se joue la décision. Certains producteurs craignaient ainsi en 2006 que l'Ecowap ne soit « battue en brèche par les projets et programmes » [R7]. Le processus même d'élaboration des politiques publiques est à revoir selon certains. Notamment la présence excessive des bailleurs de fonds dans les négociations de politiques qui empêchent la naissance d'un véritable dialogue social et altère la notion de compromis social au sein des sociétés [R1]. En cause, la responsabilité des intervenants internationaux et étrangers (bailleurs de fonds, ONG) qui peinent à appliquer les principes de la déclaration de Paris. Cette déclaration, approuvée en 2005 et engageant la plupart des donateurs et de leurs partenaires, proposait des solutions pour améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement. Parmi ces solutions, l'alignement des donateurs sur les politiques définies par les pays et l'harmonisation de leurs interventions figurent comme deux aveux des mauvaises routes empruntées jusqu'alors. Cependant aujourd'hui rien ne semble indiquer que ces manques de coordination avec les autorités centrales et

C. Les ressources et les capacités des OP

Le « capital politique » des OP. Enfin, pour qu'elles s'affirment et parviennent à impulser des changements, il existe un ensemble de facteurs inhérents aux OP elles-mêmes. Certains auteurs insistent sur l'importance pour les OP de détenir un certain « capital politique » [R3]. Celui-ci peut se fonder en partie sur le charisme des leaders, leur forte légitimité auprès de la base, leur autorité naturelle auprès des interlocuteurs externes. Mais ce capital se construit également collectivement et dans le temps. La crédibilité d'une OP se juge à sa capacité à mobiliser sa base, à mettre en œuvre des actions collectives. Chaque

imprimer une forme de changement est la simple volonté des autorités politiques. De leur perception du rôle des OP, de leur écoute des propositions et de leur bienveillance à l'égard de ces acteurs sociologiquement dominés dépendent la qualité du dialogue social.

entre les partenaires techniques et financiers appartient au passé.

La cohérence entre l'aide et les OP. En même temps, il est indéniable que l'aide renforce les OP et leur offre de nouvelles opportunités. Certains bailleurs de fonds tendent à les associer à l'élaboration de leurs cadres d'intervention sectoriels (Banque Mondiale, Fida), du moins formellement. D'autres peinent à rendre effectif le caractère participatif qu'ils promeuvent par ailleurs : c'est le cas de l'Union européenne par exemple, qui offrait dans le cadre des accords de Cotonou une place de choix à la société civile, et qui a fait l'objet de critiques de la part des OP lors de l'évaluation à mi-parcours du 10^{ème} Fonds Européen de Développement. En définitive, au carrefour entre plusieurs sphères de décision, les OP elles-mêmes ont sans doute un rôle à jouer pour réformer les pratiques d'aide.

La cohérence entre politiques publiques. La cohérence des politiques publiques ne se joue pas uniquement au niveau des intervenants extérieurs, mais également au niveau des autorités elles-mêmes. Le cas des initiatives que les gouvernements ont pris suite à la crise de 2008 en dehors de tout processus concerté est parlant. En témoigne la Goana (Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance), initiative du gouvernement sénégalais, dont il est difficile de voir l'articulation avec la Loasp. La cohérence des politiques entre niveaux de gouvernance pose également question. Il existe un continuum théorique entre les orientations continentales (dans le cadre du Nepad), les orientations régionales, puis les politiques nationales et enfin locales. Dans la réalité il semble que bien souvent des contradictions fortes puissent être relevées d'un niveau à l'autre. Ces notions de cohérence des politiques sont essentielles. D'elles dépendent non seulement l'efficacité du dialogue social mais également l'efficacité des politiques elles-mêmes.

opération réussie, qu'elle soit syndicale ou économique, au niveau local ou national, si elle sait se rendre visible, participe au renforcement du capital politique de l'organisation dans son ensemble. Le rôle clef de l'information et de la communication dans les négociations politiques est souvent avancé. Ce rôle se décline à tous niveaux. Lorsque l'OP ne parvient pas à obtenir des informations de première main et suffisamment à temps sur les processus en cours, elle se retrouve inévitablement distancée. De même lorsque les cadres d'une OP ne parviennent pas à bien faire circuler l'information au sein de

l'organisation, à faire remonter des éléments de la base, ils perdent rapidement en pertinence et en faculté de proposition.

L'expertise interne aux OP. Le déséquilibre en défaveur des producteurs dans les négociations tient fréquemment au déficit d'expertise interne aux OP. Pour des sujets à haute technicité telles que les politiques agricoles et commerciales au niveau des États ou des institutions sous-régionales, celui qui détient l'expertise détient bien souvent un avantage politique. Les OP, faute d'expertise interne suffisante, ont souvent recours aux services de consultants ou d'ONG pour étayer leurs argumentaires. Ce recours, aussi déterminant et utile soit-il, pose la question de l'autonomie d'analyse des OP. Il est arrivé qu'une OP impliquée dans une forme de plaidoyer envers l'administration subisse elle-même l'influence d'acteurs extérieurs au point de dévier quelque peu de ses objectifs. Dans la négociation des APE, les producteurs défendaient une position plus nuancée que les organisations de la société civile formalisées, mais ils ont peiné à faire entendre leur différence. Il semble que l'expertise interne des OP puisse être développée aussi bien via le recrutement de cadres, la formation des leaders, mais aussi une capitalisation du savoir collectif et des expériences des membres des OP [R1]. Cet enjeu devient d'autant plus important lors de la phase de mise en œuvre des politiques, qui impose aux parties prenantes d'entrer davantage dans le détail des dossiers, de proposer des outils, et de tirer parti des expériences de terrain. Cette question appelle celle des ressources des OP, aussi bien humaines que financières. Celles-ci apparaissent en général sous-dimensionnées au regard de la complexité et de la quantité des enjeux, ce qui implique une

pression sur les agendas des leaders et des salariés et parfois une dispersion dommageable aux stratégies employées.

Un facteur clef : des alliances multiformes. Enfin, un facteur unanimement décrit comme déterminant pour la réussite des plaidoyers menés par les OP est leur capacité à générer des alliances, à fédérer un grand nombre d'acteurs du monde agricole et hors du monde agricole autour de leurs revendications. Les alliances entre OP font figures d'alliances « naturelles » mais nécessitent continuellement d'être approfondies, au sein même des pays, entre pays d'une même région, mais aussi au niveau international (alliances Sud-Sud, mais aussi Sud-Nord, etc.). Les alliances entre OP et ONG sont bien connues : il en existe plusieurs qui sont spécialisées dans le renforcement des OP, y compris en terme de plaidoyer. Mais au-delà, il semble qu'un défi pour les OP soit de parvenir à réaliser des alliances avec des acteurs moins « naturels », tels que les opérateurs privés. Sur les questions de politiques commerciales comme le Tarif extérieur commun de la Cedeao, de telles alliances auraient sans doute renforcé avantageusement les positions des producteurs. Enfin plusieurs auteurs s'accordent sur le fait que, pour pouvoir être entendues, les OP doivent nécessairement développer des complicités dans les appareils d'Etat eux-mêmes et auprès des leaders d'opinion. En effet « des avancées importantes du mouvement paysan dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont eu lieu quand les OP ont réussi à tisser des liens de complicité avec certains fonctionnaires ou hommes politiques, mais aussi avec des journalistes et d'autres personnes influentes dans la fabrication des opinions. » (Denis Pesche, *Grain de Sel*, n°52).

Conclusion

Le regain d'intérêt et d'investissement dans l'agriculture, ainsi que le renouveau de la demande de politiques que l'on observe au niveau mondial depuis peu constituent à coup sûr une « fenêtre d'opportunité » pour les revendications des agriculteurs familiaux d'Afrique. Pourtant les positions sur le modèle de développement à promouvoir demeurent très clivées. Nombreux sont les acteurs et les décideurs qui doutent de la capacité de l'agriculture familiale à relever les défis alimentaires de ce continent et font craindre aux OP que les investissements et politiques à venir se concentrent sur les exploitations les plus productives. L'expérience ouest-africaine est marquante en ce que les OP de la région ont réussi à faire inscrire un modèle alternatif dans certains textes fondamentaux : lois agricoles, politiques agricoles et commerciales régionales. Si des questions demeurent sur la traduction de ces textes dans les faits, il est permis de se demander si les conditions ne sont pas spécialement réunies dans cette région pour l'expérimentation d'un pari sur l'agriculture familiale. De ce point de vue les agriculteurs familiaux d'Afrique de l'Ouest auraient une chance à saisir. Mais aussi une responsabilité. Le rôle de la coopération au développement dans ce challenge, comme le dit un leader historique du mouvement paysan ouest-africain, Mamadou Cissokho (allocution à Bruxelles, Juillet 2010), est difficile à « qualifier car elle est dans les solutions et les problèmes ». On ne saurait mieux dire l'urgence d'une application des principes de la Déclaration de Paris et d'une réforme d'un système d'aide, où de nombreuses initiatives isolément louables peuvent devenir conjointement contre-productives.

RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES

Les quatre premières références sont des capitalisations coordonnées par Inter-Réseaux dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar) financé par l'AFD. Elles ont été portées par des acteurs institutionnels du Nord et du Sud, en liaison étroite avec des organisations de producteurs agricoles ouest-africaines.

Pour plus de renseignements sur ce projet : <http://www.inter-reseaux.org/reseau-paar/article/dossiers-de-capitalisation-dans-le>

R1. La participation des organisations paysannes dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest, Issala, Lares et Jade Production, à paraître mai 2011, 55 pages.

Ce document de capitalisation retrace l'historique de la participation des organisations paysannes aux processus de définitions des politiques publiques, en insistant sur le niveau sous-régional (notamment les dossiers Ecowap, TEC, APE). Il analyse les facteurs de succès, parmi lesquels l'importance du contexte, la préparation des OP, le rôle de l'expertise, l'attitude des bailleurs et ONG, les alliances et complicités au sein des institutions...

R2. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, janvier 2011, Ipar, 69 pages.

Ce document de capitalisation décrit le processus de participation des organisations paysannes sénégalaises dans la réforme foncière. Les ambiguïtés de l'État, plus ou moins ouvertement favorable à l'agrobusiness, ainsi que la dispersion des projets et programmes liés au foncier, contribuent à une participation des OP « en dents de scie » sur ces questions.

<http://www.inter-reseaux.org/reseau-paar/article/l-implication-des-organisations-de>

R3. Les organisations paysannes sénégalaises dans les négociations des APE, décembre 2010, Cirad, 48 pages.

Ce document de capitalisation décrit comment les OP, d'abord réticentes et maîtrisant mal le sujet, se sont progressivement impliquées aux côtés de la société civile dans les négociations des APE, pour finalement adopter un positionnement original - mais peu entendu. Les enseignements tirés de cette capitalisation sont nombreux, touchant aux notions de calendrier, au rôle de l'expertise, au « capital politique », aux stratégies d'alliance avec l'Etat...

<http://www.inter-reseaux.org/reseau-paar/article/l-implication-des-organisations-de>

R4. Effets des changements institutionnels et politiques sur les OP d'Afrique de l'Ouest et stratégies d'adaptation, Iram, Afdi, septembre 2010, 74 pages.

Ce document de capitalisation étudie les stratégies d'adaptation des OP face aux pressions des États, des bailleurs de fond ou du marché à une structuration par filière. Deux études de cas sont proposées : la Confédération Paysanne du Faso (CPF) et la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (Fupro).

<http://www.inter-reseaux.org/reseau-paar/article/effets-des-changements>

R5. Les organisations paysannes dans la négociation des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et au Sénégal, D. Diagne, septembre 2010. Fiches pédagogiques.

Cette série de 3 fiches pédagogiques s'intéresse à l'implication des organisations paysannes sénégalaises et ouest-africaines dans les négociations des politiques agricoles. La première fiche retrace l'évolution des politiques agricoles et de la structuration des OP depuis les politiques d'ajustement structurel. La deuxième se concentre sur la compréhension des cadres et enjeux de ces négociations, aux différents niveaux géographiques. La troisième est consacrée aux instruments de négociation et à la formulation de propositions paysannes.

<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/politiques-agricoles/article/les-organisations-paysannes-dans>

R6. Les organisations paysannes et les politiques agricoles, M.R. Mercoiret, Afrique Contemporaine, n°217, 2006, p.135-157.

Cet article de Marie-Rose Mercoiret, sociologue, chercheuse au Cirad, propose une analyse des mouvements paysans africains depuis les indépendances. Elle témoigne du regard de la recherche sur l'essor des OP sur la scène politique africaine et internationale. Durant les années 1990, celles-ci se sont multipliées à la base et les dynamiques fédératrices se sont renforcées. Leur influence sur la définition des politiques agricoles s'est accrue, même si leurs propositions sont diversement prises en compte selon les pays et les secteurs concernés.

http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=AFCO_217_0135

R7. Les organisations paysannes et rurales pour un développement durable en faveur des pauvres, M.R. Mercoiret, D. Pesche, J.M. Bosc, Banque Mondiale, 2006, 45 pages.

Cet ensemble de documents est le fruit d'un atelier ayant eu lieu les 30 et 31 octobre 2006 à Paris, dans le cadre de la rédaction du Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'Agriculture pour le développement de la Banque Mondiale. Cet excellent travail, réalisé en association avec des représentants d'OP, propose de multiples clefs d'analyse de la participation des OP dans les politiques publiques : attitude des États, capacités des OP, rôles des alliances et de l'expertise, multiplication des arènes de décision, rôle des bailleurs de fonds, etc.

<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/contribution-a-la-redaction-du>

R8. Dynamiques d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique Subsaharienne, D. Pesche, Cirad, 2006.

Cet article de Denis Pesche, chercheur au Cirad, propose plusieurs analyses du contexte politique dans lequel évoluent et se développent les OP d'Afrique subsaharienne : tension entre vision économique et politique des OP, multiplication des arènes et segmentation des politiques publiques notamment.

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_PESCHE_CERI_OPetPolAgric_2006.pdf

R9. L'Afrique du Coton à Cancun : les acteurs d'une négociation, D. Pesche, K. Nubupko, Politique africaine, n°95, 2004.

Cet article revient sur la mobilisation marquante des cotonculteurs ouest-africains contre les subventions aux agriculteurs occidentaux ainsi que sur les instrumentalisations diverses (étatiques ou non gouvernementales) dont cette campagne a fait l'objet.

http://www.abcburkina.net/ancien/documents/2004_coton_pesche_nubupko.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de quelques références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.org) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine.

Inter-Réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été rédigé par Vital Pelon (vital.pelon@inter-reseaux.org), chargé de mission à Inter-réseaux.

Vous pouvez vous inscrire au bulletin de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Ces bulletins de synthèse ont été réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère des Affaires Étrangères (Belgique) et de SOS Faim Belgique.

Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org

Inter-réseaux, mai 2011.