



Section thématique B

Participation des intervenants dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

L'expérience du ROPPA et des organisations nationales de producteurs¹⁵⁰

Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) est la plus grande fédération d'organisations d'agriculteurs d'Afrique de l'Ouest. Il a été fondé en 2000 et regroupe plus de 100 organisations issues de 12 pays de la CEDEAO, francophones pour la plupart.¹⁵¹ Le réseau est ouvert à tous les pays de la CEDEAO. Le ROPPA et ses organisations membres ont tôt fait de reconnaître que leurs intérêts vitaux étaient en jeu à l'heure où s'amorçait une reconfiguration des politiques nationales et régionales sous l'impulsion de la PAU et de l'ECOWAP au début des années 2000 et, plus tard, avec les négociations des Accords de partenariat économique avec l'Union européenne. L'expérience de ces organisations, à savoir leur influence sur les politiques agricoles nationales et régionales, permet de mieux comprendre le rôle et les contraintes de divers groupes d'intérêts qui contribuent à forger les politiques de la région.

Le ROPPA, qui se considère comme le défenseur de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest, se concentre surtout sur les plus petites exploitations agricoles familiales qui constituent la grande majorité des producteurs agricoles dans la région. Il estime qu'avec un soutien accru, les organisations de producteurs qu'il représente peuvent jouer un rôle essentiel, celui d'offrir des prestations de services de soutien technique et financier aux exploitations agricoles familiales.

La vision du ROPPA

La doctrine du ROPPA est inextricablement liée aux débats internationaux survenus dans la seconde moitié des années 1990, suite à l'introduction de l'agriculture dans les négociations de l'OMC. Cette doctrine :

- » défend l'importance de l'agriculture familiale ;
- » s'oppose à la libéralisation des échanges agricoles en raison des multiples fonctions de l'agriculture (« l'agriculture n'est pas une marchandise ») et
- » préconise la souveraineté des Etats et Communautés économiques régionales dans le domaine de l'agriculture et des politiques alimentaires.

Le ROPPA déclare que l'agriculture familiale de l'Afrique de l'Ouest est menacée pour les raisons suivantes :

- » *Sous-investissement structurel dans les exploitations agricoles familiales* par les gouvernements ouest-africains ainsi que par leurs partenaires techniques et financiers. Le ROPPA affirme que de nombreux décideurs africains font l'équation entre agriculture moderne et opérations mécanisées à grande échelle et qu'ils font preuve d'un manque de confiance dans la capacité des petites et moyennes exploitations agricoles familiales de nourrir la région.
- » *Importations de produits agricoles à faible coût*, encouragées par les politiques agricoles et les grandes orientations du commerce extérieur qui, selon le ROPPA, ont entravé le développement des secteurs locaux de l'alimentation.

¹⁵⁰ Cette section thématique s'inspire fortement de ROPPA, 2012b

¹⁵¹ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo

- » *Forte concurrence pour l'acquisition de terres agricoles*, alimentée par la demande de biocarburants et se manifestant par de vastes transferts de terres à des entités nationales et étrangères qui ne pratiquaient pas l'agriculture auparavant. Le ROPPA avance que les agriculteurs des exploitations agricoles familiales ouest-africaines sont confrontés depuis des années à une concurrence déloyale des produits d'importation bon marché et devront désormais se battre encore plus pour conserver leurs propres terres.
- » *Le changement climatique*, qui fragilise encore plus le secteur agricole en raison de la dégradation des ressources naturelles, ce qui sape la productivité.
- » *Le manque d'harmonisation entre les politiques agricoles de l'Europe et de l'Afrique de l'Ouest*, notamment lorsqu'elles affectent les Accords de partenariat économique (APE) négociés avec l'Union européenne, qui prévoient des échanges exempts de droits de douane pour une gamme de produits et services entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. Selon le ROPPA, de tels accords risquent d'inonder l'Afrique de l'Ouest de produits agricoles européens subventionnés et donc d'affaiblir la production locale et de porter atteinte à la sécurité alimentaire de la région.¹⁵²

Tenant compte de ces enjeux, le ROPPA et les organisations qu'il représente ont affirmé avec force que les politiques agricoles de la région doivent reposer sur cinq principes essentiels :

1. La reconnaissance de *l'exploitation agricole familiale* en tant qu'entité légale et pilier des stratégies de développement agricole, par opposition à une stratégie ciblant ce que le ROPPA qualifie d'« agriculture capitaliste ».
2. La reconnaissance du concept de *souveraineté alimentaire* comme objectif clé de la politique alimentaire. Le ROPPA définit ainsi la souveraineté alimentaire : « le droit pour tout pays ou ensemble de pays à définir sa politique agricole

dans l'intérêt de ses populations, à développer et protéger ses productions et ses marchés afin que ceux-ci puissent satisfaire les besoins d'une alimentation saine, suffisante et culturellement acceptable et qu'ils soient également le socle pour une rémunération juste du labeur des exploitations familiales agricoles. » Sur le plan politique, la notion de souveraineté alimentaire implique une forte préférence pour les produits locaux et non importés, et un certain degré d'autonomie des décideurs en vue d'instaurer des politiques alimentaires indépendamment des restrictions imposées par des accords internationaux comme dans le cas de l'OMC.

3. *Donner la priorité au marché régional ouest-africain* (notamment la création d'un marché agricole commun au sein de l'Afrique de l'Ouest) et à la protection des frontières du marché régional contre les importations extrarégionales.
4. Offrir un *système garantissant les droits fonciers et des systèmes de production durables*.
5. Veiller à un *financement suffisant des exploitations agricoles familiales*.

L'expérience du ROPPA avec les initiatives politiques régionales et nationales

Depuis le lancement des initiatives politiques régionales (PAU et ECOWAP), le ROPPA et ses organisations affiliées participent très activement aux consultations nationales et régionales. À titre d'exemple, le ROPPA siège au comité directeur de l'ECOWAP. Les organisations nationales de producteurs (OP) ont participé à des degrés divers à la formulation et au débat sur les programmes nationaux du PDDAA. Ce degré de participation est généralement allé au-delà des discussions traditionnelles entre responsables gouvernementaux et organisations de producteurs sur les politiques et programmes proposés, pour entamer un débat démocratique plus large sur les objectifs politiques et les moyens de les atteindre. Le ROPPA et ses organisations de producteurs affiliées ont spécifiquement réussi à faire inclure la notion de souveraineté alimentaire dans les objectifs de la PAU et de l'ECOWAP, ainsi que dans la

¹⁵² L'argument du ROPPA est le suivant : même en l'absence de subventions explicites à l'exportation dans l'UE, diverses autres aides financières aux exploitants de l'UE font baisser la moyenne de leurs coûts de production, ce qui leur permet essentiellement de vendre à des prix subventionnés.

législation nationale définissant la vision d'ensemble et les objectifs de la politique de développement agricole d'un certain nombre de pays, tels que la Loi d'orientation agricole au Mali et la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale au Sénégal. Ces lois, ainsi que les programmes régionaux, ont aussi explicitement reconnu l'importance des exploitations agricoles familiales, bien qu'elles n'excluent pas l'inclusion éventuelle d'autres formes d'entreprises agricoles dans la structure de l'agriculture.

Au niveau régional, le ROPPA a aussi réussi à faire adopter la 5^e bande tarifaire supérieure (finalement établie à 35 %) du Tarif douanier externe commun de la CEDEAO, visant surtout à protéger les produits agricoles « sensibles ». Il est aussi parvenu à défendre l'inclusion d'un objectif précis de l'ECOWAP consistant à offrir à l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest des mécanismes de financement adaptés à la diversité des exploitations et des chaînes de valeur ainsi qu'à la multiplicité des investissements requis. L'organisation a aussi contribué à défendre avec succès l'inclusion de représentants des organisations de producteurs dans trois des principales structures établies pour la mise en œuvre de l'ECOWAP : la Commission consultative régionale sur l'alimentation et l'agriculture, le Fonds régional pour l'alimentation et l'agriculture, et les instruments proposés pour le suivi et l'évaluation. Le ROPPA attribue son influence considérable sur les politiques régionales à ses propres compétences organisationnelles, à sa préparation et à la mobilisation à la base, mais aussi à ses liens très étroits avec les organisations de producteurs et les ONG en Europe et en Amérique qui l'ont aidé à trouver des appuis parmi les partenaires de développement de la CEDEAO et de l'UEMOA en vue de défendre ses points de vue.

Toutefois, par le passé, le ROPPA a davantage réussi à influencer la conception de politiques agricoles régionales (PAU et ECOWAP) que des politiques commerciales plus générales (telles que le TEC de l'UEMOA et les APE en cours de négociation avec l'UE), qui ne concernent pas que le secteur agricole. L'impact de ces dernières touche une gamme plus large d'intérêts et suscitent par conséquent une plus grande lutte d'influence dans le processus d'élaboration des politiques. En

outre, le ROPPA est convaincu que les organisations de producteurs ont eu plus d'influence sur la formulation des politiques agricoles au niveau régional qu'au niveau national (à l'exemple des plans PDDAA nationaux). Le ROPPA attribue son plus faible succès au niveau national à la réticence de nombreux politiciens et bureaucrates à voir émerger des bases de pouvoir indépendantes qui pourraient, par elles-mêmes ou par le biais d'alliances avec d'autres organisations de la société civile, servir de contrepoids sur la scène politique nationale au pouvoir en place. Une deuxième hypothèse complémentaire est la suivante : au niveau national, les responsables politiques sont en prise plus directe avec les troubles urbains que pourraient causer des prix des denrées alimentaires élevés et par conséquent moins réceptifs que leurs homologues régionaux aux appels du ROPPA à mieux protéger l'agriculture.

Le ROPPA a aussi constaté que même lorsqu'il est fortement impliqué dans la conception des politiques régionales, la mise en œuvre de ces dernières pose souvent problème. Citons quelques exemples :

- » Pour ce qui est de la PAU : (i) la décision prise par l'UEMOA de lancer le programme sans tenir la réunion prévue de la commission de mise en œuvre de la PAU et dans laquelle les Organisations de producteurs devaient être représentées ; (ii) l'établissement d'un fonds régional pour l'agriculture ainsi que les procédures administratives pour sa gestion, sans avis ni consultation avec les OP ou le ROPPA ; et (iii) l'utilisation du fonds en 2008 (avec l'accord des États-membres) pour gérer la crise engendrée par l'envol des prix alimentaires et aider les personnes déplacées et non pour son objectif original qui consistait à financer certains programmes précis bénéficiant aux agriculteurs ouest-africains.
- » La lenteur d'application de nombreuses dispositions de l'ECOWAP, qui d'après le ROPPA, devraient bénéficier à ses membres.
- » Plus récemment, le sentiment que le calendrier et la planification dans le temps des procédures

de l'ECOWAP/PDDAA et du PAU ont été détournés par des intérêts au sein du G8 et du G20 qui ont insisté sur une approche du développement agricole en Afrique favorable aux partenariats public-privé avec de grosses entreprises agroalimentaires internationales. Cette approche, symbolisée par l'initiative Grow Africa du Forum économique mondial de Davos en mai 2012 et la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition promue par les États-Unis, qui l'accompagne, prévoit des investissements étrangers supplémentaires du secteur privé dans le secteur agricole africain et cible ambitieusement la progression de tels investissements. De l'avis du ROPPA, de telles initiatives font l'apologie de l'agriculture capitaliste, loin de la vision de l'exploitation agricole familiale qu'il envisage. De plus, dans le contexte actuel où des règles ambiguës et peu sûres régissent la propriété foncière et les droits d'utilisation de l'eau dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, le ROPPA estime que ces initiatives permettront aux entrepreneurs privés et aux entreprises multinationales de « s'accaparer » de vastes superficies de terres agricoles aux dépens des exploitations agricoles familiales. Fait également important, le ROPPA consi-

dère ces nouvelles initiatives comme un retour du programme de développement agricole de l'Afrique de l'Ouest aux mains des pays riches, ce qui sape ses efforts et ceux de ses alliés qui tentent de mettre sur pied des programmes dirigés par l'Afrique de l'Ouest elle-même. Lorsqu'il a écrit au président de la Commission de l'Union africaine le 12 mai 2012, le président du ROPPA a résumé ainsi les préoccupations de son organisation :

« Nous voudrions tout simplement rappeler que la sécurité et la souveraineté alimentaire seront la base de notre développement général, comme tous les gouvernants africains ne cessent de le rappeler. Il s'agit d'un enjeu stratégique. C'est pourquoi nous devons bâtir notre politique alimentaire sur nos propres ressources comme c'est le cas dans l'ensemble des régions du globe. Le G8 et le G20 ne sauraient constituer des lieux indiqués pour de telles décisions. »¹⁵³

¹⁵³ Pour lire le texte intégral de la lettre, voir ROPPA, 2012b.