

LES ORGANISATIONS PAYSANNES SENEGALAISES DANS LES NEGOCIATIONS DES APE



TRAVAIL DE CAPITALISATION REALISE PAR MARIE HRABANSKI ET DENIS PESCHE (CIRAD)

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES	4
INTRODUCTION	6
1 LE CONTEXTE ET LES ENJEUX	8
1.1 Que sont les accords de partenariat économique (APE)?	8
1.2 Calendrier théorique des APE en Afrique de l'ouest	10
1.3 Une juxtaposition des agendas politiques agricoles à l'échelle régionale.....	11
1.4 L'agriculture au premier rang des préoccupations.....	12
1.5 Des négociations à l'OMC sur le commerce international en panne.....	13
1.6 Une présidence sénégalaise qui s'empare de la question alimentaire	13
2 L'ARCHITECTURE DES NEGOCIATIONS	14
2.1 Un Cadre Afrique de l'Ouest-UE	15
2.2 Un Cadre régional qui reconnaît la société civile.....	15
2.3 Au Sénégal : une réflexion déjà engagée.....	17
3 L'IMPLICATION DES LEADERS PAYSANS SENEGALAIS SUR LES APE : ENTRE DEPENDANCE ET AUTONOMIE .	18
3.1 Le CNCR et la société civile rejettent radicalement les APE (2001-2006).....	19
3.2 Expertises et évaluations des APE : un premier pas vers la construction et la diffusion d'une position nuancée pour les paysans ouest-africains (2005-2006)	21
3.3 Le mouvement paysan sénégalais : entre participation et concertation ? (2006-2008)	24
3.3.1 Les leaders sénégalais dépassés par les mobilisations de la société civile contre les APE ? (2007-2008).....	24
3.3.2 L'implication active du CNCR et du ROPPA dans la négociation des produits sensibles (2007-2008)....	27
3.3.3 Les représentants paysans absents de certaines négociations ?.....	30
3.4 Les leaders sénégalais : entre nuances et radicalité.....	32
3.5 Les OP sénégalaises au premier rang des Organisations paysannes de la sous-région.....	33
4. LES NEGOCIATIONS APE AUJOURD'HUI	34
5 ELEMENTS DE CONCLUSION – ANALYSE CROISEE DE DEUX PROCESSUS	35
5.1 Morphologie de la négociation.....	35
5.2 Logiques de mobilisation des ressources	37
5.3 Partenaires de l'Etat ? Un adversaire mais aussi un allié obligé.....	39
6. BIBLIOGRAPHIE	41
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES	42
ANNEXE 2 : PROJET SOUMIS A L'APPEL A CAPITALISATION	43
ANNEXE 3 : RESUME DE L'ETUDE SUR LES ORGANISATIONS PAYSANNES SENEGALAISES DANS LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE	47

LISTE DES ACRONYMES

ACP : Afrique-Caraïbes-Pacifique

AO : Afrique de l'ouest

APE : Accords de partenariat économique

ASPRODED : Association sénégalaise pour le développement par la base (Sénégal)

CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement

CECIDE : Centre du commerce international pour le développement (Guinée)

CEDEAO : Communauté économique et douanière des Etats d'Afrique de l'ouest

CMS : Comité ministériel de suivi

CNCR : Conseil national de concertation et de la coopération des ruraux (Sénégal)

CNNI : Comité national de négociation internationale

CNP : Comité national des patrons (Sénégal)

CONGAD : Conseil des ONG d'appui au Développement (Sénégal)

CSA : Comité stratégie alimentaire

ENDA : Environnement et développement du Tiers Monde

FAO: Food and agriculture organisation

FONGS : Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal

GRAPAD : Groupe de recherche et d'action pour la promotion de l'agriculture et du développement (Bénin)

GRET: Groupe de recherche de recherche et d'échanges technologiques

GTLC: Ghana Trade and Livelihoods Coalition

INRA: Institut national pour la recherche agronomique

IRAM : Institut pour la recherche d'application des méthodes de développement

LOASP : Loi d'orientation agricole sylvo-pastorale

NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernemental

OP : Organisations paysannes

PAC : Politique agricole commune

PASCIB : Plate-forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin

SPONG : Secrétariat permanent des ONG

PAU : Politique agricole de l'UEMOA

PDS : Parti démocratique sénégalais

PMA : Pays les moins avancés

POSCAO : Plate-forme des sociétés civiles de l'Afrique de l'Ouest

PS : Parti socialiste (Sénégal)

REPAC : Réseau des parlementaires pour la gestion durable des forêts pour l'Afrique centrale

ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest

TEC : Tarif extérieur commun

UE : Union européenne

UEMOA : Union économique et monétaire de l'Afrique de l'ouest

INTRODUCTION

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar). Ce projet est financé par l'Agence française de développement (AFD) et confié à Inter-réseaux, qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Il a pour objectif de financer des travaux menés par des structures du Nord et du Sud, en lien avec les préoccupations des organisations de producteurs du Sud (intégration économique régionale en Afrique de l'Ouest, changements climatiques, mise en place des lois et politiques agricoles, question foncière, etc.). Cette étude s'intègre dans le cadre d'un projet de capitalisation de l'expérience des organisations de producteurs sénégalaises dans le processus de réforme foncière et la négociation des accords de partenariat économique ; il est porté par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), en partenariat avec le CIRAD et le CNCR.

Afin de mener à bien cette capitalisation, un travail poussé d'analyse documentaire sur la négociation des Accords de partenariat économique (APE) a été effectué. Il a été décidé de s'intéresser plus particulièrement à l'implication des leaders sénégalais dans ce processus¹ et de fait à leurs liens avec les décideurs nationaux et sous-régionaux. L'analyse documentaire a été complétée par une quinzaine d'entretiens² effectués auprès des différents décideurs nationaux (Ministère du commerce et Ministère de l'agriculture sénégalais) et extranationaux (DG commerce, CEDEAO) ayant pris part aux négociations. Des interviews ont également été menées auprès des ONG et bureaux d'études concernés (Oxfam, ENDA, GRET...), et bien sûr auprès des leaders paysans (FONGS, CNCR, ROPPA). C'est à partir de ces différents matériaux qu'il a été possible d'analyser précisément le rôle des organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE.

L'analyse comparée des deux cas d'études, l'une menée au niveau national pour le processus de réflexion sur la réforme foncière, l'autre sur l'implication des leaders sénégalais dans un espace politique multinationaux (national, régional, international) lors de la négociation des APE, a permis d'enrichir et de mettre en perspective chacune de ces expériences, afin d'en tirer des enseignements sur les approches mises en œuvre par les organisations de producteurs. Ces analyses comparatives seront utiles pour les organisations du Sénégal elles-mêmes, afin de capitaliser leur expérience et en tirer les leçons pour leurs engagements à venir, mais aussi pour les autres plateformes d'Afrique de l'Ouest, qui peuvent utilement s'inspirer de ces expériences pour renforcer leur place dans l'élaboration des politiques publiques.

Après avoir présenté les enjeux et le contexte dans lequel ont démarré les négociations APE (i), il s'agira d'analyser l'architecture de ces négociations au Sénégal, au sein de la CEDEAO, et le cadre qui permet aux représentants de l'UE et de la CEDEAO de se rencontrer (ii). Puis, l'analyse chronologique des négociations

¹ Pour une étude sur les négociations à l'échelle régionale, cf. Rapport de l'Issala.

² Cf. Listes des individus interrogés p

permettra d'identifier deux périodes (iii) à travers lesquelles il s'agira de questionner les rapports complexes de dépendance et d'autonomie qu'entretiennent les organisations paysannes sénégalaises avec leurs interlocuteurs. Pendant la première période (2001-2006) les leaders paysans sénégalais, aux côtés des organisations des sociétés civiles du Nord et du Sud rejettent radicalement les APE. Lors de la seconde (2006-2008), les leaders s'investissent davantage, tout en tentant de nuancer leur opposition aux Accords de partenariat économique. Cette analyse séquencée permettra en outre d'interroger l'élaboration des prises de position au sein des OP sénégalaises. Un focus sur l'implication des leaders sénégalais dans les négociations APE depuis 2009 sera également présenté (iiii). La conclusion synthétise les enseignements tirés de l'analyse du processus de négociation des APE, en les mettant en comparaison avec le processus d'implication des OP sénégalaises dans la réforme sur le foncier.

1 LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

1.1 QUE SONT LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE)?

De Lomé à Cotonou

En 1975, les 9 pays membres de la CEE (future Union Européenne) et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) signaient la première Convention de Lomé. Cet accord définit les relations d'aide et de commerce entre ces deux régions. Sa grande originalité est d'être négocié et ratifié entre pays « donateurs » et pays « bénéficiaires ». En matière commerciale, la particularité de Lomé est de reconnaître que la différence de développement entre pays européens et pays ACP doit se traduire par une différence d'obligations. Cela s'est traduit par la mise en place de préférences commerciales *non réciproques*. Les produits originaires des pays ACP bénéficient de droits de douane moins élevés que les produits originaires des autres pays en développement lorsqu'ils arrivent sur le marché européen. Ces préférences commerciales (ou marges préférentielles) sont non réciproques, c'est à dire que les pays ACP n'ont pas à accorder des préférences commerciales aux produits européens. Le 23 juin 2000, après 18 mois de négociation, l'Union européenne et 77 pays ACP ont signé un nouvel accord de partenariat régissant leurs relations d'aide et de commerce. Du point de vue commercial, l'Accord de Cotonou engage une réforme radicale : des accords de libre-échange, appelés accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et des groupes régionaux ACP devraient succéder au système des préférences non réciproques au plus tard en 2008. L'Accord ne définit que le cadre des futures négociations. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement ne seront définis que dans le cadre des accords régionaux proprement dits (Source Solagral, « Négociations agricoles des pays ACP », 2003, Fiche 6).

Un APE pour la CEDEAO

Depuis 2002, l'Union européenne (UE) et la région Afrique de l'ouest (AO - 16 pays) négocient un Accord de partenariat économique (APE), accord de libre-échange censé remplacer depuis le 1er janvier 2008 le régime préférentiel non réciproque dont bénéficiaient les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) depuis les Conventions de Yaoundé (1967-1974) et les Accords de Lomé (1975-2000). Après avoir été remis en cause par des pays en développement non ACP, ce régime préférentiel a été considéré comme non conforme aux règles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Il a donc été décidé de le remplacer par des APE régionaux.

La recherche de conformité

Le régime de Lomé est à la fois discriminatoire et non réciproque et donc en contradiction avec les règles de l'OMC. Pour être conforme, il devrait : soit offrir les mêmes préférences commerciales à l'ensemble des pays en développement (c'est le cas du système des préférences généralisées SPG). Il peut alors conserver le principe de non-réciprocité ; soit mettre en place des préférences réciproques dans le cadre des accords de

libre-échange UE-ACP. Il conserve ainsi son caractère discriminatoire. L'article 24 de l'Accorde de l'OMC régissant les accords régionaux est toutefois flou sur de nombreux points (niveau d'asymétrie de libéralisation possible, niveau autorisé d'exclusion de produits de l'accord, échéances etc.). Ce flou complique évidemment l'enjeu de la comptabilité Cotonou/OMC.

Source Solagral, « Négociations agricoles des pays ACP », 2003, Fiche 6.

Les négociations portent sur la signature d'un accord qui autoriserait les exportations des ACP à bénéficier d'un accès au marché européen en franchise de droits et de quotas pour tous les produits à l'exception du riz, de la banane et du sucre. En contrepartie, les pays ACP doivent également autoriser l'accès à leur marché pour « l'essentiel » de leurs importations en franchise de droit. Cette ouverture impliquerait inévitablement une baisse des recettes douanières (qui représentent en Afrique de l'ouest une part très importante des recettes publiques) ainsi qu'une concurrence accrue entre les importations en provenance de l'UE et les productions locales.

L'UE est le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'ouest avec 32% des échanges commerciaux de la zone. La région compte 15 pays membres de la CEDEAO et la Mauritanie, et se caractérise par la coexistence de deux espaces d'intégration économique, l'UEMOA et la CEDEAO (la CEDEAO englobant les pays membres de l'UEMOA) et d'un tarif extérieur commun (l'extension du TEC de l'UEMOA à la CEDEAO a seulement eu lieu en 2006 et mis en œuvre en 2008, avant cela la CEDEAO n'en avait pas). Enfin la région Afrique de l'ouest se caractérise par une majorité de PMA (12 sur 16), les pays non PMA (Nigéria, Ghana, Côte d'Ivoire et Cap-Vert³) figurant parmi les principaux exportateurs vers l'UE (plus de 80% des exportations). Ces derniers ont donc un intérêt supérieur à intégrer un APE de façon à conserver l'accès le plus large possible au marché européen contrairement aux PMA qui disposent en principe d'un accès total via l'accord Tout sauf les armes (TSA, 2001) qui autorise un accès libre sur toutes les importations en provenance des PMA, pour une période illimitée.

L'accord Tout sauf les armes (TSA) 2001.

Cette initiative étend le libre accès au marché communautaire en franchise de droits et contingents, à tous les produits originaires des PMA, à l'exception des armes. Désormais tous les produits agricoles sont couverts, y compris des produits sensibles comme le bœuf et d'autres viandes, les produits laitiers, les fruits et les légumes. Les PMA n'ont donc aucun intérêt à signer des APE car ils bénéficieront quoiqu'il arrive d'un régime très favorable à l'entrée du marché européen, sans réciprocité.

Source Solagral : « Négociations agricoles des pays ACP », Solagral, 2003, Fiche 6.

³ Le Cap Vert a été retiré de la liste des PMA en décembre 2007.

Le Sénégal bénéficiaire de deux régimes commerciaux

Le Sénégal bénéficie des accords ACP (Convention de Lomé, 1975) transformés en accords de Cotonou en 2000. La nouveauté de la Convention de Cotonou réside dans la mise en œuvre de deux dispositifs inédits : la régionalisation des ACP en 6 sous-ensembles et l'introduction progressive de la réciprocité. Le Sénégal, en tant que membre des PMA, s'inscrit également dans le régime Tout sauf les armes (2001) qui autorise un accès libre sur toutes les importations en provenance d'une cinquantaine de pays pour une période illimitée (Berisha-Krasniqi et al. 2008).

Ces deux régimes (TSA et accords ACP) ne sont pas réciproques, puisque l'UE n'a pas un accès libre à ces marchés. Au nom de la mise en conformité avec les règles de l'OMC, lesquelles réclament une réciprocité des préférences accordées aux partenaires, l'UE veut modifier le régime dont bénéficient les ACP en recommandant la mise en place d'un accord de libre échange (APE). Ainsi dès 2000 et la Convention de Cotonou, l'accord préférentiel était prolongé jusqu'en 2007, et devait définir une nouvelle stratégie qui transformerait les accords ACP non réciproques en accord de libre-échange UE-ACP réciproques. La date de signature des APE était initialement prévue au 31 décembre 2007, toutefois aujourd'hui, en novembre 2010, aucun accord n'a été signé. Seule la Côte d'Ivoire a signé un APE avec l'UE en novembre 2008, se désolidarisant du bloc régional. Cette signature fait suite aux accords intérimaires qu'avaient paraphés le Ghana et la Côte d'Ivoire en décembre 2007.

1.2 CALENDRIER THEORIQUE DES APE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les négociations des APE en AO étaient théoriquement divisées en trois phases. La première devait s'étaler de 2002 à 2004 et permettre de définir les régions et interlocuteurs pertinents pour négocier les APE. Dans les faits, la négociation entre l'Afrique de l'Ouest et la CE a été lancée en septembre 2002. La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest a adopté, en janvier 2003, le mandat de négociation pour la région Afrique de l'Ouest : la CEDEAO plus la Mauritanie.

Le choix de l'espace d'intégration a fait l'objet de nombreuses négociations. L'UEMOA rassemble 8 pays d'Afrique de l'ouest dont 7 sont des PMA (sauf la Côte d'Ivoire), et elle est en 2001, la région la plus avancée en termes d'intégration. La CEDEAO représente un plus grand espace d'intégration (15 pays et la Mauritanie). L'UEMOA était déjà une union douanière depuis 2000, tandis que CEDEAO ne l'était pas. Toutefois, une négociation avec l'UEMOA aurait obligé à négocier ensuite avec les autres pays de la sous région, ce qui multipliait les négociations. Dans les entretiens réalisés d'autres facteurs ont été avancés pour expliquer le choix de la CEDEAO (volonté de rompre la relation historique entre la France et l'UEMOA, la présence incontournable du Nigéria en tant que futur marché prometteur, devant l'indécision des dirigeants ouest-africains, c'est l'UE qui aurait tranché...)

C'est donc la CEDEAO qui sera chargée de négocier les APE. Après le lancement de la phase régionale des négociations à Cotonou en 2003, il a fallu presque un an aux deux parties pour convenir d'une feuille de route en août 2004, laquelle propose un calendrier prévisionnel en trois phases :

De décembre 2004 jusque septembre 2005, il était prévu que se déroulent la négociation et l'adoption des cadres de référence conjoints. De septembre 2005 jusque septembre 2006 devait se dessiner l'architecture globale des APE, ce qui permettrait d'aboutir à une troisième phase entre septembre 2006 et décembre 2007 pendant laquelle serait négociée la libéralisation et signé l'APE.

Au-delà du contenu des négociations APE, ce calendrier a fait l'objet de nombreux mécontentements. Les représentants de l'AO critiquent le caractère préprogrammé des négociations et leur rythme, reprochant ainsi à l'UE de précipiter ces négociations cruciales pour les économies des pays de la CEDEAO, alors même que la négociation du Tarif extérieur commune (TEC) de la CEDEAO n'a pas abouti et que les différentes politiques agricoles viennent à peine d'être lancées. De fait, les délais imaginés dans les trois phases n'ont pu être respectés.

Du point de vue commercial, l'Accord de Cotonou engage une réforme radicale : des accords de libre échange, appelés accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et des groupes régionaux ACP doivent succéder au système des préférences non réciproques au plus tard en 2008. Si les enjeux des accords de partenariat économique sont considérables, il faut toutefois souligner que la mise à l'agenda des APE intervient à un moment où le calendrier politique est particulièrement chargé. Les débats sur des APE vont être enchâssés dans des négociations multiples et interagir avec elles.

1.3 UNE JUXTAPOSITION DES AGENDAS POLITIQUES AGRICOLES A L'ECHELLE REGIONALE

A l'échelle régionale, la mise en place de la politique agricole de l'UEMOA (PAU) en décembre 2001, constitue un événement majeur dans la mesure où une organisation économique régionale africaine adopte pour la première fois une politique agricole régionale. Celle-ci évoque la place stratégique du secteur dans l'économie des Etats membres de l'Union et le rôle fondamental qui lui est assigné, à savoir nourrir les populations et réduire la pauvreté en milieu rural. Dans la même lignée, la CEDEAO approuve l'ECOWAP en 2005, c'est à dire une politique agricole pour la CEDEAO, laquelle est justifiée par la place prépondérante de l'agriculture dans l'économie ouest africaine. A travers les Task Force de la CEDEAO, le ROPPA parvient à se faire entendre auprès des décideurs ouest-africains, se socialisant ainsi aux négociations catégorielles au sein de cet espace sous-régional.

En 2005, les décideurs ouest-africains parviennent à faire émerger un consensus sur l'ECOWAP, mais la CEDEAO n'est pas encore organisée en union douanière, et la négociation des APE se précise. Or, l'application

d'un Tarif extérieur commun (TEC) aux seize pays de la région AO (dont la Mauritanie) semble être un préalable à la mise en œuvre de l'APE. Les représentants de la CEDEAO décide alors en janvier 2006 de s'aligner jusqu'à fin 2008 sur le TEC de l'UEMOA (le TEC de l'UEMOA a été mis en place en 2001).

Adopté le 12 janvier 2006, le TEC de la CEDEAO devait être appliqué le 1er janvier 2008 après une période transitoire de deux ans. Conçu comme une extension du TEC de l'UEMOA adopté en 2000, il devait comporter 4 bandes tarifaires de 0, 5, 10 et 20%, ainsi qu'une redevance statistique de 1% et un prélèvement communautaire établi à 0,5% (AGRITRADE 2010).

Toutefois, pour les Etats, l'alignement sur le TEC de l'UEMOA s'est traduit par une baisse du taux moyen des droits de douane pratiqués auparavant par certains pays de la zone. En effet, le Sénégal avant 2001 avait instauré un taux de 35% pour ses produits agricoles (Entretien Ministère du Commerce). Le passage au TEC de la CEDEAO ne lui accordait plus que 20% de droits de douane (4^{ème} bande).

C'est à partir de ce constat que les membres du ROPPA ont dès 2007 revendiqué l'instauration d'une 5^{ème} bande tarifaire à 35% auprès de la CEDEAO. La création de cette bande supplémentaire a été formellement adoptée lors du dernier sommet des Chefs d'Etat de la CEDEAO en juin 2009. Toutefois en 2010 les négociations n'avaient pas encore réellement abouti. Depuis l'adoption de cette 5^{ème} bande tarifaire, les commissions spécialisées des différents Etats, de l'UEMOA et de la CEDEAO travaillent pour déterminer la liste de produits qui seront éligibles à celle-ci car tous les pays n'ont pas les mêmes priorités. Par exemple le Nigeria voudrait protéger son industrie pharmaceutique et le Sénégal voudrait limiter le TEC sur le riz pour éviter que le prix du riz importé augmente auprès des consommateurs (le Nigéria avait demandé au début de la négociation un TEC à 50% pour le riz).

Ainsi, l'absence de TEC pour la CEDEAO rend problématique la signature d'un APE. Le CNCR et le ROPPA ont été amenées à s'investir dans la négociation de ce TEC, tout en restant attentif aux négociations APE. Mais peu de représentants paysans sont formés aux négociations commerciales et la juxtaposition des agendas politiques crée une contrainte supplémentaire pour les leaders engagés.

1.4 L'AGRICULTURE AU PREMIER RANG DES PREOCCUPATIONS

Au-delà des questions liées au TEC, les différentes politiques agricoles menées à l'échelle de l'UEMOA et de la CEDEAO révèlent l'importance accordée à l'agriculture, laquelle revient au devant de la scène politique internationale. Ainsi plusieurs initiatives telles que le NEPAD lancé en 2001, les Accord continentaux de Maputo en 2003 qui obligent les pays membres à accorder au moins 10% de leur budget à l'agriculture, soulignent le lancement d'un processus de structuration de politique à l'échelle régionale et continentale. C'est aussi pour les chefs d'Etat l'occasion de renforcer leur légitimité politique interne et extranationale en s'assurant une certaine notoriété internationale. On peut également souligner le rapport de la Banque Mondiale de 2008

« L'agriculture au service du développement » lequel considère l'agriculture comme un levier central de la lutte contre la pauvreté. Enfin la crise alimentaire qui a touché l'Afrique de l'ouest entre 2006 et 2008, tend également à placer au centre de l'espace public régional et international la question alimentaire et agricole. Ces différents éléments tendent à créer un climat propice à l'investissement des leaders paysans ouest africains dans les APE.

1.5 DES NEGOCIATIONS A L'OMC SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL EN PANNE

Les APE visent à conformer les Accords commerciaux entre l'UE et l'Afrique de l'ouest aux règles de l'OMC. Mais depuis la Conférence de Seattle en 1999, les négociations en faveur de la libéralisation du commerce mondial sont à l'arrêt. La mobilisation des chefs d'Etat et des sociétés civiles des pays du « Sud » et certains ONG du Nord perturbent les discussions. Ils s'opposent à la libéralisation généralisée du commerce international, laquelle desservirait les économies des pays en développement et pays émergents.

En 2001 à Doha, comme à Cancun en 2003 ou encore Hong Kong en 2005, les pays ACP souhaitent la révision de l'article XXIV de l'OMC qui précise que pour être considéré comme une zone de libre-échange, les pays doivent libéraliser *une part substantielle des échanges* et ceci *dans un délai raisonnable* (Diouf 2009). Le fait que la négociation à l'OMC soit bloquée posait problème dans la mesure où en principe, l'APE devrait offrir un cadre plus propice aux échanges et au développement que les règles multilatérales de l'OMC. Il paraissait donc peu intéressant de se risquer à négocier des APE alors que les règles multilatérales à l'OMC n'étaient et ne sont pas stabilisées. De plus, l'absence d'accord à l'OMC sur un ensemble de questions importantes, notamment l'accès aux marchés, l'accord agricole, etc., invitait ainsi les pays de la CEDEAO à attendre que les négociations à l'OMC aboutissent dans la mesure où l'APE devait être conforme à ces règles.

1.6 UNE PRESIDENCE SENEGALAISE QUI S'EMPRE DE LA QUESTION ALIMENTAIRE

L'aggravation du déficit alimentaire du Sénégal, l'inefficacité globale des politiques de sécurité alimentaire qui y ont été développées (Ba 2008; Lailler and Minvielle 2005) et la volonté de marquer une rupture avec les politiques gouvernementales précédentes vont inciter le Président Wade, élu en 2000, à investir la question de la souveraineté alimentaire. En outre, la mise à l'agenda politique international de la question et à travers elle, l'épineuse question des rapports Nord/Sud, peut expliquer l'affichage politique et médiatique du président sur ce thème. Ainsi Me Abdoulaye Wade, depuis son élection, multiplie les déclarations en faveur de l'agriculture sénégalaise, celle-ci devant permettre d'aboutir à l'un des souhaits les plus chers du président à savoir l'autosuffisance alimentaire de son pays. Ce dernier va ainsi multiplier les initiatives au nom de la souveraineté alimentaire, qui se résume ici à l'autosuffisance alimentaire, en lançant plusieurs programmes spéciaux tels que SESAME, MAÏS (2003), MANIOC (2004), BISSAP (2005), REVA (2006). En 2007, en pleine période de négociation des APE ont lieu les élections présidentielles au Sénégal qui permettront au Président Wade d'être réélu, mobilisant encore une fois le thème de l'autosuffisance alimentaire du Sénégal. Il propose alors un nouveau

programme spécial, JATROPHA (2007), visant à accroître et diversifier la production agricole et animale. De même, en pleine crise alimentaire, le Président lance le programme GOANA (2008), une vaste initiative publique visant elle aussi à mettre fin à la dépendance alimentaire du Sénégal, et l'année suivante c'est REVOLUTION RURALE (2009) qui sera promue.

Tout en faisant de la question agricole un de ses thèmes de prédilection, le Président Wade déstabilise le syndicat paysan historique sénégalais, le Conseil national de concertation des ruraux (CNCR). Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces tentatives de fragilisation du mouvement paysan sénégalais et notamment « l'accentuation d'une vision duale de l'agriculture, avec une préférence clairement exprimée par le nouveau gouvernement pour l'agriculture d'entreprise » (Pesche 2009). La nouvelle présidence mise en effet majoritairement sur le potentiel du secteur privé et des capitaux extérieurs à l'agriculture, pour développer l'agriculture sénégalaise, et la voir éventuellement rivaliser avec les autres pays en compétition. A contrario, le CNCR privilégie une agriculture familiale tournée avant tout vers la réduction de la pauvreté et les marchés locaux. De même, le président Wade se méfie du CNCR, jugé trop proche du PS, alors même qu'une partie des adhérents du CNCR semble avoir rejoint le PDS lors de l'alternance (Pesche 2009). Pendant cette période, le pouvoir va favoriser l'émergence et/ou le réveil d'organisations paysannes concurrentes du CNCR, qui soutiennent officiellement le pouvoir en place. Le régime du président Wade oscille entre coercition et cooptation à l'égard des leaders du CNCR, conformément à sa dynamique clientéliste. Le pouvoir d'attraction du PDS, lié aux opportunités financières qu'il met à disposition des acteurs du secteur agricole, ébranle ainsi la cohésion du mouvement paysan (Hrabanski 2010). Toutefois cette dynamique se fera surtout sentir lors des négociations sur les dossiers nationaux. Ainsi lors de la négociation sur la LOASP ou les lois sur le foncier, la légitimité du CNCR est questionnée par le gouvernement. Mais, pendant la période de négociation des APE (2002-2009), le CNCR n'a à aucun moment été évincé des négociations. Les organisations concurrentes du CNCR ne sont pas en mesure d'envoyer des leaders paysans qui soient suffisamment formés aux enjeux du commerce international. Malgré les difficultés en termes de capacités humaines et organisationnelles du CNCR et son manque d'expertise interne, le mouvement paysan sénégalais traditionnel (CNCR et FONGS) demeure seul capable de mobiliser des leaders sur les APE, réaffirmant ainsi sa légitimité.

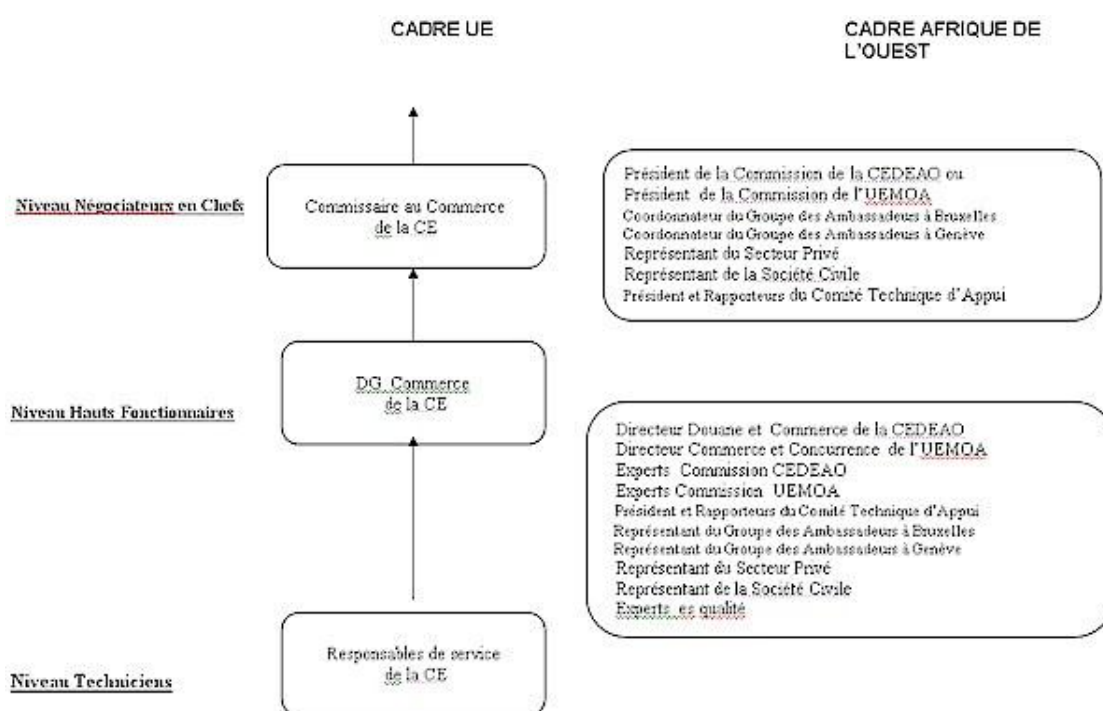
2 L'ARCHITECTURE DES NEGOCIATIONS

L'architecture des négociations APE suppose d'une part des arènes de négociation qui permettent aux représentants de l'UE et de la CEDEAO de se rencontrer. D'autre part, au sein de la CEDEAO, a été mis en place un processus de négociation multiniveaux qui permet de faire émerger des positions à l'échelle nationale et à l'échelle sous-régionale. Au-delà de cette architecture formelle, au Sénégal, des processus de réflexion avaient été engagés avant les APE.

2.1 UN CADRE AFRIQUE DE L'OUEST-UE

Les rencontres entre l'UE et la CEDEAO se déroulent à trois niveaux. Le niveau des négociateurs en chefs réunit la délégation ouest africaine, dirigée par les présidents des commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, tandis que la délégation de l'UE est conduite par le commissaire du commerce. Le niveau des hauts fonctionnaires rassemble la délégation conduite par les commissaires de la CEDEAO et de l'UEMOA en charge du commerce et des douanes. Coté UE, c'est le directeur général du commerce qui représente la Commission européenne. Enfin, le niveau des experts associe une délégation menée par les directeurs du commerce au sein de la Commission de la CEDEAO et de l'UEMOA, et côté UE, une délégation composée entre autres de membres de la DG commerce et de la DG développement.

CADRE AFRIQUE DE L'OUEST - UE

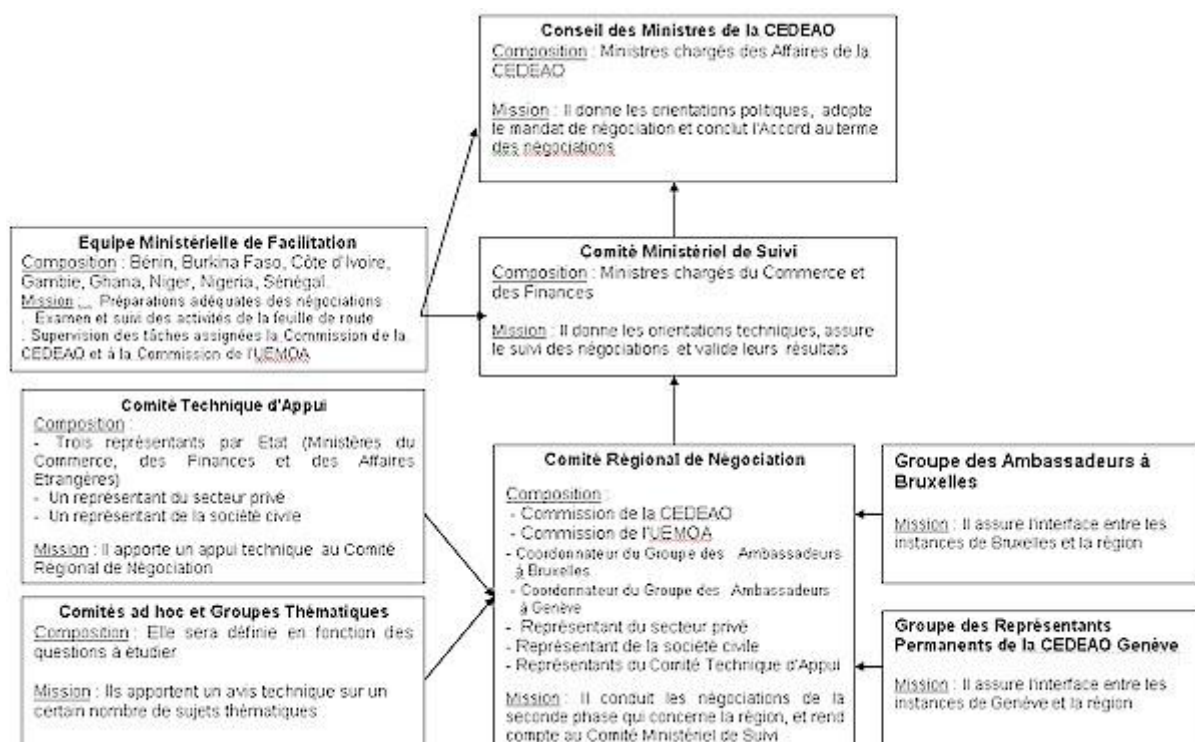


2.2 UN CADRE REGIONAL QUI RECONNAIT LA SOCIETE CIVILE

La négociation repose d'abord sur la construction d'une position commune sur les APE au sein de la CEDEAO. Pour ce, la CEDEAO s'est dotée de deux organes. Le conseil des ministres de la CEDEAO constitue l'organe politique. Il fixe les mandats des négociations, oriente et évalue l'état d'avancement des négociations. Le second organe est le comité ministériel de suivi (CMS) qui rassemble les ministres du commerce des pays membres de la CEDEAO, ainsi que des ministres de l'économie et des finances. Le CRN (le comité régional de

négociation) conduit les négociations dans les pays de la CEDEAO et en rend compte au sein du CMS. Ainsi lorsqu'une position a émergé à l'échelle nationale, les comités de la CEDEAO reçoivent les différentes positions nationales et doivent arbitrer entre ces intérêts divergents afin d'harmoniser les positions à l'échelle sous régionale.

Dans les accords de Cotonou, un article de loi stipulait que les négociations devaient associer la société civile. C'est grâce à cet argument juridique que l'ONG ENDA, via la plateforme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'ouest (POSCAO-AO) devient le représentant officiel de la société civile lors des négociations des APE, et peut de fait interagir régulièrement avec les décideurs. La POSCAO-AO rassemble entre autres, le CECIDE pour la Guinée, le GRAPED et le PASCIB pour le Bénin, le CNPANCE-AC pour le Mali, la SPONG/REPAC pour le Burkina, Third world Network Africa pour le Ghana, la CONGAD et Enda SYSPRO, et depuis 2008, le ROPPA, pour le Sénégal etc. De fait, le représentant de ENDA est invité à l'ensemble des négociations entre l'UE et la CEDEAO. La plateforme, créée au début des années 2000, joue un rôle important de veille et de médiatisation et peut interagir de façon régulière et informelle avec les décideurs. Par ailleurs la commission de la CEDEAO se consulte avec les organisations spécialisées sur des sujets plus précis mais sur une base non institutionnalisée. Ainsi elle a régulièrement auditionné les représentants du ROPPA lors de la négociation sur les produits sensibles, même si officiellement les OP ne font pas partie des négociateurs.



2.3 AU SENEGAL : UNE REFLEXION DEJA ENGAGEE

L'Etat sénégalais, à la différence des autres pays de la CEDEAO, s'est doté assez précocement de comités chargés d'investir les enjeux du commerce international. Dès 1998 et les négociations de l'OMC à Seattle, un comité se réunit plusieurs fois par an, composé de représentants du patronat sénégalais, des paysans sénégalais, et de représentants des ministères du commerce et de l'agriculture. D'après les entretiens réalisés, la mise en place de ces « Comités exploratoires de préparation à la Conférence de Seattle » est l'œuvre de trois acteurs clés, Ndiobo Diene, conseiller technique au Ministère de l'agriculture, Jean-René Cuzon, son conseiller (fonctionnaire français détaché), et Magate Ndoye, conseiller technique au Ministère du Commerce. Il s'agissait selon eux de faire prendre conscience aux représentants de la société civile mobilisés de l'importance des négociations internationales et de leurs enjeux. A plusieurs reprises, les trois membres fondateurs mettent l'accent sur la complexité de ces négociations et sur le fait que les participants n'y comprenaient absolument rien. La participation à ces comités était libre, puisqu'il suffisait de s'y inscrire. Les représentants des OP sénégalaises vont s'y rendre à tout de rôle.

En 2001, ces comités sont remplacés par les CNNI (commission nationale de négociations internationales) par décret (n°2001-1072), institutionnalisant ainsi les rencontres. Les commissions nationales de négociations internationales sont chargées, lors des négociations commerciales multilatérales, régionales et/ou bilatérales de faire émerger et d'harmoniser des positions à l'échelle nationale. Ces CNNI sont pilotées par le ministère du commerce et sont divisées en 6 comités : comité commerce des marchandises, droit de propriété intellectuelle, commerce des services, commerce des produits agricoles, commerce des investissements et du développement, commerce et environnement. C'est Magate Ndoye, du ministère du commerce qui pilotera le sous-comité « produits agricoles » dans lequel interviendra un représentant du ministère de l'agriculture (Ndiobo Diene pour l'agriculture), et les représentants de la société civile dont ceux des OP, du CONGAD avec Wore Gana Seck, de ENDA Syspro avec Cheikh Tidiane Dieye et du secteur privé avec Papa Nalla Fall (CNP). Les CNNI se concentrent jusqu'en 2004 uniquement sur les négociations à l'OMC. Puis, peu à peu, les APE vont devenir un des thèmes récurrents des comités. La mise à l'agenda des négociations APE au sein des CNNI émane des trois acteurs clés précédemment cités, et c'est au sein des CNNI qu'il s'agira de faire émerger des positions sénégalaises sur les Accords de partenariat économique.

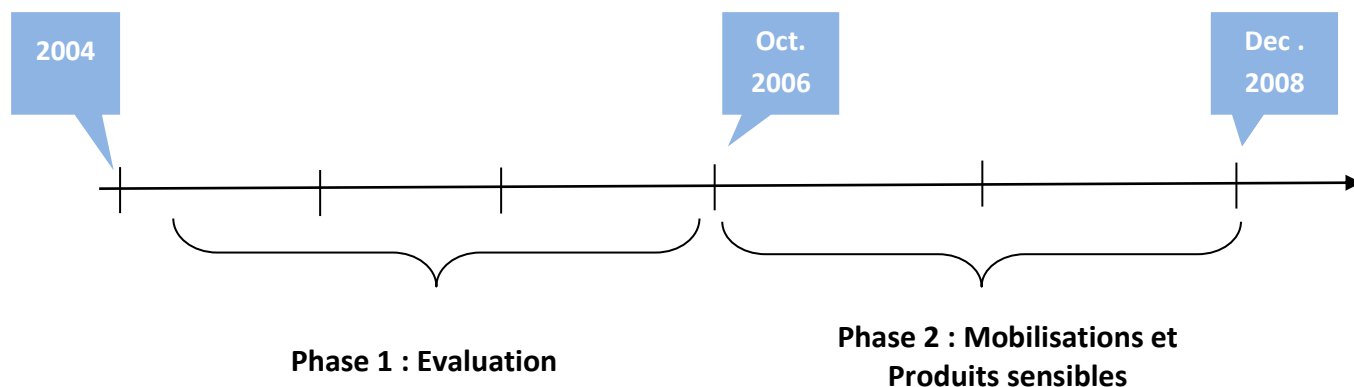
Après avoir reçu les différentes positions nationales, les comités de la CEDEAO réunissent les négociateurs nationaux afin de faire émerger un consensus entre l'ensemble des pays de la sous-région.

3 L'IMPLICATION DES LEADERS PAYSANS SENEGALAIS SUR LES APE : ENTRE DEPENDANCE ET AUTONOMIE

L'implication des leaders paysans sénégalais dans le processus de négociation des APE peut s'analyser en deux périodes. On observe une montée une puissance des débats et mobilisations de la question des APE à partir de 2004. Pendant la première période (décembre 2004/octobre 2006), les leaders du CNCR considèrent la question des APE comme la suite de leur engagement sur les questions du commerce international (OMC,...) et n'investissent pas de façon plus précise le dossier des APE. Ils ne disposent pas d'expertise spécifique sur le sujet et s'en remettent aux connaissances acquises sur le commerce international. Ils ne sont donc pas en dehors des enjeux du commerce international, mais ne prennent pas la mesure des spécificités des APE. Les leaders sénégalais et de fait le ROPPA sont absorbés par la dynamique lancée par des ONG puissantes du Nord (OXFAM, CCFD, etc.) et des organisations et réseaux militants du Sud (Africa trade network, Enda, POSCAO...), lesquels sont radicalement opposés aux APE.

Une deuxième période débute en novembre 2006 pendant laquelle la mobilisation s'accélère. De nombreuses manifestations au Sénégal et dans toute l'AO sont organisées. De même, les réseaux et les ONG mobilisés pendant la période précédente multiplient les campagnes de sensibilisation auprès des populations ouest africaines et européennes. Les leaders du CNCR impliqués semblent quant à eux davantage s'orienter vers des réseaux internationaux de paysans (Via Campesina, Confédération paysanne européenne...). C'est pendant cette période que les leaders des OP sénégalaises vont se démarquer des ONG et tenter de nuancer leur hostilité aux APE. Elles parviennent dans le même temps à s'investir de façon plus précise sur le contenu des négociations, notamment sur les produits sensibles. Nous avons décidé d'étudier la période 2003-fin 2008, date à laquelle la négociation des produits sensibles a abouti. Des éléments relatifs à la période post 2008 pourront être présentés mais ne constitue pas l'objet central du rapport.

LES NEGOCIATIONS APE : IDENTIFICATION DES DEUX PHASES DE NEGOCIATION



3.1 LE CNCR ET LA SOCIÉTÉ CIVILE REJETTENT RADICALEMENT LES APE (2001-2006)

Les représentants des paysans de l'Afrique de l'ouest, depuis peu rassemblés au sein du ROPPA (2000) vont se réunir en 2001, lors d'une assemblée générale et charger les membres du groupe « Commerce international » de s'investir sur les APE. La même procédure sera respectée au sein du CNCR. Ces représentants sont peu, et s'investissent prioritairement sur les enjeux du commerce international et notamment les négociations de Doha. La question des APE est perçue comme le prolongement des négociations sur le commerce international. Si les deux sujets sont proches et interdépendants, la question des APE suppose un investissement plus précis sur un des volets du commerce international, ce que tarderont à faire les leaders du CNCR impliqués.

Les faibles ressources humaines et organisationnelles des organisations paysannes sénégalaises

Pour le Sénégal, seules quatre personnes se sont impliquées dans la négociation des APE, à l'échelle nationale et sous régionale : il s'agit de Mamadou Cissokho, Saliou Sarr, Ndiougou Fall et Babacar Ndao. Les trois premiers sont des responsables paysans et ont, à ce titre, reçu un mandat des paysans sénégalais, le quatrième est un salarié des organisations paysannes sénégalaises mais qui apporte son concours au ROPPA, quand son organisation le lui demande, Leur trajectoire professionnelle souligne la centralité de ces acteurs. Ils font partie des leaders incontournables du mouvement paysan sénégalais, tant au sein du CNCR, que de la FONGS, de l'ASPRODEB (l'association sénégalaise pour le développement par la base) et du ROPPA.

Quelques éléments biographiques des leaders paysans sénégalais impliqués dans les APE

Mamadou Cissokho est aujourd'hui président d'honneur du ROPPA. Instituteur à ses débuts, il fonde l'Entente de Bamba Thialène au cours des années 1970, et participe à la création de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), en 1976 Celle-ci devient rapidement le pilier du mouvement paysan sénégalais. En 1990, M. Cissokho devient Président de la FONGS. Sous son impulsion, cette organisation se rapproche d'autres organisations de ruraux pour créer le CNCR en 1993, (conseil national de concertation des ruraux). En 1995, M. Cissokho quitte la présidence de la FONGS pour prendre celle du CNCR et de l'ASPRODEB (l'association sénégalaise pour le développement par la base), qui a été créé par le CNCR et l'APCR (Association des présidents de communautés rurales) afin de mettre en œuvre des projets. En 2000, M. Cissokho participe à la création du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et des producteurs d'Afrique de l'ouest) dont il assurera la Présidence d'Honneur. Il est aujourd'hui président d'honneur de la plate-forme sous-régionale.

Ndiougou Fall rejoint la FONGS dans les années 1980 en même temps que M. Cissokho et devient en 1995 son secrétaire général, puis son président. Ndiougou Fall sera également président du ROPPA de sa création à 2010 puis de l'ASPRODEB en 2005.

Saliou Sarr est président de la Fédération nationale des producteurs de riz. A la différence des deux responsables précédents, il a obtenu un mandat via son implication dans une organisation de filière, le riz. Cette spécificité fait de lui un responsable plus enclin à développer une lecture économique des enjeux. Il est également membre du conseil d'administration du CNCR et président depuis 2008 de l'Asprodeb.

Babacar Ndao a occupé des statuts divers au sein des OP. Il a été technicien à la FONGS, et il est devenu conseiller de Ndiougou Fall lorsque celui-ci est devenu président du ROPPA, tout en demeurant un salarié de la FONGS..

Les leaders sénégalais dans le sillage des positions de la société civile internationale

Entre 2001 et 2004, les leaders sénégalais ne s'investissent pas de façon précise sur la question des APE. Ils sont dans une phase d'apprentissage et se forment aux enjeux plus globaux des négociations sur le commerce international. Lorsqu'en 2004, les APE apparaissent de façon plus formelle sur l'agenda politique, les membres du groupe commerce international du ROPPA considèrent la question des APE comme la suite de leur engagement sur les questions du commerce international (OMC,...), et n'investissent pas de façon plus précise le dossier. Ils vont de fait adopter globalement la position des ONG, majoritairement hostiles aux accords de partenariat économique. En 2004, les leaders paysans se réunissent et la position de rejet des APE est validée par le ROPPA⁴, puis par le CNCR dans la mesure où les sénégalais membres du groupe « commerce international » au ROPPA sont également en charge du dossier au sein du CNCR. Les entretiens soulignent l'informalité de ces mandats et de ces prises de position. Les individus interviewés mettent en avant la complexité des négociations et les délais limités dont ils disposaient pour justifier l'absence de démarche participative. La position du CNCR et du ROPPA n'a pas été soumise à la base. De même, le faible nombre de personnes impliquées s'explique, d'après les entretiens, là encore par la complexité des débats et les faibles ressources humaines dont les organisations disposent.

Dans le même temps, à Lusaka, lors du Forum social africain de 2004, de nombreuses ONG du Nord et du Sud, dont ENDA, OXFAM, CCFD, CSA et des réseaux internationaux ATTAC, Africa Trade Network lancent leur campagne STOP APE. L'entretien mené auprès de Cheikh Tidiane Dieye, représentant d'ENDA et coordinateur de la plate-forme de la société civile en Afrique de l'ouest (POSCAO) chargée de représenter les intérêts de la société civile ouest africaines lors des négociations internationales, confirme qu'à partir de 2004, tout en étant hostile aux APE, les membres de la POSCAO ne disposaient pas encore d'arguments précis pour justifier leur hostilité aux APE. S'ils travaillaient depuis 1999 et les négociations de Seattle sur la libéralisation du commerce international, ils manquaient encore largement d'expertise sur la question. Leur prise de parole contre les APE marque toutefois pour la POSCAO l'entrée dans une période complexe dans la mesure où elle s'oppose

⁴ Pour une analyse du ROPPA dans les négociations APE, cf. Etude du bureau Issala à venir.

ouvertement aux APE, se heurtant de fait avec les décideurs ouest africains européens, tout en revendiquant un droit à participer.

Le ROPPA et le CNCR comme les représentants de la société civile ouest-africaine (POSCAO via Enda) et internationales (OXFAM, CCFD...) rejettent radicalement les APE dès 2004. Les représentants de la société civile se montrent particulièrement actifs dans leur campagne de mobilisation contre les APE, et multiplient les initiatives pour développer une expertise pertinente sur la question, alors que les leaders des OP sénégalaises sont encore majoritairement absorbés par les enjeux du commerce international (négociation de Cancun en 2003, Appel de Dakar en 2003...) et semblent suivre de façon passive la mobilisation de la POSCAO.

3.2 EXPERTISES ET EVALUATIONS DES APE : UN PREMIER PAS VERS LA CONSTRUCTION ET LA DIFFUSION D'UNE POSITION NUANCEE POUR LES PAYSANS OUEST-AFRICAINS (2005-2006)

Entre 2004 et décembre 2005, les APE en Afrique de l'ouest ont fait l'objet d'une dizaine d'évaluations à mi-parcours lancées par des ONG, des think tank, des décideurs et des bureaux d'études. Plusieurs expertises commandées par le ROPPA vont permettre aux CNCR et au ROPPA, d'une part de bénéficier d'une expertise et d'arguments plus précis pour s'opposer aux APE proposés par l'UE, et d'autre part de nuancer leur position.

En juillet 2006, l'expertise que le ROPPA commande à Jacques Gallezot, Directeur de recherche à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) souligne les opportunités que les paysans ouest-africains pourraient tirer des APE, sous certaines conditions. Dans son rapport « les enjeux et les marges de manœuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles », J.Gallezot mobilise une analyse économique extrêmement précise et documentée. Il écrit « Les conditions d'un APE avec l'UE pourraient dès lors être envisagées en écartant les produits alimentaires du processus d'ouverture du marché de la CEDEAO. Une asymétrie d'ouverture des marchés, entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest, est en effet conforme aux règles en usage pour la fixation des accords régionaux. Un degré d'asymétrie conséquent serait ici amplement justifié par la présence majoritaire de PMA qui indépendamment d'un APE, bénéficie des avantages de l'initiative européenne "Tout sauf les armes". Une ouverture de « l'essentiel des échanges » au sens de l'Article XXIV (OMC) doit en effet tenir compte de la proportion du commerce des PMA qui est exemptée d'une contrainte d'ouverture. Ainsi les scénarios d'une ouverture de 70% ou 50% des marchés de l'Afrique de l'Ouest peuvent être avancés. Ces scénarios conduisent à un taux de libéralisation de respectivement 83% ou 72% de l'ensemble du commerce. Dans ce cas, les marges de manœuvre de l'Afrique de l'Ouest deviennent plus importantes. Elles permettent d'exclure du processus d'ouverture de son marché à la fois les produits alimentaires et d'autres produits jugés sensibles, le temps que la zone de libre-échange se construise. Ce peut être le cas de produits agricoles non alimentaires ou d'un certain nombre de produits industriels, notamment de l'industrie textile et des industries d'amont et d'aval de la production agricole. P41 ». Selon J. Gallezot, sous

certaines conditions, la participation aux négociations pourrait donc offrir aux paysans ouest-africains des opportunités commerciales.

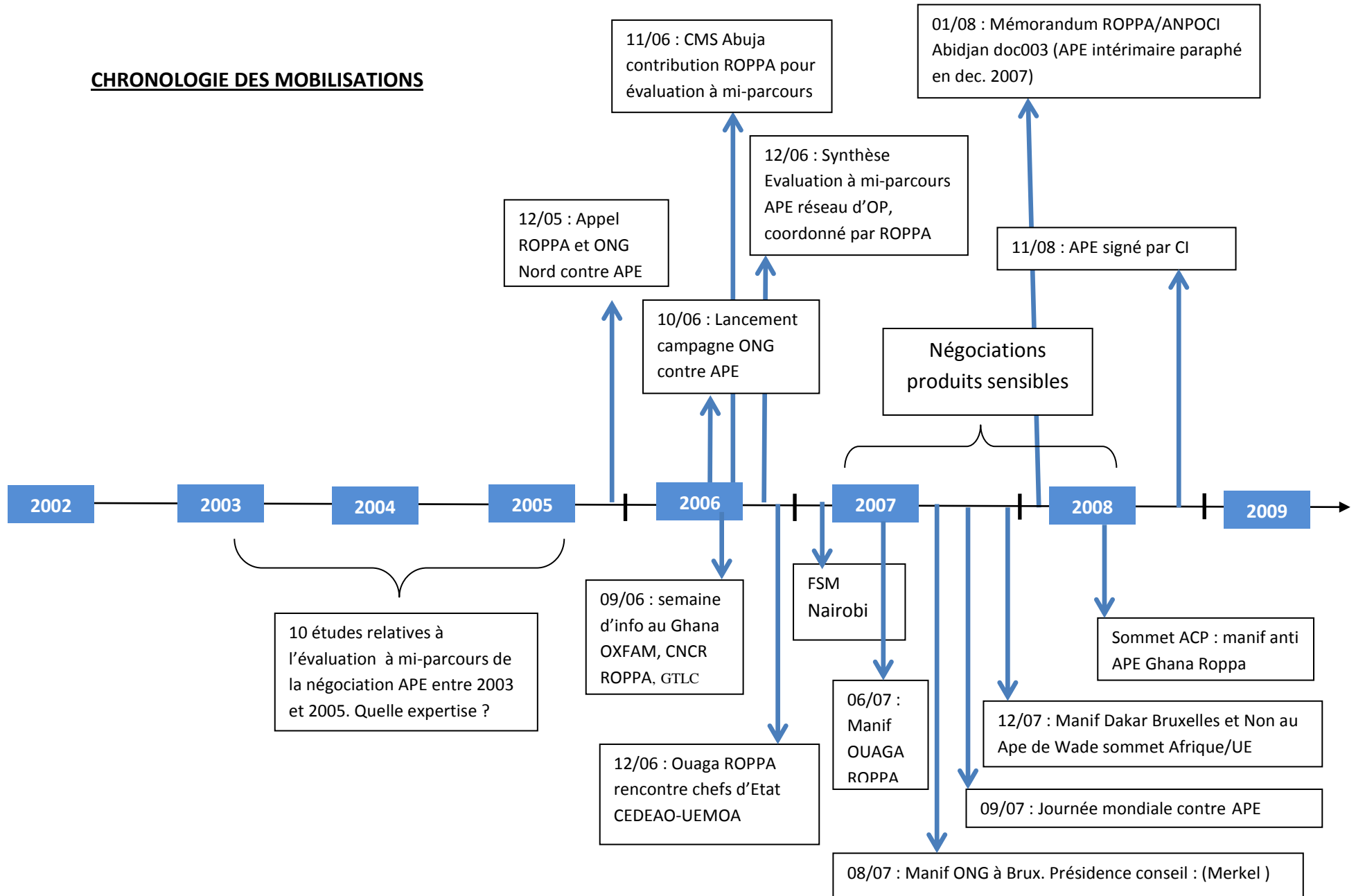
L'étude de Roger Blein, du bureau d'études ISSALA, va mobiliser d'autres arguments sur lesquels les leaders sénégalais vont également s'appuyer pour diffuser leur position au sein de plusieurs arènes politiques internationales et nationales. Le ROPPA, appuyé au plan technique par le Bureau Issala, synthétise les diagnostics et conclusions de cinq rapports régionaux établis sous la responsabilité des réseaux d'organisations paysannes de chaque région (Afrique Orientale, Afrique Centrale, Afrique de l'Ouest, Afrique Australe, et Caraïbes). Les réseaux d'organisations paysannes ont bénéficié de l'appui financier du FIDA, de l'appui technique de la FAO et des partenaires ONG de la campagne « EuropAfrique » (Terra Nuova, Collectif Stratégies Alimentaires, Crocevia, etc.). C'est Nora McKéon, qui se chargera d'ailleurs de traduire en anglais la synthèse des évaluations. Le CNCR et ses représentants au ROPPA se chargent de diffuser leur position en AO, et les ONG membres de la campagne Europafrique se mobilisent pour défendre la position du ROPPA auprès des instances européennes, en mettant en place un lobbying soutenu auprès des eurodéputés et fonctionnaires européens (Entretien N.McKeon). Ainsi, en septembre 2006, le CNCR, le ROPPA, OXFAM et le GTLC⁵ organisent une semaine d'information au Ghana sur les APE, et dans la foulée le ROPPA va s'exprimer au CMS d'Abuja en novembre 2006 au nom des paysans ouest-africains, puis en décembre 2006 pour l'ensemble des paysans du continent.

Selon les entretiens réalisés, c'est à partir de ces deux sources d'expertises que les leaders paysans sénégalais et ouest-africains vont commencer à nuancer leur position sur les APE. Tout en exprimant leurs vives inquiétudes sur le contenu des Accords, ils revendiquent d'autres APE qui permettraient d'aboutir à la mise en conformité avec les règles de l'OMC, qui selon eux est incontournable.

Toutefois, malgré les différentes prises de parole des représentants du CNCR et du ROPPA, et les nuances qui selon eux ont été apportées à la position initiale de rejet, le ROPPA et le CNCR sont restés aux yeux de leurs partenaires et de leurs interlocuteurs dans le même sillon que celui des ONG. Les subtilités qu'ont tentées d'apporter le CNCR et le ROPPA n'ont pas été précisément perçues par les interlocuteurs interviewés. Plusieurs facteurs semblent expliquer cette communication défailante. D'après les différents entretiens réalisés, il semblerait que ces nuances ne se soient pas exprimées de façon univoque. Il semble qu'en fonction du leader mobilisé, des thèmes et des arènes de négociation, les nuances soient plus ou moins marquées.

⁵ La Ghana Trade and Livelihoods Coalition (GTLC) est une coalition ghanéenne qui a pour objectif de promouvoir la production vivrière, à travers la mise en place de politiques et de pratiques favorables, notamment pour la filière rizicole. Elle est soutenue par Oxfam.

CHRONOLOGIE DES MOBILISATIONS



3.3 LE MOUVEMENT PAYSAN SENEGALAIS : ENTRE PARTICIPATION ET CONCERTATION ? (2006-2008)

En Octobre 2006, la réunion du Comité ministériel de suivi (CMS) de Niamey marque officiellement la deuxième phase des négociations APE. L'objectif est de mettre en place l'architecture globale des APE ainsi qu'un projet d'accord dans l'ensemble des domaines liés au commerce. Cette phase marque une accélération de la mobilisation des OP dans les négociations APE. Les leaders sénégalais parviennent à s'investir sur des sujets précis même si, par manque de ressources humaines et organisationnelles, tous les dossiers ne peuvent être couverts. Cette deuxième phase se divise en deux périodes. La première s'étale d'octobre 2006 à janvier 2008 et est marquée par des mobilisations externes (manifestations et actions collectives). La seconde période, de janvier 2007 à décembre 2008, se caractérise par la participation des leaders aux négociations sur les produits sensibles.

3.3.1 LES LEADERS SENEGALAIS DEPASSES PAR LES MOBILISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE CONTRE LES APE ? (2007-2008)

A travers l'analyse chronologique des mobilisations contre les APE, cette partie de l'étude questionne les rapports complexes qu'entretiennent le CNCR et le ROPPA avec les différentes organisations qui représentent la société civile. Les OP ne sont pas dotées des mêmes ressources organisationnelles et humaines ni des mêmes capacités d'expertise que les grandes ONG. Le risque est que le message défendu par des ONG s'impose aux OP alors même que celles-ci tentent de nuancer leur propos. Les ONG qui forment la société civile ne constituent pas un tout homogène. Les positions qu'elles défendent comportent certaines subtilités et des complicités historiques existent entre les leaders paysans et certaines d'entre elles. Ainsi les liens entre ENDA et le CNCR sont historiques et réguliers. Ainsi, si Cheikh Tidiane Dieye (ENDA) est hostile aux APE, il développe une expertise extrêmement pointue sur les négociations APE, allant même jusqu'à dépasser les compétences des décideurs. Si les positions défendues par ENDA se veulent globalement hostiles aux APE, l'expertise technique que l'ONG développe en fait un partenaire incontournable. D'autres ONG ne semblent pas en mesure de mobiliser des capacités d'analyses aussi précises.

L'intensification de la contestation

Une période de mobilisations contre les APE s'ouvre au Forum social africain de Lusaka en 2004, avec la campagne Stop EPAs, et c'est à partir du lancement de la deuxième période en octobre 2006 que la contestation s'intensifie. En janvier 2007, au FSM de Nairobi, la mobilisation contre les APE prend de l'ampleur. Elle est soutenue par de multiples acteurs dont la POSCAO, OXFAM, Africa Trade Network, ATTAC, CCFD, Terra Nueva etc. Les représentants du CNCR et du ROPPA sont présents et soutiennent ces actions, mais de nombreuses ONG internationales et organisations de la société civile sont bien plus actives et s'emparent de la question. Par ailleurs, en décembre 2007, le Côte d'Ivoire et le Ghana signent des APE intérimaires avec l'Europe. Cet événement accentue les craintes des représentants de la société civile, qui s'inquiètent de

l'explosion possible du bloc régional. L'intensification de la mobilisation passe par une ouverture à de multiples acteurs du Nord et du Sud et de fait par une simplification des revendications, au détriment des messages soutenus par les leaders paysans du CNCR.

Une première rencontre est organisée par le ROPPA et « la société civile burkinabaise » au siège de la CEDEAO en juin 2007 afin d'interpeller les chefs d'états de la sous-région. Mais la plupart des actions sont menées par les représentants de la société civile. Ainsi en avril 2004, de jeunes africains dont des sénégalais de « Africa Youth Coalition against Hunger » se sont réunis en Gambie pour dire « Non aux APE »⁶. Un autre défilé est organisé à l'appel des ONG du Nord, dont OXFAM, le CCFD etc. lors de la prise de fonction de Angela Merkel en tant que présidente du Conseil de l'UE en Aout 2007. La mobilisation se poursuit en septembre avec la journée internationale de lutte contre les APE qui donne lieu à des rassemblements en Europe et dans plusieurs pays de la CEDEAO dont le Sénégal. En décembre une manifestation est organisée dans les rues de Dakar fortement encouragée par une partie de la presse. C'est pendant cette période de contestation que le président Wade, nouvellement réélu en février 2007, prend ouvertement position contre les APE. Celui-ci jusqu'alors s'était encore peu exprimé sur le sujet. Il lance un appel contre les APE au sommet UE/Afrique de décembre 2007. Dans la foulée, un défilé est organisé dans les rues de Bruxelles contre les APE, en janvier 2008. Cette dernière manifestation de janvier 2008 aurait selon une partie de la presse⁷ était organisée par la Présidence sénégalaise, laquelle aurait envoyé des manifestants sénégalais à ses frais défilé dans les rues de Bruxelles, et sollicité en masse les réseaux de migrants sénégalais. Toutefois, d'après Cheikh Tidiane Dieye, la manifestation aurait été organisée de longue date par la POSCAO.

L'ambiguïté des manifestations contre les APE au Sénégal

Cette dynamique de contestation révèle la situation complexe des organisations paysannes sénégalaises. Alors que les leaders paysans tentent de nuancer leur opposition aux APE, les paysans sont invités à participer à de multiples initiatives, mises en place par la société civile et la Présidence sénégalaise, qui tendent à les inclure dans un message général : NON aux APE. Les leaders rencontrés confirment cette position ambiguë. Ainsi Saliou Sarr explique que si des membres du CNCR sont allés manifester dans les rues de Dakar et même à Bruxelles, à l'appel de la société civile et de la Présidence, les leaders qui négociaient les APE se démarquaient profondément de cette position. Il s'agissait selon ses propos d'un « combat d'arrière-garde » puisque, à cette époque, les leaders paysans revendiquaient des APE et cherchaient à maximiser leur marge de manœuvre au sein des négociations. Selon lui, « les paysans étaient instrumentalisés par les ONG » puisque celles-ci mettaient en avant la défense des paysans et d'autres catégories, alors même que les paysans concernés étaient en train de négocier des APE qui leur permettraient de protéger les agricultures ouest-africaines tout en se dégageant des opportunités.

⁶ 16/04/07, Sud Quotidien.

⁷ 08/12/07, le Soleil.

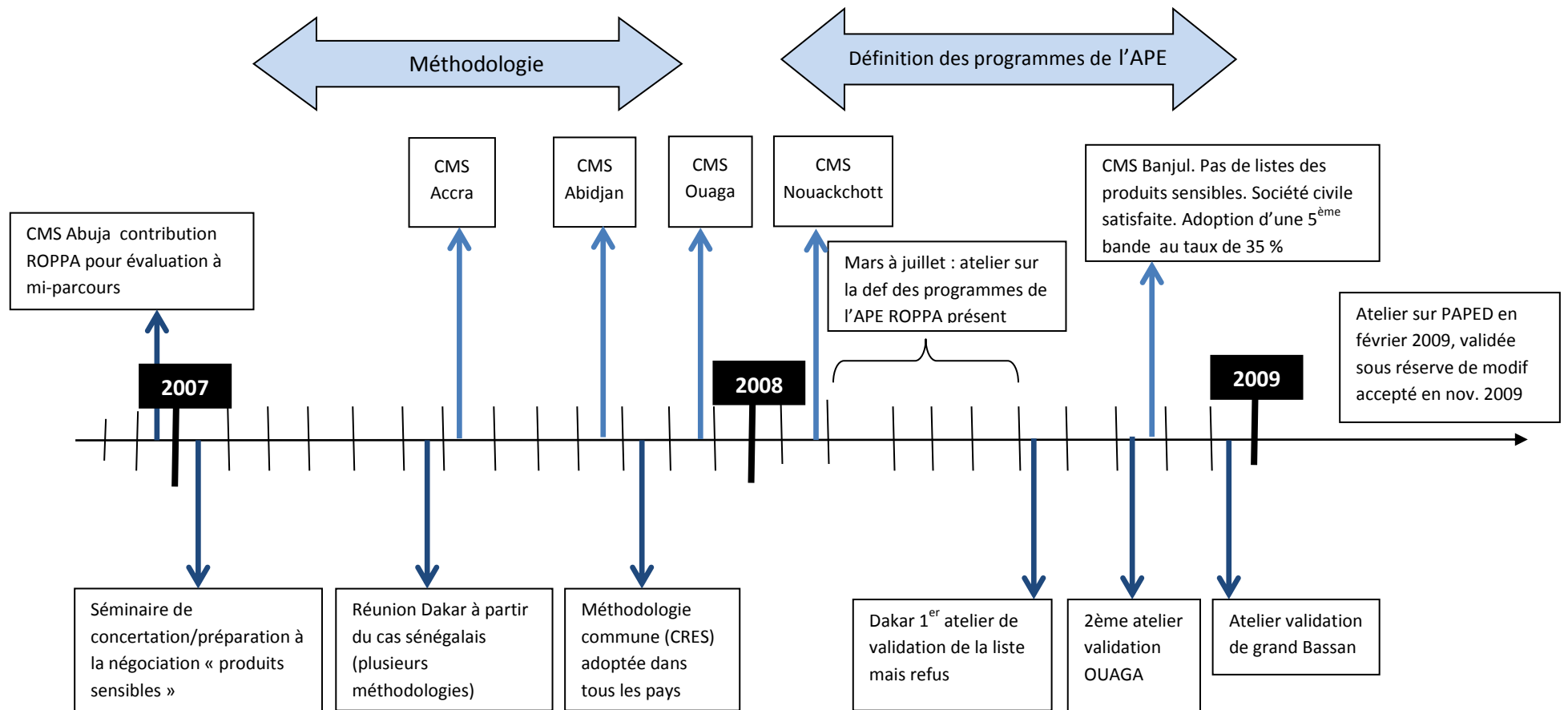
De même, la mobilisation de janvier 2008, dans les rues de Bruxelles révèle également toute la complexité des jeux d'acteurs. En effet entre septembre 2007 et début 2008, les positions défendues par les ONG ouest-africaines, hostiles aux APE, auxquelles sont associés en partie le CNCR et le ROPPA (malgré les nuances qu'ils tentent d'apporter), convergent avec les positions de la Présidence. Le Président Wade se fait le fer de lance de la mobilisation contre les APE, alors même que le CNCR et les représentants de la société civile y sont hostiles depuis 2004. Le risque est double pour ces organisations. D'une part, la manifestation prévue dans les rues de Bruxelles pourrait être perçue comme la mobilisation du Sénégal alors même que c'est l'ensemble des membres de la POSCAO qui soutiennent la contestation. D'autre part au niveau sénégalais, le risque est que la manifestation apparaisse comme un soutien à la politique menée par le Président. Or, ENDA SYSPRO tient à se démarquer de la politique du Président. De même, les leaders du CNCR défendent une position plus subtile que celle du Non aux APE. Selon certains entretiens, la prise de position du Président peut être comparée à « l'arrivée d'un éléphant dans un magasin de porcelaine » (entretien).

Afin d'éviter que le « Non aux APE » soit assimilé à la position de Abdoulaye Wade, les représentants de la société civile vont tenter de garder la main sur la mobilisation, en organisant grâce à une ONG Belge, la manifestation et également en recrutant eux même les 15 personnes que la Commission européenne auditionnerait à la fin du défilé. Cheikh Tidiane Dieye s'est alors attelé à ce que le minimum de sénégalais figure sur cette liste afin d'éviter que la manifestation soit réduite à une mobilisation sénégalaise. Des membres du CNCR et du ROPPA sont allés manifester dans les rues de Bruxelles, toutefois les leaders en charge de la négociation se sont désinvestis de la manifestation, celle-ci correspondant selon eux davantage à une instrumentalisation des paysans par la société civile et par la Présidence. On observe là encore l'éloignement entre les positions des individus mandatés par les OP et leurs membres.

C'est la POSCAO, via le rôle central de ENDA-SYSPRO qui a pris la tête de la mobilisation nationale et transnationale contre les APE. L'objectif était pour ENDA comme pour Oxfam (entretien) d'alerter et de communiquer le plus possible sur les APE, n'hésitant pas à simplifier parfois les messages. Ainsi, lorsqu'en janvier 2008, le rappeur sénégalais Didier Awadi commercialise son titre intitulé « On ne signe pas » afin de marquer son opposition aux APE, là encore l'enjeu est pour les ONG de mobiliser au maximum, et ce même aux dépens des nuances que souhaitent apporter le CNCR. Dans le même temps, ces manifestations ont fait des APE « un problème politique » et ont participé au report des négociations. Les leaders sénégalais, tout en n'adhérant pas à la position de rejet radical des APE, se félicitent des mobilisations dans la mesure où elles ont participé, selon eux, à repousser les échéances.

3.3.2 L'IMPLICATION ACTIVE DU CNCR ET DU ROPPA DANS LA NEGOCIATION DES PRODUITS SENSIBLES (2007-2008)

L'analyse confirme l'idée selon laquelle les leaders sénégalais sont entrés tardivement dans la négociation des APE. Entre 2001 et 2007, ils ont été aspirés par la dynamique enclenchée par la société civile, malgré les nuances qu'ils ont tenté d'apporter à leur position. C'est à partir de la négociation des produits sensibles, qui a débuté en janvier 2007, qu'ils parviennent à s'autonomiser davantage. Les leaders du CNCR sont d'abord amenés à participer aux réunions concernant le choix d'une méthodologie pour l'identification des produits sensibles (janvier à novembre 2007). Il s'agit ensuite d'élaborer la liste à l'échelle nationale à partir de la méthodologie proposée. D'après les entretiens, le fait que la Côte d'Ivoire et le Ghana aient paraphé un APE intérimaire avec l'UE en décembre 2007, aurait d'autant plus incité les organisations paysannes sous régionales et sénégalaises à s'investir dans les négociations afin de se dégager des marges de manœuvre. Toutefois les leaders sénégalais semblent s'être focalisés quasiment exclusivement sur les négociations des produits sensibles.



L'expertise composite pour le choix de la méthodologie de la liste « produits sensibles »

La phase de négociation des produits sensibles est organisée en deux temps. De janvier 2007 à novembre 2007, c'est la phase de détermination de la méthodologie pour élaborer la liste des produits sensibles. Le choix de la méthodologie d'identification des produits sensibles en AO a débuté avec un séminaire de concertation et de préparation, organisé par le Hub. Pendant cette phase plusieurs méthodologies ont été suggérées.

Jacques Gallezot, en tant que consultant au ROPPA est une nouvelle fois mobilisé. Celui-ci propose une méthodologie de détermination des produits sensibles en octobre 2007, intitulée « Le choix régional d'une méthodologie des produits sensibles à l'APE soumis au jugement majoritaire des pays d'Afrique de l'ouest », dans laquelle il écrit p19 "Dans l'hypothèse d'une période de libéralisation de 15 à 20 ans couplées avec les mesures du volet développement compensant les couts de d'ajustement, l'APE, compte tenu des modalités d'asymétrie retenues ici et des impacts identifiés, pourrait être bénéfique à l'Afrique de l'Ouest" (Gallezot 2007). Selon J. Gallezot, le ROPPA a tendance à se laisser absorber par des positions trop protectionnistes, qui desservent les intérêts des paysans ouest-africains (entretien réalisé par Issala).

- Les conclusions du **rapport de J. Gallezot** vont faire réagir J. Berthelot, un allié historique du ROPPA, agronome retraité de l'ENSAT et fervent militant de la lutte contre la pauvreté et de la souveraineté alimentaire en Afrique. En décembre 2007, il diffuse une note critique du rapport de J. Gallezot titrée « Analyse du rapport de J. Gallezot sur le choix régional d'une méthodologie des produits sensibles à l'APE soumis au jugement majoritaire des pays d'Afrique de l'ouest », dans laquelle il s'oppose aux conclusions de J. Gallezot. Selon le J. Berthelot, J. Gallezot aurait sous-estimé les pertes de recettes fiscales dues à l'APE, et l'écart de compétitivité entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE. Il émet également des interrogations sur l'amplitude et la méthode de sélection des produits sensibles.
- Au cours de l'année 2007, le **MAE français** lance également un appel d'offre sur la méthodologie des produits sensibles, lequel sera remporté par un consortium de bureau d'études dont Issala, l'Iram, et le GRET. D'après les entretiens réalisés, le MAE a toujours soutenu une libéralisation des produits la plus faible possible, et une négociation la plus longue possible. La stratégie de la France serait d'aider la CEDEAO dans ses négociations avec l'UE, en attendant en retour une forme de soutien à l'OMC et des positions favorables à la PAC. Le consortium semble défendre des positions nuancées.
- L'**ICTSD** (International Centre for Trade and Sustainable Development) et le **CRES** (Consortium for Economic and Social Research) un bureau d'étude en statistiques économiques, basé à Dakar, proposent également une méthodologie. L'approche est davantage économétrique.

Ces études basent leur méthodologie sur l'exemple sénégalais, ce qui permet avant même que la méthodologie commune soit adoptée que les OP sénégalaises aient déjà une idée des produits qui pourraient figurer sur la liste (cf. infra les OP sénégalaises au premier rang des OP de la sous-région). Plusieurs facteurs expliquent les raisons pour lesquelles le Sénégal a été pris comme exemple pour la méthodologie de la liste. On pourra citer au-delà de la position stratégique du Sénégal, le fait qu'il avait fait appel à l'Iram et au Gret pour élaborer la liste des produits spéciaux lors des négociations de Doha en 2001 (entretien Magate Ndoeye). Ainsi les leaders

comme les décideurs nationaux avaient déjà été sensibilisés à ce type d'exercice. Cela semble confirmer l'idée selon laquelle les leaders du CNCR étaient déjà sensibilisés aux enjeux du commerce international, tout en n'ayant pas pris en compte suffisamment en amont les spécificités des APE. Enfin, la multiplication des méthodologies proposées révèle l'expertise composite à laquelle peuvent faire appel les leaders paysans. Ces derniers travaillent régulièrement avec le Gret, l'IRAM, avec J. Gallezot etc. J. Berthelot fait partie des complices de longue date. Des sensibilités politiques distinctes émergent au sein de ces collaborations. Les différentes sources d'inspiration peuvent concourir à l'émergence d'une position propre au sein du CNCR et au ROPPA.

L'élaboration de la liste des produits sensibles au Sénégal

En novembre 2007, la méthodologie du CRES est retenue et le consortium sénégalais est chargé de l'appliquer à l'ensemble des pays de la CEDEAO. C'est à partir de cette base théorique que les négociations nationales et sous régionales vont avoir lieu.

C'est dans le sous-comité commerce des produits agricoles, coordonné par M. Ndoye, qu'a été élaborée la liste des produits sensibles au Sénégal. Les représentants du secteur privé, des paysans, des ONG se rendent aux sous-comités afin d'éviter qu'une filière ou qu'une partie d'entre elle soit libéralisée. Tous les produits ne peuvent figurer sur la liste puisqu'il faut un taux d'ouverture suffisamment élevé (entre 70 et 80%) pour répondre aux exigences de l'UE. Si la liste excluait de fait l'ensemble des produits agricoles, les leaders du CNCR se sont malgré tout montrés particulièrement attentifs pendant les réunions puisqu'il s'agissait pour eux de s'assurer certes que les produits agricoles soient protégés, et également que la transformation et la commercialisation de ces produits le soient également. D'après les entretiens réalisés, les réunions du sous-comité se sont déroulées de façon satisfaisante, tant aux yeux des leaders que des ministères. Les premiers se sont sentis écoutés dans la mesure où leur position ont été suivies, et les représentants des ministères se sont réjouis qu'ils de les voir adopter une « démarche constructive » et compétents sur le dossier.

A partir de la liste produite par le CRES pour chaque Etat de la CEDEAO, les gouvernements ont négocié avec les différentes parties intéressées. Pendant l'étape de négociation des produits sensibles, comme à d'autres moments des négociations, les relations de dépendance entre le CNCR et le ROPPA et des ONG sont perceptibles. Ainsi, à plusieurs reprises, Enda SYSPRO par l'intermédiaire de son coordinateur Cheikh Tidiane Dieye, a pris en charge les frais de transport de Babacar Ndao (ROPPA) pour que celui-ci intervienne dans certains CMS (Abuja en 2008). De même, il est arrivé que Babacar Ndao demande à Cheikh de défendre la position du ROPPA (en distribuant et présentant un résumé de la position du ROPPA) puisque celui-ci ne pouvait assister par manque de temps à toute la réunion.

3.3.3 LES REPRESENTANTS PAYSANS ABSENTS DE CERTAINES NEGOCIATIONS ?

Selon Cheikh Tidiane Dieye et Jean René Cuzon, les leaders du CNCR se sont focalisés sur le sous-comité produits agricoles au Sénégal. La même tendance semble avoir été observée à l'échelle de la CEDEAO. Lors du comité « commerce des marchandises » et des négociations sur le tarif extérieur commun et les règles d'origine, la participation des leaders sénégalais a été irrégulière, ces derniers paraissant peu avertis des enjeux de ces comités (entretiens).

L'un des leaders explique ainsi qu'il ne sentait absolument pas concerné sur les règles d'origine, et cette position rejoint celle de Magate Ndoye (ministère du Commerce, coordinateur du comité agricole), pour qui la question des règles d'origine est trop complexe et relève de débats entre les douanes. Le conseiller ministériel ne s'est jamais penché sur le dossier, ce qui peut expliquer que les leaders sénégalais ne l'aient pas fait non plus. De plus, les leaders interviewés mettent en avant la multiplicité des réunions auxquelles ils étaient tenus d'assister à cette période, et notamment les réunions APE, mais également l'ensemble des rencontres internationales qui rythment leurs emplois du temps quotidiens sur la sécurité alimentaire, les prix à la FAO, au Fida, à la BM...etc. Des choix semblent s'imposer.

Pour ce qui concerne la question du tarif extérieur commun, la situation est un peu différente. Le dossier méritait, selon les entretiens réalisés auprès des leaders, de se mobiliser. D'ailleurs, dès 2007 les militants du ROPPA investissent la question en revendiquant notamment une 5^{ème} bande pour le TEC de la CEDEAO. Les leaders sénégalais se sont mobilisés auprès de leur gouvernement pour soutenir cette position. En outre, Oxfam a proposé aux représentants de la plateforme paysannes sous régionale de rétribuer une expertise interne au ROPPA, sur la 5^{ème} bande du TEC en finançant un poste. Ce type d'accord questionne les relations entre ces deux types d'organisations (relation de dépendance, relation client/ bailleur...). Selon Oxfam, cette initiative n'a pas abouti et a terni l'image du ROPPA quant à ses capacités d'expertise interne du ROPPA.

Le ROPPA et Oxfam International dans le cadre de leur contribution aux débats, ont organisé les 8 et 9 février 2009, un atelier régional sur la base d'un travail d'investigation qu'ils ont engagé avec le GRET, portant sur « les mesures de protection nécessaire pour le développement du secteur agricole en Afrique de l'ouest » tout en assurant la souveraineté alimentaire. Malgré les difficultés des leaders paysans sénégalais à s'investir de façon régulière sur le TEC de la CEDEAO, les arguments développés par les leaders paysans du ROPPA et leurs alliés (notamment OXFAM) ont fini de convaincre les chefs d'Etat de la CEDEAO sur l'idée d'une 5^{ème} bande pour le TEC de la CEDEAO, en février 2009. Les entretiens réalisés semblent souligner que le gouvernement sénégalais était déjà acquis à l'idée avant les négociations à la CEDEAO, soutenant de fait les positions des leaders paysans. Toutefois en 2010 les négociations n'avaient pas encore réellement abouti. Depuis l'adoption de cette 5^{ème} bande tarifaire les commissions spécialisées des différents Etats, de l'UEMOA et de la CEDEAO travaillent pour déterminer la liste de produits qui seront éligibles à cette car tous les pays n'ont pas les mêmes priorités.

3.4 LES LEADERS SENEGALAIS : ENTRE NUANCES ET RADICALITE

L'enquête a montré qu'entre 2001 et 2008, la position des leaders sénégalais a évolué en fonction des alliances nouées, de leurs intérêts, de l'expertise mobilisée etc. Plus étonnant, les leaders sénégalais mobilisés, tout en ayant été mandatés par le ROPPA, semblent soutenir des positions parfois un peu différentes. Ainsi, Mamadou Cissoko explique qu'en tant que président d'honneur du ROPPA il peut se permettre des prises de parole générales sur les APE, pour lesquelles à la différence du président officiel Ndiougou Fall, il n'a pas à rendre de comptes (Entretien M ; Cissokho). Ainsi M.Cissokho au-delà des évaluations réalisées a toujours quel que soit le lieu, exprimé une même position. Il s'est opposé aux APE tels qu'ils étaient proposés par l'UE et ce au nom de la souveraineté politique de la CEDEAO, face à une Union européenne qui « impose les termes des négociations et son rythme ». De plus, la lecture des négociations APE par Mamadou Cissokho s'intègre dans une analyse globale des échanges Nord/Sud et du commerce international. Il critique ainsi vivement le rôle des subventions que l'UE et les USA accordent à leurs agriculteurs qui viennent « déstabiliser les agricultures africaines ». Les entretiens réalisés confirment ce qu'on peut analyser comme une division des tâches.

Lors des comités techniques de la CEDEAO sur les produits sensibles, M.Cissokho a soutenu, lorsque c'est lui qui s'y rendait, une position panafricaniste, hostile à la libéralisation du commerce, au nom de la souveraineté politique de la région, qui reposait sur un argumentaire bien rôdé. Les représentants de la DG trade lui répondaient qu'il s'agissait de construire une liste qui permettrait d'exclure certains produits de la libéralisation (Entretien GRET, DG Trade, M. Cissokho). A ce titre, des tensions ont émergé au sein des négociations de la CEDEAO dans la mesure où les positions de M. Cissokho ont été jugées trop radicales. Pendant la période de négociation des produits sensibles, entre fin 2006 et 2008, le bureau d'études de Roger Blein collabore avec le département agriculture de la CEDEAO. La radicalité des propos de M.Cissokho, et la proximité entre celui-ci et Roger Blein vont inciter les représentants de la CEDEAO à prendre de la distance avec le responsable d'Issala. De même, des leaders sénégalais, le ROPPA et OXFAM soutenaient un moratoire de 25 ans pour les négociations APE. Or, le GRET soutenait une position moins radicale dans la mesure où selon eux il fallait plutôt dégager des marges de manœuvre plutôt que de s'inscrire dans un discours radical qui n'était pas forcément dans l'intérêt des OP (entretien GRET). En effet, ce type de prise de parole semble avoir peu d'impact sur les eurofonctionnaires. D'après les entretiens réalisés, les représentants de la DG Trade en charge du dossier ne connaissent pas les représentants des OP. Le seul individu qu'ils aient clairement identifié est Cheikh Tidiane Dieye (ENDA coordinateur POSCAO) en tant que représentant de la société civile. Selon eux, d'autres personnes, appelées « observateurs » sont intervenues mais les eurofonctionnaires interviewés ne savent pas à quel titre ils s'exprimaient. De plus, selon eux, ils prenaient parfois la parole sans que cela soit vraiment en lien avec l'ordre du jour, et leurs discours n'étaient pas suffisamment « techniques ». Les argumentaires mobilisés par les trois autres leaders, tout en rejoignant la position défensive de Mamadou Cissokho se font plus précis. En tenant des discours radicaux sur les APE, le risque était de s'écarter de certains débats, alors même que des opportunités existaient au sein de la négociation des APE. Dans le même temps, l'opposition radicale des sociétés civiles a perturbé les négociations et repoussé la signature, offrant ainsi davantage de temps aux

leaders paysans. De plus, les positions défendues par M. Cissokho ne sont pas généralisables à l'ensemble des OP, puisque les autres leaders sénégalais rencontrés semblent avoir tenus des positions plus nuancées, notamment au sein des négociations sur les produits sensibles.

3.5 LES OP SENEGALAISES AU PREMIER RANG DES ORGANISATIONS PAYSANNES DE LA SOUS-REGION

Les responsables du CNCR tout en ayant été parfois débordés par les représentants de la société civile, ont joué paradoxalement un rôle de leader auprès des autres OP de la sous-région. Les OP sénégalaises ont joué un rôle central dans le ROPPA dès sa création (Cissokho 2009). Ainsi de nombreux leaders du ROPPA ont été au préalable les responsables des OP sénégalaises (CNCR, FONGS). Les informations circulent donc assez rapidement entre le CNCR et le ROPPA. Les leaders du ROPPA interviennent à l'échelle nationale et sous-régionale.

L'étude a souligné l'implication des OP dans les comités thématiques organisés sénégalais dès les années 1999. Ainsi les leaders sénégalais étaient déjà sensibles aux négociations du commerce international, alors même que les OP de la sous-région ont du attendre 2004 pour que se mettent en place timidement des ateliers d'informations sur les APE.

L'influence de ENDA peut également expliquer la position de leader des OP sénégalaises dans la mesure où d'une part ENDA est fortement investit sur les négociations commerciales depuis 1999 et les liens entre ENDA et le CNCR sont historiques et réguliers. D'autre part ENDA en tant que coordinateur de la plateforme de la société civile pour l'Afrique de l'ouest siège au sein des CMS, il est donc en contact direct avec les décideurs. La diffusion des informations entre ENDA et les OP sénégalaises est d'autant plus facilitée.

4. LES NEGOCIATIONS APE AUJOURD'HUI

Aujourd'hui, la négociation des APE se poursuit. La CEDEAO et l'UE ne sont pas encore parvenus à trouver un accord sur le taux d'ouverture des échanges libéralisés. En septembre 2010, la CEDEAO proposait une offre à hauteur de 70% de produits libéralisés, tandis que l'UE est revenue avec insistance sur sa position selon laquelle seule une offre de 80% sur 15 ans de libéralisation serait acceptable (ICTSD, 2010). Au-delà des questions d'accès au marché, trois autres problèmes demeurent et notamment le texte de l'Accord (c'est-à-dire les questions concernant les prélèvements communautaires qui permettent de financer les institutions régionales et notamment la CEDEAO, les Clause NPF, les subventions agricoles à travers les soutiens internes que l'UE attribue à ses agriculteurs, etc.), le montant et les sources de financement du PAPED (l'accord de partenariat économique pour le développement), et les règles d'origine. Les OP semblent depuis l'adoption de la 5^{ème} bande du TEC de la CEDEAO par les chefs d'Etat complètement absentes des négociations.

De plus, alors que de multiples études ont été commandées par ENDA SYSPRO (entretien), par le MAE (entretien), ou ont été produites par le CCFD, sur la flexibilité des accords commerciaux, les leaders du CNCR se sont complètement désinvestis de la question. Ces études montrent que les règles de l'OMC qui organisent les accords de libre-échange, et sur lesquelles s'appuie l'UE, font l'objet d'interprétation et d'adaptation multiples. En effet dans la pratique, ces études soulignent que la libéralisation des échanges peut concerner moins de 90% du commerce, comme c'est le cas dans l'accord avec le Mexique, qui ne libéralise que 55.7% de ses lignes tarifaires. Et la période de libéralisation s'étend bien au-delà des 10 ans préconisés par l'OMC pour atteindre 25 ans dans le cas de l'APE Cariforum (CCFD 2010). Les modalités d'application font également l'objet d'une grande variété. Ces études viennent donc soutenir les positions de la CEDEAO et plus largement des ONG et des membres de la société civile qui sont hostiles à la libéralisation des économies ouest-africaines. Les organisations de la société civile suivent les négociations et continuent de commander des expertises sur le sujet tandis que les leaders CNCR semblent ne plus s'en préoccuper.

5 ELEMENTS DE CONCLUSION – ANALYSE CROISEE DE DEUX PROCESSUS

En guise de conclusion, nous proposons de dégager les points clés du processus analysé afin de souligner quelques enseignements dans une perspective comparative. En effet, un travail similaire a été réalisé sur le thème de la négociation du foncier au Sénégal⁸. Il est intéressant de mettre en relief quelques caractéristiques du processus de négociation et de la façon dont les OP s’y sont engagées. Nous distinguerons dans l’analyse deux aspects spécifiques :

- (1) la morphologie de la négociation, ou il s’agira de s’interroger sur les formes et caractéristiques de la négociation et leurs conséquences sur la mobilisation des OP
- (2) les stratégies de mobilisation des ressources des OP. Face au défi de la négociation, comment les OP ont combiné les différentes ressources dont elles disposent ou qu’elles ont pu canaliser ?
- (3) Enfin, on s’interrogera sur les interactions entre les OP et l’Etat, qui sont souvent une composante déterminante du processus de négociation.

5.1 MORPHOLOGIE DE LA NEGOCIATION

Comprendre l’engagement d’une organisation ou d’un mouvement paysan dans un processus de négociation nécessite dans un premier temps de bien comprendre la nature de ce processus, sa « forme », dans l’espace et dans le temps. Trois caractéristiques principales peuvent être analysées :

Etendue de la négociation dans l’espace (espace, lieux de la négociation)

Pour le foncier, on a affaire à une négociation dans l’espace national. Le mouvement paysan est alors dans une interaction directe avec le gouvernement qu’il entend influencer pour faire prévaloir ses positions. Pour les APE, on a affaire à une négociation internationale entre l’UE et la CEDEAO. Il existe un double éloignement puisque c’est une négociation internationale conduite par un ensemble de pays, dont le Sénégal. Le mouvement paysan sénégalais se trouve donc dans une double situation (1) de faire pression à l’échelon régional (via le ROPPA) sur l’interlocuteur direct de la négociation (la CEDEAO) et (2) de « faire équipe » avec son gouvernement dans l’espoir que celui-ci défendra des positions proches des siennes. Cette seconde attitude n’exclut pas un travail de pression et d’influence mais dans cette configuration particulière, le mouvement paysan national est plutôt dans une relations ambivalente d’alliance/tension avec son gouvernement et son administration.

⁸ Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, 2010, Initiative Prospective Agricole et Rurale

Etalement et rythme de la négociation (temps et processus)

Une autre caractéristique à prendre en compte est le temps. La négociation est-elle bornée dans le temps par une échéance claire ? C'est le cas pour les APE. La stratégie du mouvement paysan peut alors consister à faire pression, avec d'autres, pour repousser ces échéances et gagner du temps. Dans les deux cas (foncier et APE), la négociation s'étale sur plusieurs années. Cette caractéristique particulière rend difficile l'engagement du mouvement paysan car il n'est pas aisé de mobiliser les ressources d'une organisation dans une durée aussi longue : rapidement, les membres de l'organisation peuvent avoir le sentiment que leur organisation piétine, qu'elle a peu de résultats, que les décisions se prennent de toute façon,... Le travail de mobilisation consiste alors à « créer » des événements (mobilisation ponctuelles, études réalisées), calés sur des temporalités propres du processus de négociation, et qui peuvent contribuer à remobiliser les énergies au sein du mouvement paysan et autour de lui. La durée d'une négociation n'est pas linéaire et il faut s'interroger sur les rythmes de la négociation qui comporte nécessairement des périodes d'accélération, d'interactions plus intenses et des temps morts. Les périodes de plus grande intensité dans la négociation correspondent souvent à des échéances précises, jalonnées par des résultats provisoires (documents d'étapes, position de négociation). Ces périodes constituent parfois des opportunités pour remobiliser des énergies mais sont aussi des moments de risques et de fragilité car l'organisation paysanne est amenée à s'exposer, à dévoiler, au moins en partie, ses atouts et ses faiblesses et limites. De plus, un processus de négociation est rarement unidimensionnel : non seulement il y a des moments forts mais aussi des moments où la négociation se fragmente, ou il faut être sur plusieurs fronts. Pour les APE, les discussions sur les produits sensibles étaient simultanées de celles sur les « règles d'origine » et sur le tarif extérieur commun de la CEDEAO. Pour des organisations disposant de ressources humaines qualifiées très limitées, cela devient vite un fort handicap et cet éclatement des thèmes et lieux de négociation entraîne un décrochage partiel des OP par rapport au processus. La logique d'alliance peut venir compenser partiellement ces difficultés mais suppose une forte complicité entre les organisations concernées.

Nature de la thématique : spécificités et proximités

Le thème de la négociation est plus ou moins proche des préoccupations des membres des organisations. Il sera ressenti avec plus ou moins d'acuité selon cette proximité. Parler des questions foncières touche directement tous les agriculteurs et les éleveurs car cela renvoie pour eux à des problèmes concrets, de vives tensions au sein du village et parfois même au sein des familles. Cette proximité du vécu, sur les questions foncières, confère à cette thématique un caractère sensible qui permet au mouvement paysan de disposer d'un potentiel de mobilisation important car les membres sont très directement concernés. On dira que le thème est très spécifique. C'est aussi le cas par exemple d'une négociation que le CNCR avait conduit en faveur d'une baisse des taux d'intérêts du crédit agricole : le ciblage pointu du thème et son lien très direct avec le vécu des agriculteurs avait alors facilité une mobilisation forte.

Concernant les APE, la thématique ciblée sur une négociation bilatérale renvoie au domaine plus large du commerce international. La négociation sur les APE est enchâssée dans le flux plus large des négociations sur le thème commerce et développement, dont elle ne constitue qu'un épisode. Ainsi, les APE s'inscrivent dans la dynamique plus large des accords commerciaux (GATT puis OMC) dont elle constitue une déclinaison. Il existe de plus une dimension politique et institutionnelle à cette négociation puisqu'elle s'inscrit aussi dans l'ensemble plus large des relations partenariales entre l'UE et les pays ACP, qui est dotée d'instruments divers (FED,...) dont les accords APE ne sont qu'un élément. Cette double dimension (enchâssement dans l'agenda international commerce et développement, enchâssement dans les relations partenariale UE/ACP) confèrent à la négociation sur les APE une complexité qui rend plus difficile l'engagement des membres du mouvement paysan. De plus, c'est une négociation qui suppose une connaissance technique très pointue dont seuls quelques experts et hauts fonctionnaires peuvent se prévaloir. Enfin, il n'est pas évident pour l'agriculteur et l'éleveur de saisir clairement les effets du commerce international car ceux-ci se combinent avec d'autres facteurs institutionnels, économiques et politiques (désengagement de l'Etat, libéralisation des filières nationales,...) et ses impacts sur sa vie quotidienne sont diffus, même s'ils sont bien réels. Ainsi, les conditions de la mobilisation pour le mouvement paysan suppose de faire un travail de « cadrage », de problématisation, qui mette en avant de façon marquée l'importance et les enjeux de la thématique. On pourrait dire que plus la thématique est « éloignée », multidimensionnelle et complexe, plus le travail de problématisation tend à la simplifier pour faciliter la mobilisation. Dans le cas des APE, la thématique, pour avoir une visibilité au sein du mouvement paysan, est construite dans le cadre plus large d'une position d'opposition au processus plus large de libéralisation, à la fois aux échelles nationales et internationales.

5.2 LOGIQUES DE MOBILISATION DES RESSOURCES

Le travail d'influence des OP passe en grande partie par des logiques de mobilisation de ressources combinées, de différente nature : ressources humaines, financières, politiques et sociales sont mises en mouvement pour permettre une influence sur le processus concerné.

En premier lieu, les ressources humaines constituent l'atout principal mais aussi souvent le point faible des organisations. Cela dépend aussi beaucoup de la question ou du domaine de la négociation. Dans le cas du foncier, chaque agriculteur a une expérience de la question et peut la partager, moyennant des méthodologies de travail prenant soin de faciliter la communication et l'expression. Dans le cas des APE, on a affaire à une thématique complexe et très technique, qui requiert des compétences étendues et des connaissances larges sur les affaires internationales, le commerce, le droit,... Le recours à l'expertise devient un impératif et, le plus souvent, c'est une expertise externe qui est mobilisée. L'articulation entre ces connaissances extérieures et l'organisation se fait par le biais des responsables paysans et des salariés impliqués dans les dossiers. Une question centrale est celle de l'apprentissage : comment faire en sorte que le recours à l'expertise permette progressivement un renforcement des capacités de l'organisation dans le domaine concerné ?

En second lieu, les ressources financières sont essentielles pour soutenir un processus d'influence. C'est une question qui devient d'autant plus sensible que le processus s'étire dans le temps. Si la négociation est relativement ponctuelle, l'organisation peut chercher à mobiliser des ressources financières propres ou à l'extérieur. Quand le processus se déroule sur plusieurs années, comme cela a été le cas aussi bien pour le foncier que pour les APE, cela fragilise les OP qui ont du mal à trouver des soutiens dans la durée : faire financier un séminaire ou une étude est toujours possible mais soutenir le recrutement de ressources humaines sur plusieurs années et beaucoup plus difficile ! On constate d'ailleurs que pour la négociation des APE, les OP ont du faire appel ponctuellement à des organisations « alliées » que sont les ONG. Un autre paradoxe s'exprime régulièrement : d'un côté, la diversification des financements est un gage d'indépendance plus grande mais, d'un autre côté, cela consomme souvent plus d'énergie car la mobilisation de ces ressources financières multiples nécessite un travail relationnel et administratif démultiplié. D'une manière générale, cette question des ressources financières pérennes pour les OP se posent de façon récurrente et il est illusoire de penser que les OP pourront dégager de leurs membres les ressources financières nécessaires à leur activité, surtout quand celle-ci est principalement à caractère revendicatif.

« La participation effective des ruraux dans les processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques qui les concerne entraîne une plus grande pertinence et efficacité de ces politiques, une plus grande appropriation. On peut considérer que la représentation des intérêts des ruraux est donc un bien « quasi public » (De Janvry et Sadoulet, 2003). On peut aussi considérer que l'existence de cadres de dialogue et de négociations plus équilibrées entre acteurs sont des facteurs importants de paix sociale. Ces deux arguments militent en faveur de la mise en place de mécanismes de financement durables des OPR qui leur permettraient de bénéficier de soutiens publics dans la durée (nationaux comme internationaux) tout en préservant leur autonomie politique (Pesche, 2006) »

Une autre ressource essentielle pour une organisation représentative est son capital politique, sa crédibilité. C'est une notion complexe, qui repose sur de nombreux facteurs et qui suppose une légitimité perçue comme telle aussi bien par ses membres (en interne) que par d'autres acteurs externes, alliés ou adversaires. Ce capital politique n'est pas une chose donnée mais peut fluctuer en fonction du contexte : il s'entretient et se nourrit régulièrement et c'est une partie importante du travail des leaders que de le faire « fructifier ». Dans ce domaine, les processus de consultation ou de participation, comme ceux qui se sont déployés pour la négociation sur le foncier, contribuent souvent à entretenir voire développer le capital politique de l'organisation. En effet, consulter la base ne correspond que rarement à l'objectif unique de faire remonter des propositions mais est souvent aussi l'occasion de partager les analyses, informer les membres des dernières positions de l'organisation, faire en sorte que les visions portées par les leaders soient mieux véhiculées : en résumé, conforter la consistance de l'organisation en renforçant son capital politique. Parler de capital politique permet d'évoquer l'idée que ce capital peut être utilisé ou échangé dans les processus de négociation : en effet, le capital politique permet d'accroître la capacité de pression d'une organisation en lui permettant de mobiliser des individus pour une manifestation mais aussi de manière plus indirecte, en lui permettant d'être invité à un colloque ou un séminaire international pour présenter ses vues, et gagner encore

en crédibilité auprès de certains acteurs. Ces processus sont complexes car la crédibilité dépend de celui qui croit et n'est pas non plus « transférable » automatiquement. Être crédible aux yeux d'un ne signifie pas de l'être aux yeux d'autres.

Enfin, une organisation et ses responsables disposent d'une autre forme de ressources que certains appellent le capital social. Il s'agit de la capacité d'une organisation à nouer des alliances, à construire des collaborations qui lui permettent de mobiliser d'autres ressources pour conforter les siennes. Dans la négociation sur le foncier, les consultations locales ont été organisées de telle sorte à ouvrir une journée de discussion avec des représentants locaux de l'administration, des ONG. Cette ouverture a permis de créer des complicités entre producteurs et autres acteurs mais aussi de tester les propositions portées par les OP et renforcer ainsi leurs argumentaires. Dans la négociation sur les APE, le contexte se prêtait beaucoup moins aux consultations locales vu la complexité et le caractère multidimensionnel des questions traitées. Par contre, les stratégies d'alliances avec la société civile ont été essentielles, même si elles ont souligné aussi la dépendance que cela pouvait introduire en termes de connaissance des dossiers, d'implication et de formulation des positions.

5.3 PARTENAIRES DE L'ETAT ? UN ADVERSAIRE MAIS AUSSI UN ALLIE OBLIGE

Ces différentes ressources mobilisées par les organisations sont souvent combinées dans le cadre de stratégies qui elles-mêmes évoluent en fonction de nombreux facteurs (contexte, changement de personnes dans les organisations,...). Les spécialistes de l'analyse des groupes d'intérêts parlent de stratégies « internes » quand l'organisation cherche à collaborer avec l'acteur concerné par la négociation, en général les pouvoirs publics, et de stratégies « externes » quand il s'agit de faire pression, de l'extérieur, sur lui. Dans beaucoup de situations, les organisations combinent stratégies internes et externes. Pour les APE, le CNCR a investi certaines enceintes de réflexion (les comités animés par le ministère du commerce) et a été partie prenante de délégation sénégalaise dans certaines réunions internationales sur le commerce pendant que le ROPPA s'engageait plutôt dans un registre de protestation dans le sillage de la société civile internationale. Ces positions ne sont pas contradictoires mais plutôt complémentaires dans la mesure où l'Etat sénégalais est lui-même engagé dans la négociation avec les autres Etats africains de l'ouest pour construire une position défendue par la CEDEAO face à l'UE. C'est une configuration bien différente sur le cas du foncier. La négociation est principalement nationale et l'Etat constitue la cible principale du mouvement paysan qui cherche à la fois à éviter des réformes foncières qu'il juge inappropriées tout en construisant progressivement ses propres positions.

Le recours à l'expertise pour les OP consiste souvent à faire fonctionner des réseaux de relations au sein de l'appareil d'Etat, dans les administrations et parfois aussi auprès d'anciens hauts fonctionnaires déchargés de leurs responsabilités. Les OP, en tant que groupe d'intérêt, doivent cultiver ces relations afin de parvenir à être reconnus comme interlocuteurs crédibles, à se faire entendre (stratégies internes), n'hésitant pas, pour cela, et si c'est nécessaire, à avoir recours à des formes de mobilisations plus directes faisant pression sur l'Etat (stratégies externes). Pour le foncier comme pour les APE, le mouvement paysan Sénégalais a combiné une

logique de dialogue avec l'Etat avec une logique de pression ponctuelle (manifestations et rassemblements publics).

D'une certaine façon, le mouvement paysan, comme les groupes d'intérêts agricoles d'une façon plus générale, ne peut se passer de cette relation ambivalente avec les Etats qui constitue une caractéristique centrale du « dialogue social ». L'internationalisation croissante des problématiques (commerce international, environnement, espaces économiques régionaux) ne doit pas faire oublier que l'assise principale des mouvements paysans est encore le cadre national, où ils puisent leur légitimité et l'essentiel de leur ressources humaines, politiques et sociales.

6. BIBLIOGRAPHIE

AGRITRADE. 2010. Enjeux des négociations APE entre l'Afrique de l'ouest et l'Union européenne: Note de synthèse.

Ba, Boubacar. 2008. Agriculture et sécurité alimentaire au Sénégal. Paris: L'Harmattan.

Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O. Les organisations paysannes dans le processus de réforme foncière au Sénégal, 2010, Initiative Prospective Agricole et Rurale

Berisha-Krasniqi, Antoine Bouët and Simon Mevel. 2008. "Les accords de partenariat économique. Quels enjeux pour le Sénégal?" Revue de l'OFCE 4(107):65-116.

CCFD. 2010. Contenu et flexibilité des accords de l'Union européenne

Cissokho, Mamadou. 2009. Dieu n'est pas un paysan. Bonneville et Paris Grad et Présences africaines Editions.

Diouf, A. El Hadji. 2009. "L'article XXIV du Gatt et l'offre d'accès au marché dans les APE: Une perspective africaine." Eclairage, ICTSD 8(7).

Gallezot, Jacques. 2007. Le choix régional d'une méthodologie des produits sensibles à l'APE soumis au jugement majoritaire des pays d'Afrique de l'ouest

Hrabanski, Marie. 2010. "Internal dynamics, the state, and recourse to external aid: towards a historical sociology of the peasant movement in Senegal since the 1960s " Review of African Political Economy 37(125):281-297.

Lailier, Alexandra and Jean-Paul Minvielle. 2005. Les politiques de sécurité alimentaire au Sénégal depuis l'indépendance. Paris: L'Harmattan.

Pesche, Denis. 2009. "Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques publiques agricoles en Afrique subsaharienne: le cas du Sénégal." Politique africaine 114:139-155.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

1. Alpha Arlène (GRET)
2. Cissokho Mamadou (ROPPA/CNCR)
3. Crola Jean-Denis (OXFAM)
4. Cuzon Jean-René (AFD)
5. Dia Marius (CNCR)
6. Diene Diobo (Ministère sénégalais de l'Agriculture)
7. Gallina Sandra (DG Commerce)
8. Hazard Eric (OXFAM)
9. McKéon Nora (Europafrique)
10. Ndoye Magatte (Ministère sénégalais du Commerce)
11. Sarr Saliou (ASPRODEB)
12. Sow Alpha Yaya (Représentant CEDEAO auprès de l'UE et du groupe ACP)
13. Tidiane Dieye Cheikh (ENDA SYSPRO II)
14. Zaoralova Marta (DG commerce)

ANNEXE 2 : PROJET SOUMIS A L'APPEL A CAPITALISATION

Intitulé de l'opération : Projet de Capitalisation des expériences des OP sénégalaises sur les processus de la réforme foncière et des négociations des APE

Nom du demandeur : Initiative prospective agricole et rurale (IPAR)

Noms des partenaires : Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

1. Titre et sigle éventuel

Projet de Capitalisation des expériences des OP sénégalaises sur les processus de la réforme foncière et des négociations des APE – PROCOFA

2. Résumé

L'implication des OP sénégalaises (CNCR, FONGS) lors des négociations des accords sur le partenariat économique (APE) et dans les concertations sur la réforme foncière, a été jugée déterminante dans l'évolution de ces deux processus. Le PROCOFA est une occasion de tirer les leçons de la participation des acteurs et de les partager entre eux et avec les OP de l'Afrique de l'ouest, membres du ROPPA. Les leçons apprises seront traduites en sujets et outils qui serviront à alimenter le programme de formation de leaders paysans en cours dans le cadre du PSAOP2.

3. Contexte de l'opération

De l'avis des OPR, le régime issu de l'alternance du 19 mars 2000 a marqué sa préférence pour l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale longtemps défendue par les paysans. Cette vision s'est illustrée à travers des initiatives présidentielles comme la GOANA, le Plan REVA, les Programmes spéciaux etc. Ce que les OP ont tenté de contenir en se mobilisant pour formuler des contre-propositions. La confrontation entre ces 2 visions a trouvé son apogée dans le cadre du processus d'élaboration de la LOASP. La première mouture de cette loi prévoyait un volet de la réforme foncière. Les paysans se sont élevés contre cette tentative de faire passer la réforme foncière qui les précarise et ont produit des contre-propositions qui ont pesé sur le cours du processus : la Loi a été votée en 2004 sans sa composante foncière qui a été différée faute de consensus. Depuis lors une commission nationale de réforme du droit de la terre a été créée à la présidence de la République, mais ses propositions n'ont toujours pas été officialisées.

Au même moment à l'échelle sous-régionale se déroulait un nouveau cycle de négociation des accords ACP/UE, au sujet des APE. Les OPR sentant une menace peser sur les agricultures paysannes mises en concurrence avec les agricultures du nord, ont mené la lutte au niveau national et à l'échelle sous-régionale, à travers le Réseau des organisations paysannes et des organisations de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Le résultat a été un « non » à la signature des APE, et la reprise des négociations. D'où l'intérêt de capitaliser ces deux expériences de participation paysanne aux négociations des politiques publiques.

4. Finalité de l'opération

Le projet « capitalisation » vise à identifier les conditions de réussite de cette mobilisation multi niveaux (national, sous-régional, international) et à formaliser l'expérience acquise par les leaders dans une perspective de dissémination.

L'équipe constituée pour conduire le travail de capitalisation sera coordonnée par l'IPAR et comprendra le CIRAD Arena et le CNCR.

L'IPAR, outre la coordination d'ensemble, sera chargée de la thématique « Foncier ». Elle mettra à disposition deux experts sénior et un junior pour conduire le processus de capitalisation. IPAR mettra à contribution également son comité scientifique, notamment ceux de ses membres qui interviennent dans le chantier en cours sur la sécurisation foncière, qui lui a été confié par le CNCR et le ROPPA pour 2010-2011.

Le CIRAD prendrait prioritairement en charge le dossier « APE ». Elle mettra à disposition deux chercheurs senior.

Pour sa part, la cellule d'appui technique du CNCR contribuera à la mise sur pied d'un comité de pilotage chargé de superviser le travail. Le CNCR s'engage à assurer une participation active de ses membres, notamment la FONGS, en vue d'une meilleure appropriation du processus par les OPR.

5. Thème du travail de capitalisation

La capitalisation porte sur deux thématiques : les APE et le processus de réforme foncière.

Cette capitalisation sur ces deux thèmes se justifie par cette capacité, plutôt rare, démontrée par les OP sénégalaises à influencer un processus politique dans le sens de leurs intérêts. C'est le combat historique des organisations paysannes sénégalaises et africaines. Cette expérience gagnerait à être connue par les jeunes leaders paysans et les autres plates-formes qui conduisent actuellement des processus similaires en Afrique de l'Ouest.

La réforme foncière envisagée dans la LOASP et transférée à la Commission pour la réforme du droit à la terre fait toujours débat et maintient les OP sur le qui-vive. L'Etat du Sénégal n'a pas totalement renoncé à son option de privatisation des terres agricoles pour privilégier les investisseurs étrangers. Les transactions foncières à grande échelle en cours en Afrique de l'Ouest, à travers le phénomène d'achat de terres, constituent autant de raison de documenter les expériences des OP sénégalaises sur ce dossier.

Les négociations des APE, qui ont démarré en 2002, devaient aboutir au 31 décembre 2007. Toutefois la mobilisation de nombreuses associations, syndicats et ONG du Nord et du Sud dans les pays d'Afrique de l'ouest, y compris au Sénégal, et les réticences de plusieurs gouvernements de la sous-région ont poussé la CEDEAO, alors mandatée par les pays d'Afrique de l'ouest à négocier l'accord au niveau de la sous-région, a refusé de signer les APE.

6. Activités à réaliser

La réalisation du projet (APE et Foncier) se fera à travers les cinq principales activités ci-après :

- Collecte de données primaires : faire le point sur le processus de négociation entre les OPR et l'Etat sur le dossier « foncier » de 2000 à 2009 pour mieux identifier qui a pris part au processus, pour faire quoi et comment... ?
- Réalisation des enquêtes auprès des principaux acteurs impliqués dans les différents processus, à travers des entretiens individuels et collectifs ;
- Organisation d'ateliers de restitution et de partage ;

- Rédactions du rapport final ;
- Elaboration et diffusion de notes synthétiques sur les processus et les résultats.

Ces deux thèmes feront l'objet de deux enquêtes distinctes, mais pour lesquelles une grille d'analyse commune aura été construite au préalable. Ainsi à travers une dizaine de critères, tels que la nature de l'expertise mobilisée, les formes de cette expertise, le type de leaders impliqués, la nature des relations entre le gouvernement et les OP etc., il s'agira de capitaliser sur les expériences des leaders à partir des deux dossiers.

7. Méthode proposée

Le Projet se déroulera en sept grandes étapes :

1. Tenue d'un atelier méthodologique réunissant IPAR, CIRAD, CNCR pour s'accorder sur les principes, affiner la démarche, mettre en cohérence les activités, élaborer les guides d'entretiens et valider l'agenda commun.
2. Réalisation d'un état des lieux à travers une revue documentaire sur les sujets à traiter. Cette étape permettra de recenser les acteurs impliqués dans les processus en question, de faire la photographie de leurs positionnements, de cerner leurs motivations, d'évaluer leur engagement, etc.
3. Réalisation des enquêtes auprès des acteurs ayant pris part aux processus. L'objectif est d'amener les acteurs à reconstituer eux-mêmes le processus de leur implication en vue de s'interroger sur leurs choix et analyses de départ, de questionner leurs décisions d'identifier des erreurs, des points de satisfaction, etc. Seront concernés :
 - Des leaders paysans de premier rang ayant été au cœur des concertations ;
 - Des OP de base impliquées dans les moments de mobilisation pour soutenir et légitimer les positions défendues par leurs mandataires (leaders).
 - Des experts indépendants qui ont accompagné la conduite de ces processus.
 - Des organisations de la Société Civile ayant apporté leurs soutiens à la construction des positions paysannes.
 - Des cadres ministériels ayant représenté leurs départements concernés dans les processus et les négociations.
 - Des représentants d'organismes de coopération bi et multilatérale, notamment l'AFD, l'UE...
4. Restitution et validation des résultats avec les acteurs rencontrés
5. Ateliers d'échanges et de diffusion des résultats des processus capitalisés.
6. Elaboration/publication de notes de synthèse sur les processus à l'intention des OP et des décideurs politiques
7. Rédaction et édition du rapport final

8. Production livrable à la fin de l'opération

La capitalisation des deux processus donnera lieu aux produits suivants :

- Rapport de capitalisation des processus pour alimenter le dossier pédagogique de la formation en cours, financé par le PSAOP et gérée par la FONGS. Cette formation concerne deux cohortes de vingt jeunes leaders régionaux et nationaux du mouvement paysan sénégalais. IPAR et le CIRAD contribuent à l'élaboration et à l'animation des modules de formation. La période de rendu du dossier pédagogique pour les modules 4 et 5 correspondra à la finalisation de ce processus de capitalisation.
- Notes de synthèse sur les déroulements des processus, sous forme de Policy briefs destinés aux leaders paysans, aux décideurs politiques et aux bailleurs de fonds.
- Élaboration de livrets destinés aux animateurs paysans et aux leaders paysans en formation.

9. Diffusion et la valorisation envisagées des résultats

La diffusion et la valorisation des résultats seront faite à travers :

- 1 présentation power point lors des restitutions auprès des différents acteurs impliqués dans ces deux processus au niveau régional (FONGS/démembrement) : une demi-journée
- 1 présentation power point aux acteurs nationaux (représentants Ministère, ONG, Bailleurs de fonds, leaders paysans), dont le portage sera assuré par le CNCR, qui pourrait assurer le portage au niveau du ROPPA, une demi-journée
- 1 animation d'un débat télévisée sur une chaine de la place, 2 h
- Edition et diffusion de notes synthétiques sur les processus auprès des décideurs politiques, 1 journée
- 2 animations lors de la formation des leaders paysans. Traduction des résultats en thèmes de formations des leaders paysans dans les modules 4 et 5 du Programme FONGS/PSAOP2 : 2 jours

10. Intérêt de l'opération pour les OPR d'Afrique de l'Ouest

Le CNCR étant membre du ROPPA, les résultats de ce travail alimenteront ses propositions.

Les résultats de cette capitalisation permettront d'alimenter (et vice versa) le travail en cours que l'IPAR réalise pour le compte du CNCR et du ROPPA sur la sécurisation foncière.

De plus les résultats de ce travail permettront d'alimenter l'élaboration par l'IPAR et la FONGS des modules 4 et 5 du dossier pédagogique à réaliser avant décembre 2010 dans le cadre de la formation des leaders régionaux et nationaux du mouvement paysan sénégalais.

Enfin, une articulation sera recherchée avec le projet en cours d'élaboration (avec la Fondation pour le Progrès de l'Homme : FPH) sur la formation des leaders des plates-formes membres du ROPPA. D'autres articulations seront recherchées avec le CNCR et ses fédérations membres.

ANNEXE 3 : RESUME DE L'ETUDE SUR LES ORGANISATIONS PAYSANNES SENEGALAISES DANS LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE

Ce travail de capitalisation a été mené 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 et coordonné par l'Inter-réseaux. Il a été réalisé par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), en partenariat avec le CIRAD et le CNCR.

Enjeux fonciers et tentatives de réforme foncière

Les enjeux fonciers au Sénégal, comme dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest, sont prépondérants en raison de l'inadéquation du cadre institutionnel et juridique (affectations de droits d'usage sur les terres du domaine national par les communautés rurales) avec les besoins des exploitations familiales (sécurisation des droits, agrandissement des exploitations) et les pratiques observées sur le terrain (locations, ventes, etc.). Il en découle de nombreux conflits et des difficultés pour les exploitations familiales à investir dans l'amélioration de leur outil productif.

Depuis le milieu des années 90, il apparaît clairement à tous les acteurs la nécessité de lancer une grande réforme foncière. Depuis lors, plusieurs travaux ont été initiés, mais sans qu'aucun d'entre eux ne permettent réellement d'avancer vers un nouveau projet de loi foncière. La difficulté de cette réforme vient du fait qu'elle touche à un domaine très sensible (le foncier est l'un des principaux outils de production des exploitations familiales sénégalaises), qu'elle concerne de nombreux acteurs (élus locaux, agriculteurs, pasteurs, entreprises privées, différents services de l'Etat) et touche des espaces aux problématiques très différentes (milieu urbain/rural, zones irriguées/zones de culture pluviale, etc.). On observe donc une multitude d'initiatives multi-niveaux et multi-acteurs, dans lesquelles les organisations de producteurs ont tenté de jouer un rôle et de faire valoir les positions de l'agriculture familiale.

Des outils de gestion foncière et de valorisation des périmètres irrigués dans la Vallée

Dans la Vallée du fleuve Sénégal, des initiatives autour de la gestion du foncier ont été menées dès la fin des années 90 pour faire face au désengagement de la SAED de la gestion des périmètres irrigués. Plusieurs outils ont alors été initiés afin d'identifier de manière participative et expérimenter des modes locaux de gestion du foncier. Les Plans d'Occupation et d'Aménagement des Sols (POAS) ont été conçus dans cette optique, avec un objectif qui visait à limiter les conflits agriculteurs/éleveurs grâce à un zonage du territoire avec des règles de gestion idoines acceptées par tous les acteurs. La Charte du Domaine Irrigué (CDI) avait quant à elle pour objectif principal de sécuriser les aménagements réalisés et d'optimiser la production dans les zones irriguées, à travers l'élaboration d'un référentiel de droits et devoirs pour les bénéficiaires d'affectations. Bien que les organisations de producteurs n'aient pas joué un rôle de premier plan dans ces processus, qui étaient pilotés par les communautés rurales et la SAED principalement, la participation active des agriculteurs et pasteurs a contribué à leur réussite.

Une réflexion nationale sur les scénarios possibles d'une réforme foncière

Au même moment, sous la pression des bailleurs de fonds, le Sénégal initie aussi au niveau national une réflexion pour engager une réforme foncière. Celle-ci intervient dans le contexte des Plans d'Ajustement Structurels, et l'étude réalisée en 1996, le Plan d'Action Foncier, s'intéresse donc prioritairement aux modalités d'une libéralisation du foncier. Les trois scénarios proposés par cette étude (statut quo, libéralisation, option mixte) sont soumis en 1999 par l'Etat aux partenaires (élus locaux, organisations de producteurs, secteur privé). Tandis que les élus locaux, après un processus rapide de réflexion interne, se prononcent en faveur de l'option mixte avec un renforcement des pouvoirs des conseils ruraux, le CNCR demande le temps d'organiser une concertation à la base avant de se prononcer.

Un processus de concertation et de formulation de propositions exemplaire

Entre 2000 et 2004, le CNCR développe donc une réflexion d'ampleur qui touche près de 200 communautés rurales à travers 50 ateliers locaux. Ces réunions, qui s'appuient sur l'expérience des participants et les modes de résolution des conflits utilisés localement, ont pour objectif de faire remonter des éléments, capable d'aider à la formulation de propositions de réforme foncière. Un groupe de 3 experts est ainsi mobilisé durant tout le processus, appuyés par 13 leaders paysans identifiés et formés à cet effet, qui sont chargés de l'animation locale.

Ce long processus de réflexion participative conduira au retrait du volet foncier initialement présent dans la LOA et permettra la formulation, en janvier 2004 au cours d'un atelier national, de propositions paysannes de réforme foncière. Celles-ci portent principalement sur l'attribution de droits réels aux affectataires de terres, la création de marchés locaux de ces droits, la mise en place d'une fiscalité permettant aux communautés rurales d'avoir une bonne gestion foncière, le renforcement des pouvoirs du conseil rural, appuyé par des comités villageois et le développement d'outils de gestion foncière (POAS, cadastre rural, fonds d'aménagement, contrats d'exploitation des ressources naturelles).

Mais des négociations difficiles avec l'Etat du Sénégal

Cette vision axée sur la sécurisation foncière des exploitations familiales portée par le CNCR ne rentre pourtant pas dans les priorités de l'Etat, qui sont plus orientées vers les questions liées à la rentabilisation d'investissements structurants et la manière d'attirer des apporteurs de capitaux dans l'agriculture. Cette divergence d'objectifs conduit à un éclatement des espaces de discussion, avec la nomination par le Président de la République d'une Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre, dont sont exclues les organisations de producteurs, et dont les travaux se déroulent en parallèle de ceux du groupe thématique animé par le Ministère de l'Agriculture, chargé de préparer le projet de loi foncière prévu dans la LOASP.

Les programmes lancés par l'Etat (Plan REVA, GOANA, Plan Biocarburants, etc.) poursuivent la même logique et sont mal perçus par les organisations de producteurs, qui y voient un risque pour les paysans de se faire déposséder de leurs terres au profit d'autres acteurs. Les tensions apparues en 2008 avec le gouvernement, ne permettent pas non plus aux OP de jouer correctement leur rôle et d'instituer un dialogue régulier avec l'Etat.

De nouvelles perspectives sur le foncier ?

L'amplification récente dans le monde des phénomènes d'accaparement de terres depuis 2008 a conduit tous les acteurs (organisations de producteurs, de la société civile, partenaires techniques et financiers) à se remobiliser sur les questions foncières. Au nouveau sous-régional, les espaces économiques régionaux (UEMOA, CEDEAO) et l'Union Africaine affirment également leur position et lancent plusieurs initiatives.

Du côté des organisations de producteurs sénégalaises, une réflexion approfondie a été lancée sur la productivité des exploitations familiales, et les moyens d'améliorer la maîtrise de leur espace. L'Etat souhaite aussi de son côté mettre en place de nouveaux instruments de gestion foncière à travers la réalisation d'un cadastre rural et la création d'une structure d'aménagement foncier.

Ce contexte constitue une occasion de lancer de nouveaux chantiers sur le foncier et une opportunité pour initier un réel travail concerté entre l'Etat, les organisations de producteurs, les élus locaux et les autres partenaires. Il est maintenant du ressort de l'Etat de créer ce cadre de négociation, afin que chaque acteur puisse faire valoir ses positions, et d'organiser des échanges, qui permettent d'avoir un débat de fond sur les objectifs et les modalités concrètes de mise en œuvre d'une réforme foncière.