



L'IMPLICATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS SENEGALAISES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA CAPITALISATION DU PROCESSUS DE
REFORME FONCIERE ET DE NEGOCIATION DES APE

LIVRET PEDAGOGIQUE

Réalisé en collaboration avec :



Avec le soutien financier de :



JANVIER
2011

Ce livret a été rédigé par Amel Benkahla (IPAR), Marie Hrabanski (CIRAD), Denis Pesche (CIRAD) et Cheikh Oumar Ba (IPAR).

Références pour citation :

Benkahla A., Hrabanski M., Pesche D., Ba C.O., 2010, L'implication des organisations de producteurs dans les politiques publiques : enseignements issus de la capitalisation du processus de réforme foncière et de négociation des APE au Sénégal, IPAR/CIRAD, 32 p.

Ce document s'appuie sur deux études de capitalisation menées au Sénégal sur l'implication des organisations de producteurs dans la réforme foncière¹ et la négociation des accords de partenariat économique². Il tente, à partir de ces deux expériences, de donner quelques éléments d'analyse et de tirer des enseignements, qui puissent être utiles aux leaders et animateurs d'organisations dans le cadre de formations.

Ces productions s'inscrivent 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.).

- ➔ Le document tente de préciser dans sa première partie quelques éléments de définition sur les termes employés, avant de se concentrer sur les **enseignements généraux** tirés de l'analyse de l'implication des organisations de producteurs dans les processus politiques analysés. Nous nous intéressons principalement à la manière dont la stratégie d'intervention est définie par les OP, sur la manière dont elles arrivent à s'immerger dans la problématique, nouer des alliances avec les autres acteurs, renforcer leur mobilisation interne et renforcer leur dialogue avec l'Etat.
- ➔ La deuxième partie de ce document est centrée sur la présentation du **contexte du Sénégal**. Les différentes phases d'implication des OP dans l'élaboration des politiques publiques y sont détaillées. Cette présentation a pour objectif de permettre d'analyser ces processus de participation dans une perspective historique.
- ➔ Enfin, la dernière partie de ce document est consacrée à la **présentation de deux expériences**, l'une se déroulant au niveau national (réforme foncière), l'autre au niveau international (négociation des APE). Chaque étude de cas revient de manière succincte sur les processus étudiés en analysant à chaque fois les enjeux pour les OP sénégalaises et les différentes étapes de leur implication, grâce à une analyse chronologique. Cette démarche permet d'une part de tirer les enseignements essentiels qui permettront à d'autres leaders de participer à des négociations, et d'autre part d'attirer leur attention sur les éléments qui influencent favorablement ou pas la participation des OP dans les négociations multi-niveaux.

¹ Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, Initiative Prospective Agricole et Rurale, 65 p.

² Hrabanski M., Pesche D., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE, 50 p.

Un livret pour les leaders et animateurs d'organisations	3
1 Quelques elements de definition	5
1.1 Qu'est-ce qu'une politique publique ?	7
1.2 Implication des organisations de producteurs, de quoi parle-t-on ?	8
2 Enseignements generaux tirés de l'expérience des OP sénégalaises	9
2.1 Comment s'immerger dans la problématique ?	9
2.2 Quel choix de stratégie globale d'intervention ?	11
2.3 Comment associer les autres acteurs et nouer des alliances ?	13
2.4 Comment Amorcer et maintenir la mobilisation des acteurs ?	16
2.5 Comment renforcer le dialogue avec l'Etat ?	18
3 Le contexte d'élaboration des politiques publiques au senegal: une histoire mouvementée	20
3.1 Les politiques pilotees par l'Etat et les bailleurs de fonds (1979-1993)	20
3.2 L'émergence d'une concertation entre les OP et l'Etat (1993-2004)	20
3.3 Des conditions de dialogue rendues plus difficiles (2004-2010)	21
4 Fiche d'expérience sur la négociation des accords de partenariat économique	22
5 Fiche d'expérience sur le processus de réforme foncière	28
Pour aller plus loin	33
Sites utiles sur les politiques agricoles et les négociations commerciales	33

LISTE DES ACRONYMES

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AO	Afrique de l'Ouest
APCR	Association des Présidents de Conseils Ruraux
ASPRODEB	Association sénégalaise pour le développement par la base
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD	Centre International de Recherche Agricole pour le Développement
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNNI	Comité national de négociation internationale
DAPS	Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques
ECOWAP	Politique agricole régionale de la CEDEAO
ENDA	Environnement et développement du Tiers Monde
FAO	Food and Agriculture Organisation
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
GOANA	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
ISRA	Institut Sénégalais de Recherche Agronomique
LDN	Loi sur le Domaine National
LOA	Loi d'orientation Agricole
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
LPDA	Lettre de Politique de Développement Agricole
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation de Producteurs
PAC	Politique Agricole Commune

PACR	Programme d'Appui aux Communautés Rurales
PASA	Plan d'Ajustement Structurel dans le Secteur Agricole
PDDAA	Plan Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PMA	Pays les Moins Avancés
POSCAO	Plate-forme des sociétés civiles de l'Afrique de l'Ouest
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
POAS	Plan d'Occupation et d'Aménagement des Sols
PSAOP	Programme de Services et d'Appui aux Organisations de Producteurs
REVA	Plan de Retour vers l'Agriculture
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal
SYNAEP	Syndicat National des Agriculteurs, des Eleveurs et des Pêcheurs
TEC	Tarif Extérieur Commun
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest

1 QUELQUES ELEMENTS DE DEFINITION

Pendant de nombreuses décennies, l'agriculture a été la grande oubliée des programmes de développement et de l'aide internationale. Dans les années 80-90, la plupart des pays africains ont été soumis à des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), qui se sont traduits par une réduction drastique des dépenses publiques, une ouverture à la concurrence internationale et une politique de privatisation.

Ce désengagement rapide de l'Etat a constitué un véritable choc au sein de nombreuses filières, mais a néanmoins permis à de nouveaux acteurs d'émerger et de prendre une nouvelle place dans la structuration de l'économie agricole ; il s'agit en premier lieu des organisations de producteurs, mais aussi d'autres acteurs du secteur privé. Ce nouvel espace, libéré par l'Etat, a ainsi conduit le mouvement paysan à se structurer et s'organiser, afin de pallier aux déficiences de l'Etat et supporter les fonctions laissées vacantes.

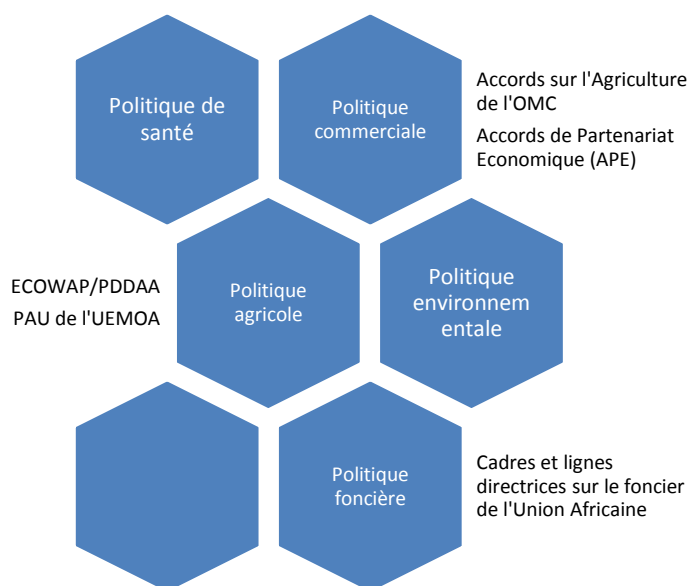
Aujourd'hui, les organisations de producteurs sont reconnues comme des acteurs majeurs du développement agricole et des interlocuteurs indispensables pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce nouveau rôle assigné aux organisations de producteurs, n'est cependant pas facile à assumer, tant les enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques sont grands et les modalités de leur implication à leur définition et mise en œuvre sont parfois complexes.

1.1 QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Les politiques publiques dans le secteur agricole se composent d'un ensemble de mesures d'interventions publiques qui portent sur la production agricole nationale ou sur les importations et exportations de produits agricoles. Elle se caractérise généralement par « un ensemble de mesures réglementaires, dispositifs structurels, moyens financiers et humains interdépendants, mis en œuvre par la puissance publique pour contribuer à la progression du secteur agricole » (Ribier 2008). Les politiques publiques concernent les actions que mène directement l'Etat au niveau de ses structures centralisées, ou au niveau des échelons décentralisés, mais aussi les actions visant à orienter le comportement des acteurs privés.

Les politiques publiques dans le secteur agricole poursuivent plusieurs finalités, qui sont souvent complémentaires : stabiliser les prix et réguler les marchés, développer les filières agricoles, moderniser les exploitations et intensifier la production, soutenir le revenu des producteurs, rendre l'alimentation accessible aux populations les plus vulnérables, préserver l'utilisation durable de la terre et des autres ressources naturelles, etc. Celles-ci se traduisent à travers des politiques strictement confinées au secteur agricole (on parle alors de « politique agricole ») ou par des politiques intersectorielles (politique commerciale, politique foncière), qui sont parfois par extension intégrées aux politiques agricoles.

Figure 1 : Imbrication des politiques publiques dans le secteur agricole



1.2 « IMPLICATION » DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS, DE QUOI PARLE-T-ON ?

On a souvent l'habitude de parler de la « participation » ou de l'« implication » des organisations de producteurs dans l'élaboration des politiques publiques. Mais que recouvre vraiment ce terme un peu générique ?

On identifie en réalité quatre processus politiques différents qu'on désigne de façon générique sous le terme de « participation » :

- **L'information et la communication** : le décideur informe les partenaires de la négociation mais il décide du contenu, c'est un processus à sens unique qui peut néanmoins déjà apporter des éléments aux partenaires et acteurs concernés. La communication est centrée sur un ou plusieurs messages que le décideur veut faire passer.
- **La consultation** : le décideur collecte des avis des partenaires et acteurs concernés sans pour autant partager le pouvoir. Le décideur garde la main sur le processus. Le décideur ne cherche pas forcément à instituer un débat entre les acteurs concernés de crainte de voir émerger des positions soutenues par des coalitions. La consultation peut aussi permettre de développer des argumentaires au sein d'un mouvement ou d'une coalition : il s'agira alors pour les dirigeants du mouvement de recueillir des idées et propositions de ses membres afin de construire ou enrichir ses positions.
- **La concertation** : il s'agit pour le décideur de se mettre dans une position de dialogue avec les partenaires et acteurs concernés dans l'optique de construire une vision partagée qui pourra guider l'action. Le pouvoir de décision reste surtout situé chez le décideur mais il s'efforce de construire une dynamique de dialogue, avec son ou ses « partenaires », afin de définir des objectifs communs.
- **La négociation** : le décideur et son partenaire cherchent à construire un accord. Pour cela, ils sont engagés dans des rapports de forces dont le pouvoir de décision est un des enjeux.

Tableau 1 : les différents niveaux d'implication possible des OP

Objectif	Mode de participation
Informer d'une décision	Information
Demander une opinion avant de décider	Consultation
Projeter ensemble	Concertation
Décider ensemble	Négociation

2.1 COMMENT S'IMMERGER DANS LA PROBLEMATIQUE ?

2.1.1 DES SITUATIONS DIFFERENTES A L'ORIGINE DU DIALOGUE

Lorsqu'un processus de concertation ou de négociation est initié avec l'Etat, il faut s'interroger sur le contexte dans lequel ce dialogue a lieu. Plusieurs cas de figure sont possibles :

- **Agenda et réflexion autonome du mouvement paysan** : ce dialogue peut résulter d'une démarche autonome et d'un processus de réflexion mené par le mouvement paysan. Entre 2002 et 2003, le CNCR sollicite à plusieurs reprises l'Etat (mémoire adressé au chef de l'Etat, grand rassemblement de 20 000 ruraux à Dakar) pour lui demander l'élaboration d'une loi d'orientation agricole pour le pays.
- **Situation de crise à débloquent** : le dialogue peut également résulter d'une situation de crise, qui nécessite que tous les acteurs se retrouvent ensemble pour imaginer des solutions communes. Au Sénégal, après la crise alimentaire de 2008, le Ministère du Commerce a mis en place un « cadre de concertation sur la filière riz » composé des importateurs, des sociétés de développement (SAED), des organisations de producteurs, etc. afin de réfléchir aux réformes structurelles nécessaires qui permettraient d'éviter le renouvellement d'une flambée du prix du riz.
- **Soumission d'une proposition par le gouvernement** : on constate cependant que dans la majorité des cas, le dialogue est ouvert par l'Etat, souvent par une phase de consultation des partenaires sur des options et stratégies d'intervention déjà définies à l'avance. La stratégie des OP consiste alors souvent à faire passer cette simple consultation au stade de la concertation (pour y intégrer certains enjeux qui seraient absents de la proposition initiale) et de la négociation (pour défendre leurs positions).

2.1.2 DES CALENDRIERS D'INTERVENTION VARIABLES

Afin d'initier un réel processus de concertation et de négociation, il est souvent nécessaire d'élargir les calendriers initialement prévus. L'Etat a souvent tendance en effet à soumettre à ses partenaires des propositions sur lesquelles il leur demande de réagir en quelques jours, au mieux quelques semaines.

La complexité des politiques publiques nécessite des délais bien plus longs, afin d'avoir une bonne compréhension et une bonne appropriation des enjeux, mais surtout permettre la mobilisation de ressources internes et externes. Cependant, il ne faut pas oublier que c'est avant tout l'Etat qui reste maître à bord, fixe les calendriers et les échéances, c'est pourquoi les OP doivent être prêtes au moment où elles sont sollicitées.

Encadré 1 : Anticiper les échéances et allonger les calendriers, un enjeu primordial pour les OP

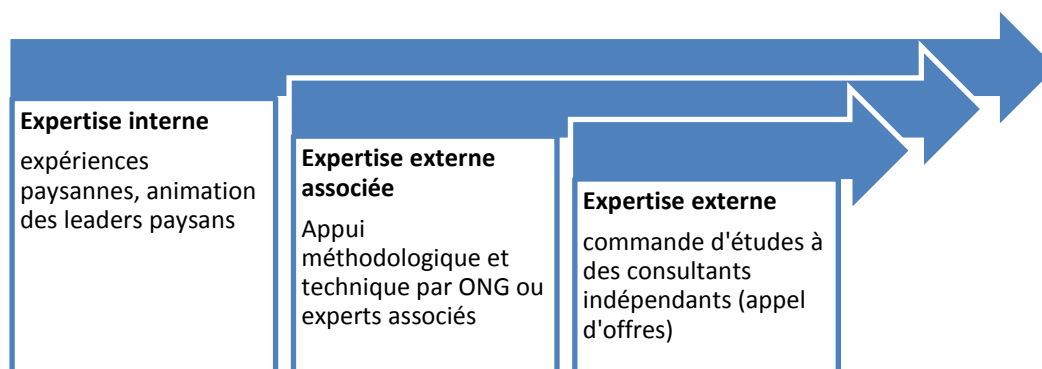
L'expérience des organisations de producteurs sénégalaises a montré qu'il était indispensable à leur niveau de disposer au moins de quelques mois pour organiser une consultation à la base et se prononcer sur des options stratégiques de politique agricole (réforme foncière, LOASP). Il est donc primordial pour les OP d'anticiper les questions importantes pour le monde rural. Elles ne peuvent pas attendre que le gouvernement leur soumette certaines questions pour initier leur travail, mais être dans un continu processus de réflexion stratégique. Dans le cas du Sénégal, c'est ce travail de longue date sur les exploitations familiales initié par la FONGS qui a permis au CNCR d'affirmer sa vision de l'agriculture, d'être force de proposition et d'obtenir, quand cela était nécessaire (réforme sur le foncier, LOASP) des délais supplémentaires lui permettant d'initier une consultation à la base.

2.1.3 QUELLE EXPERTISE MOBILISER ?

Pour préparer leurs propositions et leurs argumentaires, les organisations s'appuient sur toutes les ressources qui sont à leur disposition :

- **Expertise interne** : l'expérience des membres des OP et leurs capacités d'innovation dans la recherche de solutions aux problèmes rencontrés est régulièrement sollicitée pour faciliter l'élaboration de diagnostics et la formulation de propositions alternatives de politiques agricoles
- **Expertise externe associée** : aux côtés des capacités d'expertise interne, la recherche d'alliances avec d'autres organisations (société civile, recherche) qui disposent d'une expertise complémentaire ou de compétences en matière d'animation et de renforcement de capacités est également recherchée. Sur des sujets très techniques comme les négociations commerciales, cette approche est indispensable pour avoir une bonne compréhension de la nature des débats.
- **Délégation à une expertise externe** : enfin, dans quelques cas, les OP ont également recours à des consultants extérieurs, sollicités sur des aspects bien précis. Cette solution est cependant rarement utilisée en raison des « risques » associés au développement de ces nouvelles relations ; les OP privilégient plutôt en effet le travail avec des experts associés de longue date au mouvement paysan.

Figure 1 : Les différents niveaux de mobilisation de l'expertise



Encadré 2 : L'autonomie des OP en question : la nécessité de se forger sa propre position à partir d'expertises hétérogènes

Dans tout processus qui associe une expertise extérieure se pose la question de l'autonomie et de l'indépendance de positionnement dont disposent les OP. Sur des sujets très techniques, celles-ci vont parfois avoir du mal à maîtriser les enjeux du débat et avoir tendance à suivre d'autres acteurs, dont les intérêts ne sont pourtant pas les mêmes. Elles devront donc continuellement garder un bon équilibre entre le besoin de s'appuyer sur des alliés, et la nécessité de conserver une réflexion autonome. Lors des négociations APE, les OP sénégalaises ont d'abord suivi les positions portées par les représentants de la société civile internationale et sénégalaise, largement hostiles aux APE. Ensuite, les leaders du CNCR et du ROPPA vont demander à plusieurs de leurs partenaires (bureaux d'expertise et consultants indépendants) d'effectuer des expertises sur les APE. Ces partenaires soutiennent des positions hétérogènes, et c'est en tenant compte de la diversité de ces résultats que les leaders paysans ont pu se forger leur propre position sur les APE.

2.2 QUEL CHOIX DE STRATEGIE GLOBALE D'INTERVENTION ?

Les analyses menées sur le processus de réforme foncière et de négociation des APE ont montré que les organisations de producteurs développent des méthodologies et des approches stratégiques différentes en fonction du degré de leur implication dans le processus de participation et de l'étape à laquelle elles se situent.

2.2.1 DES APPROCHES METHODOLOGIQUES DIFFERENTES

On distingue ainsi essentiellement deux types de méthodologies :

- ➔ **La mobilisation d'un maximum d'acteurs** (associations paysannes mais aussi partenaires de l'agriculture, services de l'Etat et élus locaux) à des échelles différentes (niveau local, régional et national). Cette démarche s'avère très pertinente dans les phases d'information, de consultation et de concertation ;
- ➔ **L'utilisation de personnes ressources mandatées par l'organisation** : cette stratégie, effective dans la phase finale de négociation, s'appuie sur des leaders paysans ou experts associés au mouvement paysan, qui sont chargés de conduire et faire aboutir les négociations.

Tableau 2 : Méthodologies adoptées par les OP en fonction de leur phase d'implication (cas du foncier et de la LOASP)

Phases du processus	Méthodologies adoptées par les OP
Information	Démarche multi-niveaux associant : - les organisations de base au niveau local - les autres partenaires de l'agriculture au niveau régional (acteurs économiques, élus locaux, services déconcentrés de l'Etat...) - les services de l'Etat et autres organismes représentant le monde rural au niveau national
Consultation	
Concertation	
Négociation	Délégation à un ou plusieurs leaders ou experts associés au mouvement paysan

2.2.2 UN IMPACT VARIABLE SUR LE RENFORCEMENT DE CAPACITES DES ORGANISATIONS ET DES RESPONSABLES

Selon les types d'expertise mobilisée, l'appropriation interne et le renforcement de capacités de l'organisation ne sera pas la même. Lorsqu'un processus se déroule de la base jusqu'au sommet, tous les échelons de structuration du mouvement paysan sont mobilisés, jusqu'aux producteurs eux-mêmes. La mise en place de l'ensemble de ce dispositif suppose des étapes intermédiaires de formation des animateurs paysans afin qu'ils aient une bonne compréhension des enjeux et des objectifs de la consultation. Au contraire, lorsque c'est une expertise externe qui est mobilisée, un enjeu fort réside dans la manière dont les résultats de ces études vont être appropriés et réutilisés par le mouvement paysan.

Encadre 3 : Un processus de consultation et de concertation de grande ampleur sur le foncier

Entre 2000 et 2003, le CNCR développe une réflexion d'ampleur sur le foncier qui touche près de 200 communautés rurales à travers l'organisation de 50 ateliers locaux et de 6 ateliers inter-régionaux. 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 mobilisé, grâce à l'appui de quelques bailleurs de fonds, durant tout le processus et appuyé par 13 leaders paysans identifiés et formés à cet effet, qui sont chargés de l'animation locale dans les différentes régions du Sénégal.

Encadré 4 : Une négociation sur les accords de partenariat économique menée par 4 leaders

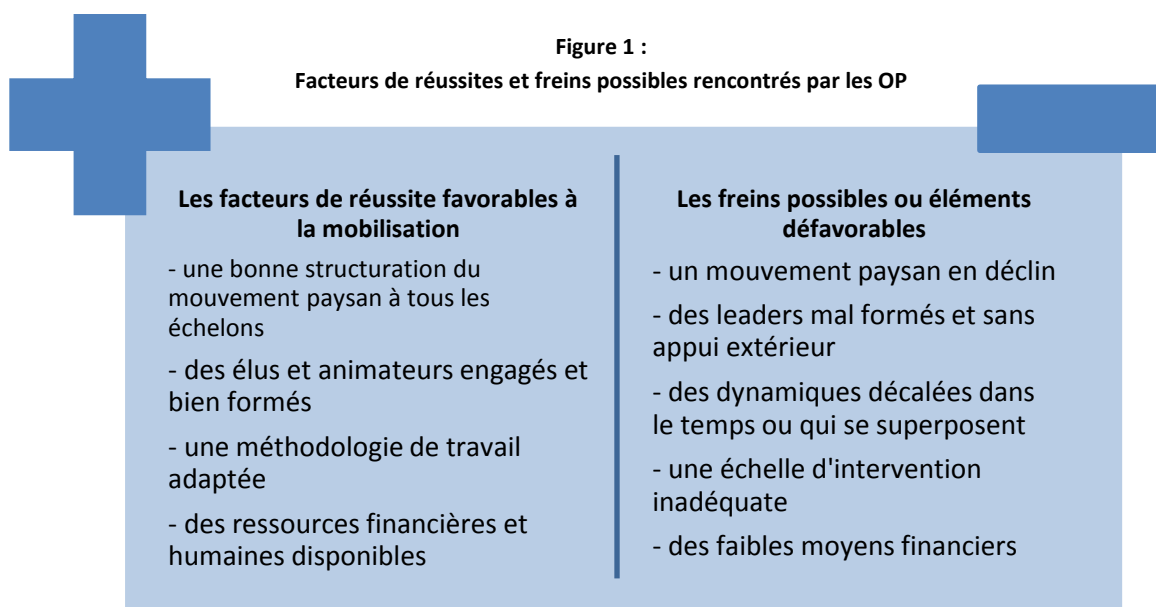
Dans le cas des accords de partenariat économique, les organisations de producteurs n'ont pas pu réellement mobiliser leur base et s'appuyer sur leurs membres dans les négociations, en raison de la très grande technicité des débats. Les organisations de producteurs ont donc dû entamer directement les négociations avec l'Etat, sans avoir eu de phase de concertation interne préalable.

Celle-ci a été conduite par seulement quelques leaders, formés aux enjeux et questions de commerce international, mais qui ont parfois eux-mêmes été dépassés par la multiplicité des sujets et espaces de négociation, ainsi que par la complexité des questions traitées.

2.2.3 FREINS ET FACTEURS DE REUSSITE

Quelle que soit la stratégie adoptée et le contexte d'implication des organisations de producteurs, on peut dégager quelques éléments généraux qui permettent de comprendre les modalités de réussite des démarches ou les freins possibles à une bonne participation des organisations de producteurs.

Il ne faut néanmoins pas oublier que l'implication des OP et de leurs leaders dans des processus de concertation/négociation, contribue aussi à les former directement dans l'action et à mobiliser les organisations à leurs différents échelons, renforçant ainsi le dynamisme général du mouvement paysan.



2.3 COMMENT ASSOCIER LES AUTRES ACTEURS ET NOUER DES ALLIANCES ?

2.3.1 QUELS SONT LES AUTRES ACTEURS CONCERNES ?

Il est important que les OP engagées dans un processus avec l'Etat identifient quels sont les autres acteurs sollicités. Dans la plupart des cas, les OP ne constituent en effet qu'un acteur parmi d'autres et doivent pour cela développer des stratégies d'alliances afin de renforcer leurs positions.

Cette identification est plus ou moins facile car il y a en réalité plusieurs catégories d'acteurs :

- **Les acteurs « associés » au dialogue** : il s'agit des autres acteurs sollicités par l'Etat pour participer au dialogue politique. Lorsque l'Etat a voulu engager une réforme foncière, il a ainsi soumis les résultats de l'étude qu'il avait commanditée aux organisations de producteurs (CNCR), mais aussi aux élus locaux (APCR) et au secteur privé.
- **Les acteurs « exclus »** : dans tout processus, il y a aussi des catégories d'acteurs qui ne sont pas associées directement au processus alors qu'ils le souhaiteraient et qu'ils en ont la légitimité. Ces acteurs sont souvent exclus par ils représentent un contre-pouvoir potentiel aux yeux de l'Etat (société civile, organisations de producteurs, etc.). Ils sont d'autant plus facilement exclus que ces acteurs sont souvent peu organisés et donc peu mobilisés pour faire valoir leur place dans les débats (pasteurs), ou encore sont jugés non compétents pour traiter des questions posées (femmes, jeunes).
- **Les acteurs « absents »** : leur position dominante sur certaines questions les rend incontournables (ex : Ministère de l'Economie et des Finances sur les questions foncières, pouvoir religieux, etc.), mais ils ne font pourtant pas toujours partie (ou participent à la marge) aux processus en cours. Ces acteurs utilisent en général d'autres stratégies que celle de la concertation, pour faire valoir leurs positions, c'est pourquoi ils sont souvent plus difficilement identifiables et peuvent parfois paraître « absents ».

Cette analyse rapide permet aux OP d'identifier les autres acteurs en présence, mais aussi de s'interroger de manière plus générale sur la légitimité du cadre de concertation auquel elles participent, sur son pouvoir d'influence réel sur la négociation et sur les influences possibles d'autres acteurs, qui ne sont pas présents ou directement sollicités (les acteurs « absents »).

Encadré 5 : L'importance d'analyser le cadre de concertation et les acteurs qui y sont impliqués

Au Sénégal, c'est le Ministère de l'Agriculture, à travers la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS), qui a été chargé de préparer une réforme foncière. Cette situation peut paraître étonnante puisque le foncier rural est une compétence transférée aux collectivités locales et que les domaines sont gérés par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Cette situation est héritée de la période des Plans d'Ajustement Structurel, où c'est le Ministère de l'Agriculture, qui avait été chargé de préparer une réforme foncière, dans la continuité du Plan d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Depuis lors, le Ministère de l'Agriculture a conservé le pilotage de ce dossier, notamment après le vote de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, qui prévoyait la mise en œuvre d'une politique foncière dans un délai de deux ans après sa promulgation.

Cette situation a posé un biais dès le départ, puisque ce dossier a été piloté depuis le début par un Ministère qui n'était pas en charge du foncier et n'avait donc pas forcément la légitimité nécessaire pour mener une telle réforme. Dans le cas du Sénégal, on constate donc qu'après plusieurs années de fonctionnement du groupe de travail au sein du Ministère de l'Agriculture, le dossier a finalement été transféré au Ministère de l'Economie et des Finances. D'acteur quasiment « absent » des discussions, le Ministère de l'Economie et des Finances est ainsi revenu au cœur du dossier foncier.

2.3.2 QUELLE EST LA POSITION DEFENDUE PAR CHAQUE ACTEUR ?

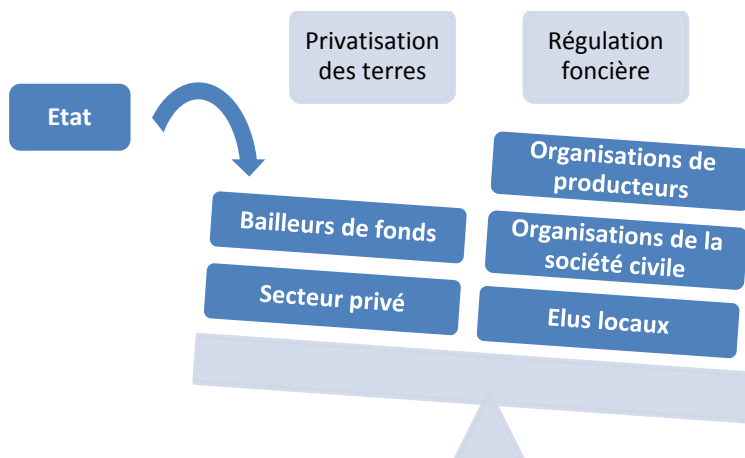
Après avoir identifié les acteurs en présence, les organisations de producteurs peuvent plus facilement analyser les positions de chacun et le jeu d'acteurs développé, afin d'y prendre une place stratégique. Cette analyse de la situation va permettre aux OP d'identifier d'une part (i) les acteurs qui défendent les mêmes positions (ou pour partie) et sont susceptibles de devenir des alliés, et d'autre part (ii) d'analyser l'argumentaire des acteurs qui soutiennent les positions opposées.

Cette analyse stratégique de l'environnement, n'est pas toujours complètement réalisée, et les organisations de producteurs se privent parfois d'alliés stratégiques qui pourraient peser d'un poids important dans la balance. Celles-ci doivent cependant toujours veiller à ne pas se faire « déborder » par leurs alliés afin de rester autonome dans leurs réflexions et leurs positions, mais savoir mobiliser des partenaires dans les moments critiques de mobilisation et de négociation.

Encadré 6 : La recherche d'alliances, une étape à approfondir

Les organisations de producteurs ont moins tendance que les ONG et organisations de la société civile, à rechercher des alliances stratégiques pour appuyer leurs positions. Ainsi, certaines occasions sont peu valorisées alors même qu'elles pourraient constituer des opportunités. Ainsi, dans le processus de réforme foncière au Sénégal, les organisations de producteurs n'ont pas développé de relations importantes avec le pouvoir législatif. Au contraire, dans d'autres pays comme le Mali, les organisations ont fait un lobbying important vis-à-vis des députés, ce qui leur a permis d'obtenir des avancées notoires.

Figure 2 : Position schématique des différents acteurs en matière de gestion foncière au Sénégal



Encadré 7 : la position de l'Etat, un rôle de neutralité ou un acteur comme les autres ?

Dans le cas de la réforme foncière au Sénégal, on distingue deux grands types de positions : (i) l'une en faveur d'une privatisation du foncier, afin notamment de sécuriser les investissements du secteur privé, (ii) l'autre en faveur de la mise en place de mécanisme de sécurisation et de régulation foncière afin de reconnaître les droits locaux des populations, éviter la concentration des terres et mieux gérer les ressources naturelles. Chaque acteur, en fonction de ses intérêts propres, défend prioritairement l'une ou l'autre de ces positions, même si celles-ci ne sont pas toujours homogènes au sein d'un même groupe d'acteurs. Au niveau de l'Etat, le positionnement n'est pas toujours neutre. Loin de chercher le point d'équilibre entre les différents acteurs, celui-ci opte parfois, comme cela a été le cas avec le gouvernement issu de l'alternance, en faveur d'une option donnée, ce qui complique le dialogue et la négociation.

2.3.3 COMMENT CREER DE NOUVELLES ALLIANCES OU COMPLICITES ?

L'analyse des acteurs concernés permet ensuite d'identifier les alliés potentiels des organisations de producteurs. Ceux-ci peuvent se situer à différents niveaux :

- **Monde politique** : députés, élus locaux, etc.
- **Monde administratif** : administrations locales, techniciens des Ministères, techniciens des collectivités locales, etc.
- **Monde économique** : partenaires des filières (transformateurs, exportateurs, etc.), de l'environnement de l'agriculture (secteur bancaire, agrofourniture, etc.), syndicats de salariés, syndicats du patronat, etc.
- **Monde associatif et scientifique** : ONG sénégalaises, ONG extérieures, institutions de recherche, etc.

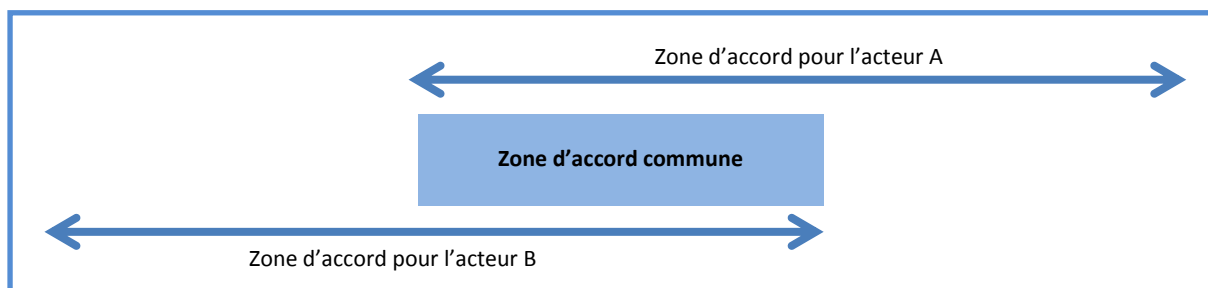
Une fois les alliés potentiels identifiés, il est nécessaire de développer des espaces d'échanges et de dialogue avec ces acteurs afin de trouver des zones d'accord, qui renforceront chacune des deux parties.

Tableau 3 : Acteurs associés aux différents niveaux par le CNCR dans son processus de consultation interne

Niveau d'intervention	Acteurs associés aux réflexions sur le foncier
Local	Producteurs ruraux, pasteurs, femmes, jeunes, élus locaux, chefs de village, imams
Régional	Délégués paysans, représentants des élus locaux, représentants des autorités administratives, des services régionaux sur le foncier, des représentants des sociétés de développement et ONG régionales
National	Délégués et élus paysans, association nationale des conseillers ruraux (ANCR), représentants de l'administration, des sociétés de développement, des ONG et organisations professionnelles

La recherche de ces zones de correspondance entre acteurs renforce les positions de chacun et permet aussi d'affiner les propositions effectuées.

Figure 3 : La recherche de zones d'accords pour construire des alliances



Dans le cas du foncier, les positions du CNCR et de l'ANCR ont été analysées conjointement. Cette collaboration a permis de compléter les propositions du CNCR dans le sens d'un renforcement du pouvoir des élus locaux, de leurs capacités et moyens d'intervention (élaboration d'un cadastre rural, mise en place d'une fiscalité foncière, etc.). La participation des agents des Domaines et du Cadastre aux ateliers régionaux a également permis au CNCR d'affiner ses propositions, en prenant en compte les aspects techniques et problèmes pouvant découler de la mise en œuvre de certaines mesures. Le dialogue avec les services de l'Etat au niveau local et régional est souvent précieux car plus facile à amorcer qu'au niveau national.

Encadré 9 : les alliances des OP sénégalaises lors des négociations APE

Les OP sénégalaises se sont majoritairement alliées à des ONG nationales (ENDA, CONGAD) et internationale (OXFAM, CCFD, CSA, Europafrique) et également à des bureaux d'expertise, majoritairement internationaux (Issala, GRET...). Ces liens leur ont permis de développer leurs ressources cognitives, financières, organisationnelles et leurs capacités d'expertise. Les alliances entre le CNCR et les « mondes politiques et administratifs » sénégalais sur les APE sont restées toutefois assez confidentielles.

2.4 COMMENT AMORCER ET MAINTENIR LA MOBILISATION DES ACTEURS ?

2.4.1 DEGAGER LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES NECESSAIRES

Afin de mener jusqu'au bout un processus de concertation et de négociation, il est nécessaire pour les OP de dégager les ressources nécessaires. Ces ressources sont à la fois humaines et financières, et peuvent s'avérer difficiles à mobiliser, surtout lorsque le processus s'étale sur plusieurs années, comme cela a été le cas pour la réforme foncière et les APE. Il est alors nécessaire pour les OP d'avoir une méthodologie claire d'intervention qui permette d'anticiper les besoins et d'avoir une programmation précise des différentes étapes afin de solliciter un appui de ses partenaires.

Dans le cas de la réforme foncière, bien que le processus n'ait été achevé qu'en 2004, le CNCR avait programmé dès le début de l'année 2001 les différentes étapes du dispositif et fait une évaluation des ressources complémentaires à mobiliser. Parfois, lorsque les délais sont restreints, les OP ne disposent que de quelques mois pour mener l'ensemble de leur analyse et doivent alors compter sur la légitimité acquise et les relations de confiance nouées avec certains partenaires techniques et financiers pour débloquer des fonds rapidement.

L'existence de relations de confiance avec certains bailleurs ou ONG peut aider les OP à mobiliser rapidement les ressources dont elles ont besoin et au moment voulu.

2.4.2 INTEGRER LES PREOCCUPATIONS DES PRODUCTEURS ET PASTEURS

Afin d'obtenir une mobilisation optimale des producteurs, il est nécessaire que l'OP adopte une méthodologie d'intervention qui permette aux producteurs à la base de comprendre les objectifs de la démarche et qui intègre prioritairement leurs préoccupations. L'utilisation des langues locales, les approches qui s'appuient prioritairement sur l'expérience des participants, la division des temps de débats avec des espaces de parole réservés aux femmes et aux jeunes, sont autant d'éléments qui peuvent faciliter l'expression de tous.

Encadré 10 : une démarche de consultation centrée sur l'expérience des producteurs et pasteurs

Dans le cas de la réforme foncière, le CNCR avait initialement à se prononcer en faveur de l'un des trois scénarios proposés par le Plan d'Action Foncier. Au lieu de se limiter à cela, il a opté pour une approche très différente, en partant des problèmes rencontrés sur le terrain et conflits dans lesquels sont mêlés les producteurs. Cette méthodologie, qui part de l'expérience des participants a un double intérêt : elle permet d'une part une appropriation plus facile des enjeux et d'autre part de dégager des pistes de solutions adaptées aux pratiques et spécificités locales.

2.4.4 MARQUER DES ETAPES PAR LA VALIDATION

Lorsque les processus sont longs et complexes, il est nécessaire de prévoir des étapes de bilan partiel qui permettent aux acteurs de voir concrètement l'avancement de leurs travaux. Sans cela, il sera difficile pour les OP de valoriser auprès de leur base les résultats obtenus. Il peut s'en suivre un désintérêt pour les questions de politique nationale et internationale au profit de questions concrètes et immédiates qui touchent directement les exploitations.

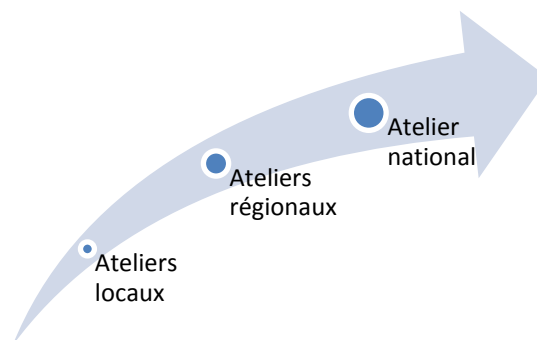
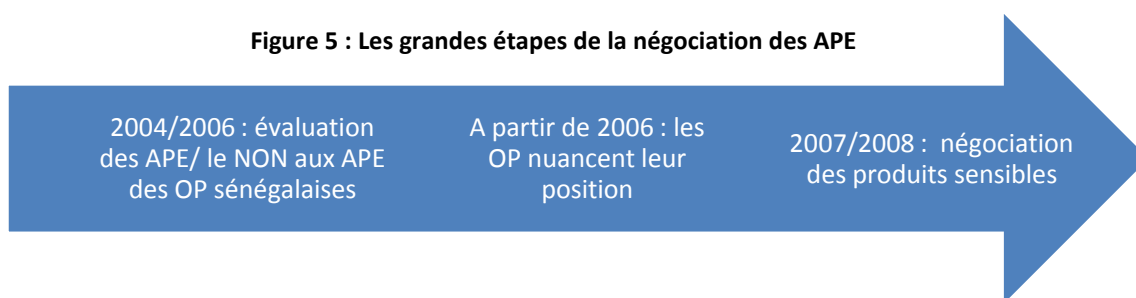


Figure 4 : les différentes étapes du processus de concertation sur la réforme foncière

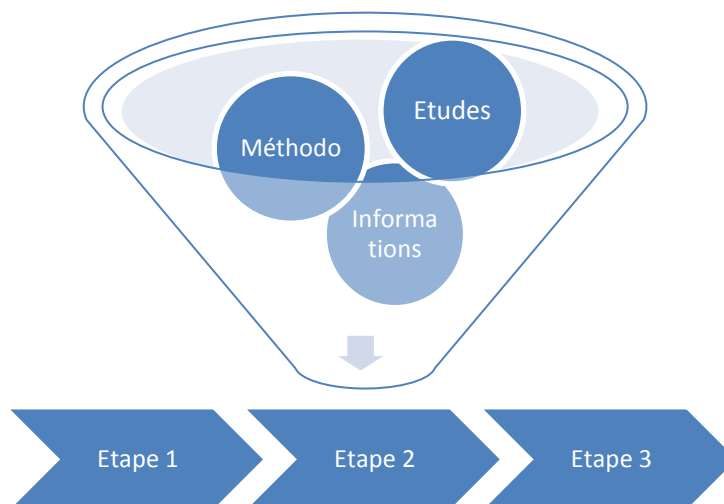
Figure 5 : Les grandes étapes de la négociation des APE



2.4.5 NOURRIR LA REFLEXION

Ces étapes intermédiaires sont aussi des moments pendant lesquels la réflexion initiée pourra être confrontée avec d'autres acteurs et renforcées par de nouveaux argumentaires. Cela permet aussi de nourrir la réflexion par des apports extérieurs : appui méthodologique d'experts associés au mouvement, études complémentaires permettant de compléter les analyses produites sur la base de l'expertise interne, informations apportées par les partenaires régionaux, etc.

Figure 6 : Faire des étapes partielles permet de nourrir ses analyses et de les tester auprès d'autres partenaires



2.5 COMMENT RENFORCER LE DIALOGUE AVEC L'ETAT ?

Afin de renforcer leur dialogue avec l'Etat, les organisations de producteurs vont mobiliser plusieurs outils, qui vont leur permettre d'une part de mobiliser l'opinion publique en leur faveur (mobilisation populaire, utilisation des médias), et d'autre part d'agir directement sur les décideurs (lobbying et négociation).

2.5.1 SUSCITER DES DEBATS PUBLICS

L'instauration de larges débats publics peut être une stratégie intéressante pour les OP pour développer leur plaidoyer et renforcer leur position. Il ne s'agit pas encore d'être tourné directement vers les décideurs, mais plutôt de recueillir le soutien d'un large public, qui peut à son niveau, exercer un pouvoir d'influence sur les décideurs.

Afin de mettre l'opinion publique de leur côté, les organisations de producteurs s'appuient généralement sur leur base et utilisent aussi de plus en plus d'autres moyens comme les médias pour relayer leurs positions :

- ➔ **Mobilisation populaire** : la base sociale très large des OP est un atout qui peut influencer directement les processus de décision et les réorienter. La majorité des citoyens en Afrique est encore majoritairement constituée de paysans, et ceux-ci détiennent donc un pouvoir très fort. Cette mobilisation populaire peut aussi constituer un argument de poids pour les décideurs lorsque ceux-ci négocient au niveau international en leur nom.
- ➔ **Utilisation des médias** : pour relayer plus largement cette mobilisation, les médias peuvent être d'une aide précieuse. Ils vont en effet permettre aux actions d'être plus visibles et de renforcer les messages diffusés par les OP en y apportant un écho national, voire international. Afin de faciliter cette collaboration, les OP peuvent mettre en place plusieurs outils : formations/rencontres régulières avec des journalistes, production régulière d'informations et d'analyses bien documentées, etc.

Encadré 11 : la mobilisation populaire, un outil stratégique pour les OP

En 2003, le CNCR rassemble 30 000 ruraux à Dakar pour adresser aux autorités un manifeste paysan. Cette démonstration de force a permis au CNCR de se poser comme un interlocuteur de poids dans les discussions et de disposer de plusieurs mois pour dérouler une concertation à la base sur le projet de loi d'orientation agricole. Ce processus lui a permis de formuler des propositions alternatives spécifiques et, fort du soutien de tout le mouvement paysan, de faire intégrer ses propositions dans la loi.

2.5.2 INVESTIR LES ESPACES DE CONCERTATION

Les espaces de négociation ne sont pas toujours ouverts aux organisations de producteurs. Il arrive parfois qu'il n'existe aucun cadre qui permette aux OP de défendre leur point de vue, elles doivent alors développer d'autres stratégies, qui consistent à toucher les décideurs, mais par des voies détournées.

- ➔ **Lobbying** : on appelle lobbying l'ensemble des actions développées pour influencer les personnes ou institutions qui élaborent, valident, ont le pouvoir de modifier ou mettre en œuvre les politiques agricoles. Les stratégies de lobbying impliquent donc de créer des relations directes avec les décideurs. A travers le développement d'échanges, la fourniture d'informations et d'argumentaires, les OP peuvent ainsi influencer les décideurs pour qu'ils représentent bien les intérêts des producteurs.

- ➔ **Négociation** : dans certains cas, les cadres sont bien formalisés et il existe de réels cadres de négociation avec l'Etat. Les responsables paysans ou experts mandatés pour la négociation ont alors toute possibilité d'exposer les positions de l'organisation qu'ils représentent et d'argumenter leurs propos. L'enjeu est alors de disposer de propositions crédibles et acceptables pour les autres parties. Ces moments de négociation réels sont en effet la plupart des temps très courts et très intenses.

Encadré 12 : entre mobilisation et négociation, le choix primordial des messages

Pour des sujets très pointus, comme la négociation des accords de partenariat économique, il est parfois difficile pour les OP de traduire en termes clairs les enjeux et conséquences possibles des négociations, car celles-ci se traduisent de manière diffuse sur les exploitations. Leur impact se combine à d'autres facteurs institutionnels, économiques et politiques (désengagement de l'Etat, libéralisation des filières, etc.). Les OP ont alors tendance à simplifier leur message (souvent un message d'opposition) pour être plus audibles et visibles. Attention cependant à ne pas se faire prendre au piège de la simplification à outrance : si elle est indispensable pour faire passer un message et aboutir à une large mobilisation populaire, elle apparaît en revanche peu crédible au sein de l'espace constitué des différents négociateurs.

2.5.3 MENER ET PARTAGER UNE REFLEXION AUTONOME

Il est donc dans l'intérêt des organisations de producteurs de bien se préparer à ces moments de négociation en les anticipant. Elles ne peuvent se contenter de réagir aux sollicitations du gouvernement et doivent continuellement construire une réflexion stratégique.

Dans les moments forts d'élaboration de politiques agricoles, l'expérience de la FONGS et du CNCR montre bien que c'est parce qu'elles avaient anticipé les questions concernant l'avenir du monde rural et des exploitations familiales, qu'elles ont pu avoir un discours pertinent et obtenir les avancées souhaitées.

Encadré 13 : Forum paysan FONGS/CNCR sur l'exploitation familiale

Afin de revenir dans les débats concernant les politiques agricoles et sortir de la situation de dialogue bloqué avec l'Etat, les organisations de producteurs ont lancé un grand processus de réflexion stratégique sur les exploitations familiales. Initié par la FONGS dès 2008, avec l'appui de l'IPAR et d'experts proches du mouvement paysan, ce travail a été concerné le suivi de 700 exploitations familiales membres de la FONGS, afin d'analyser leur productivité. Les résultats de cette analyse ont ensuite été partagés au niveau de chaque zone agro-écologique avec les responsables paysans et les services partenaires de l'agriculture (services déconcentrés, sociétés de développement, collectivités locales) puis consolidés au niveau national.

Cette analyse a ensuite pu être partagée au cours d'un forum international qui a permis au mouvement paysan autonome de mettre en débat trois messages et les propositions attenantes : (i) les exploitations familiales contribuent déjà de façon considérable à la nourriture des sénégalais ; (ii) les exploitations familiales seront en capacité de mieux nourrir le Sénégal si l'espace et les ressources naturelles sont mieux gérés ;(iii) la contribution des exploitations familiales au développement économique et social des régions sera stimulée si l'évolution des économies et sociétés rurales est mieux orientée.

3 LE CONTEXTE D'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SENEGAL: UNE HISTOIRE MOUVEMENTEE

3.1 LES POLITIQUES PILOTEES PAR L'ETAT ET LES BAILLEURS DE FONDS (1979-1993)

Dans les années 70, les grandes sécheresses, le choc pétrolier et la chute des cours mondiaux des matières premières agricoles entraînent une grave crise de l'économie au Sénégal. Le modèle administré par l'Etat depuis l'Indépendance atteint ses limites et ne permet plus d'améliorer la productivité des exploitations agricoles. Des mesures importantes sont prises dès le début des années 80, sous l'influence du FMI avec notamment : la suppression du programme agricole (1979), le désengagement de l'Etat et la politique de privatisation promus par la Nouvelle Politique Agricole (1984). Ces dispositifs seront complétés par la suite par la dévaluation du franc CFA (1994) et le programme d'ajustement du secteur agricole (1995).

Brève chronologie



- 1979 : Crise de l'économie agricole : suppression du programme agricole, programme de redressement économique et financier signé avec le FMI (Fonds monétaire international).
- 1980 : Départ du président Senghor / Succession par le président Abdou Diouf.
- 1980 : Liquidation de l'ONCAD (Office national de coopération et d'assistance au développement).
- 1984 : NPA (Nouvelle politique agricole)
- 1984 : Création de la CNCAS (Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal)
- 1993 : Création du CNCR (Conseil national de coopération et de concertation des ruraux)
- 1994 : Dévaluation du franc CFA
- 1994 : Accords de Marrakech (OMC)
- 1995 : Création de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine)
- 1995 : PASA (Programme ajustement du secteur agricole)
- 1996 : Code des collectivités locales – lois sur la décentralisation

3.2 L'EMERGENCE D'UNE CONCERTATION ENTRE LES OP ET L'ETAT (1993-2004)

Ces politiques d'ajustement ont favorisé l'émergence d'un mouvement paysan national, qui favorise le lien entre les anciennes organisations suscitées par l'Etat (coopératives agricoles, groupements de promotion féminine, etc.) et les associations paysannes indépendantes, regroupées au sein de la fédération des ONG du Sénégal (FONGS), créée en 1976.

Ce mouvement s'affirme de plus en plus comme un interlocuteur de l'Etat et se regroupe en 1993 en une même entité grâce à la création du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR). A partir de 1997, ce mouvement est reconnu officiellement par l'Etat et obtient l'établissement d'un dialogue régulier avec le gouvernement. De fait, il était devenu un acteur incontournable du secteur (délégation de service public entre l'Etat et les OP pour la gestion de projets de bailleurs de fonds, gestion de la composante OP du PSAOP) et a réussi à obtenir des résultats importants en faveur des producteurs et du monde rural (révision à la baisse de la fiscalité sur les intrants et le matériel agricole, réduction des taux d'intérêt sur le crédit agricole à 7%, etc.)

Ce cadre de dialogue constructif entre l'Etat, les organisations de producteurs et les bailleurs de fonds permettra au mouvement paysan de participer aux réflexions menées sur les politiques agricoles : projet conjoint FONGS/FAO sur les politiques agricoles (1998-99), participation aux réflexions sur la formation agricole et rurale (1998-99), réflexions internes sur la réforme foncière (2000-2003), concertation et négociations sur la

LOASP (2003), etc. Au niveau sous-régional, le mouvement se structure aussi, avec la création du ROPPA en 2000.

Brève chronologie



- 1997 : Projet de relance de la filière arachidière
- 1995 : 1999 : Elaboration du PSAOP
- 1997 : Reprise du programme agricole
- 1999 : Création de l'ANCAR (Agence nationale de conseil agricole et rural)
- 2000 : Election d'Abdoulaye Wade à la Présidence de la République
- 2000 : Accords UE\ACP de Cotonou
- 2001: Application du tarif extérieur commun de l'UEMOA (TEC)
- 2004 : Promulgation de la LOASP

3.3 DES CONDITIONS DE DIALOGUE RENDUES PLUS DIFFICILES (2004-2010)

Après la promulgation de la LOASP en juin 2004, les espoirs sont grands du côté des organisations de producteurs. Celles-ci ont en effet obtenu plusieurs avancées majeures : le retrait du volet foncier (repoussé à une période de deux ans), la limitation du rôle de l'Etat dans la régulation des filières, la reconnaissance de la coexistence de deux formes d'agriculture, etc.

Parallèlement se mettent en place des programmes spéciaux avec des objectifs ambitieux visant les productions vivrières (maïs, manioc, sésame, bissap), mais sans grand succès. La stratégie de croissance accélérée (avec sa grappe agro-industrie essentiellement basée sur les exportations de produits horticoles), ou le Plan Reva (qui vise à installer des agriculteurs sur des aménagements irrigués), sont conçus par la suite pour répondre aux enjeux identifiés dans la Stratégie Nationale de réduction de la pauvreté (DSRP II), mais en s'appuyant principalement sur une vision de l'agriculture promouvant l'agro-business et sans concertation préalable avec les OP. A la même période, plusieurs organisations nationales concurrentes se mettent en place, compliquant ainsi le rôle national qu'entend jouer le CNCR et son dialogue avec l'Etat. Les programmes qui suivent (GOANA, plan national d'investissement agricole du Sénégal - ECOWAP/PDDAA) sont élaborés également sans concertation avec les organisations de producteurs représentatives au niveau national.

Brève chronologie



- 2000 – 2005 : Création d'organisations paysannes concurrentes
- 2003 – 2007 : Programmes spéciaux : maïs, manioc, sésame, bissap
- 2004-2006 : Elaboration de la Stratégie de croissance accélérée
- 2005 : Privatisation de la SONACOS
- 2006 : Lancement du Plan REVA
- 2007 : Elections présidentielles et législatives
- 2007 : Adoption du TEC de la CEDEAO
- 2007 : report de la signature d'un accord de partenariat UE\CEDEAO
- 2008 : Lancement de la GOANA
- 2010 : Validation du PNIA (ECOWAP/PDDAA)

4 FICHE D'EXPERIENCE SUR LA NEGOCIATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE PAR LES OP SENEGALAISES

4.1 LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) ET LE SENEGAL

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 au 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). La Convention de Cotonou définit une nouvelle stratégie qui a pour objectif de transformer les accords ACP non réciproques en accord de libre-échange UE-ACP réciproques. C'est la CEDEAO, composée de PMA et de pays non-PMA, qui a été mandatée pour négocier les accords régionaux au nom des 16 pays de la zone. La date de signature des APE était initialement prévue au 31 décembre 2007, toutefois fin 2010, aucun accord n'a encore été signé.

Un accord de libre-échange sans tarif extérieur commun ?

En 2003, lorsque débutent les négociations, la CEDEAO ne dispose pas de tarif extérieur commun (TEC), ce qui rend problématique la signature d'un APE. Malgré cela, c'est la CEDEAO qui est choisie pour négocier le contenu de l'APE, et cela suppose que l'intégration économique de la CEDEAO se précise. En janvier 2006, le TEC de l'UEMOA a été étendu à la CEDEAO, et devait être appliqué le 1er janvier 2008 après une période transitoire de deux ans. Il devait comporter 4 bandes tarifaires. Les membres du ROPPA ont dès 2007 revendiqué l'instauration d'une 5ème 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.

Le Sénégal bénéficie des accords ACP (Convention de Lomé, 1975) transformés en accords de Cotonou en 2000, et également en tant que PMA du régime « Tout sauf les armes » (2001) qui autorise un accès libre au marché européen pour toutes les importations en provenance d'une cinquantaine de pays pour une période illimitée. Les OP sénégalaises tentent ainsi de représenter leurs intérêts dans un espace politique multiniveaux dans lequel la CEDEAO et l'Etat sénégalais constituent leurs deux cibles privilégiées.

4.2 ARCHITECTURE DES NEGOCIATIONS : LA MOBILISATION MULTI-NIVEAUX DES OP SENEGALAISES

C'est 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 2004 à décembre 2007. Au-delà du contenu des négociations APE, ce calendrier a fait l'objet de nombreux mécontentements. Les représentants de l'Afrique de l'Ouest critiquent le caractère préprogrammé des négociations et leur rythme, reprochant ainsi à l'Union Européenne (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.

L'architecture des négociations APE a invité les OP sénégalaises à se mobiliser à plusieurs niveaux de négociation. On identifie 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. Les positions promues par la CEDEAO sont le fruit de négociations complexes entre les différents Etats. Les OP sénégalaises ont donc tenté d'influencer les positions de l'Etat sénégalais. Cette stratégie d'influence est complémentaire d'une mobilisation plus directe auprès de la CEDEAO. Les OP sénégalaises ont ainsi représenté leurs intérêts au sein de la CEDEAO via la ROPPA en s'alliant avec les leaders paysans de la sous-région.

Si la négociation des APE démarrent formellement en 2004, des processus de réflexion avaient déjà été engagés avant les APE. En effet, 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. La participation à ces comités était libre, puisqu'il suffisait de s'y inscrire. Les représentants des OP sénégalaises vont s'y rendre à tour de rôle. En 2001, ces comités sont remplacés par les CNNI (commission nationale de négociations internationales), qui 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, dont le comité du commerce des produits agricoles, piloté par Magate Ndoye, du ministère du commerce. 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.

Des négociations qui prévoyaient explicitement la participation de la société civile

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. De fait, le représentant de ENDA, Cheikh Tidiane Dieye 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.

4.3 L'IMPLICATION DES LEADERS PAYSANS DE 2004 A 2009 : 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'Afrique de l'Ouest 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. Ils parviennent dans le même temps à s'investir de façon plus précise sur le contenu des négociations, notamment sur les produits sensibles.

Les négociations APE : identification des deux phases de négociation



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 ROPPA³, 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. 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.

Un rôle important des ONG

L'ONG ENDA-SYSPRO en tant que coordinatrice de la plateforme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'ouest (POSCAO-AO) a été particulièrement active dans les négociations. De multiples autres ONG sont intervenues et notamment OXFAM, le CCFD, le GRET, la plateforme Europafrique, le CSA, etc.

³ Pour une analyse du ROPPA dans les négociations APE, cf. Etude du bureau Issala à venir.

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. Pendant cette seconde période, l'analyse chronologique des mobilisations contre les APE révèlent les rapports complexes qu'entretiennent le CNCR et le ROPPA avec les différentes organisations qui représentent la société civile.

La mobilisation des ressources : l'épineuse question de la dépendance à des acteurs extérieurs !

Le risque est que le message radical défendu par des ONG « NON aux APE » s'impose aux OP alors même que celles-ci tentent de nuancer leur propos. Dans le même temps, 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. Les alliances nouées avec les ONG permettent aux OP de développer leurs capacités cognitives, financières, leur capital politique, et soulignent aussi la dépendance que cela peut introduire en termes de connaissance des dossiers, d'implication et de formulation des positions.

4.4 L'ÉVALUATION DES APE : VERS UNE POSITION NUANCÉE DES PAYSANS SÉNÉGALAIS ET 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 au 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. J. Gallezot, le bureau Issala et des ONG comme Europafrique vont participer à la réalisation d'expertises sur l'impact des APE. Dans le cas des APE, les leaders ont fait appel à plusieurs experts externes.

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.

L'intérêt de mobiliser des expertises composites pour construire sa propre position !

4.5 L'IMPLICATION ACTIVE DU CNCR ET DU ROPPA DANS LA NÉGOCIATION 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 des produits sensibles 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.

Les produits sensibles dans la négociation des APE

Les importations de produits agricoles et alimentaires constituent 14% des importations totales de la région en provenance de l'UE et sont en forte augmentation. De ce fait, l'ouverture des marchés ouest-africains représente un risque important pour la production locale puisque les exportations européennes sont très compétitives et bénéficient du paiement unique par exploitation, d'où l'importance de définir les produits sensibles, à l'exclusion de l'accord. L'offre d'accès au marché de l'AO était en préparation jusqu'au début de l'année 2009, après un long processus. L'élaboration de l'offre a reposé sur la détermination des produits sensibles dans le cadre de la l'ouverture commerciale. Chaque pays a produit une offre sur la base d'une méthodologie semblable (critères de sensibilités, indicateurs, notes et pondération), puis ces offres ont été consolidées au niveau régional.

Les importations de produits agricoles et alimentaires constituent 14% des importations totales de la région en provenance de l'UE et sont en forte augmentation. De ce fait, l'ouverture des marchés ouest-africains représente un risque important pour la production locale puisque les exportations européennes sont très compétitives et bénéficient du paiement unique par exploitation, d'où l'importance de définir les produits sensibles, à l'exclusion de l'accord. L'offre d'accès au marché de l'AO était en préparation jusqu'au début de l'année 2009, après un long processus. L'élaboration de l'offre a reposé sur la détermination des produits sensibles dans le cadre de la l'ouverture commerciale. Chaque pays a produit une offre sur la base d'une méthodologie semblable (critères de sensibilités, indicateurs, notes et pondération), puis ces offres ont été consolidées au niveau régional. 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 paysans 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 de les voir adopter une « démarche constructive » et ont apprécié leurs compétences sur le dossier. Les leaders du CNCR sont intervenus dans les sous-comités du Ministère du commerce en tant que responsables du CNCR, et lorsque chaque pays de la sous-région a transmis sa liste de produits sensibles à la CEDEAO, certains responsables du CNCR se sont ensuite investis dans les négociations régionales des produits sensibles en tant que représentant du ROPPA.

Toutefois, les discussions sur les produits sensibles étaient simultanées de celles sur les « règles d'origine⁴ » et le tarif extérieur commun de la CEDEAO. Pour des organisations disposant de ressources humaines qualifiées très limitées, la multiplication des dossiers, sur une période assez courte, devient vite un fort handicap. Tout au long de la négociation des APE, on observe non seulement des moments forts qui requièrent un investissement intense de la part des leaders paysans, mais aussi des moments où la négociation se fragmente c'est-à-dire qu'il leur faut être sur plusieurs fronts. L'éclatement des thèmes et lieux de négociation a entraîné de fait un décrochage partiel des OP par rapport au processus.

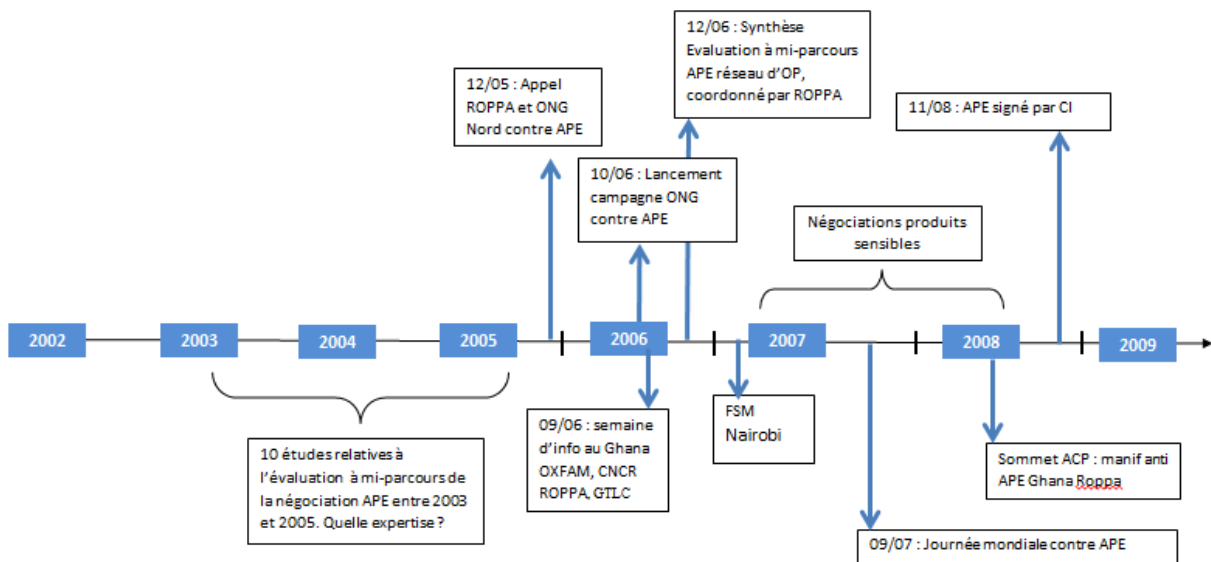
Une négociation fragmentée, des capacités humaines et organisationnelles restreintes...

⁴ Pour une présentation des questions liées aux « règles d'origine » voir Cadot-Djiofack-de-Melo_FR_0608_AFD_preferences-commerciales-et-regles-d-origine.pdf

4.6 LES OP PARTENAIRES DE L'ETAT SENEGALAIS ? UN ADVERSAIRE MAIS AUSSI UN ALLIE

Lors des négociations APE, les responsables du CNCR ont investi certaines enceintes de réflexion, et notamment les comités nationaux de négociation internationale (CNNI) mis en place par le gouvernement dès 1999, lesquels ont permis aux responsables paysans de se former aux enjeux et à la technicité des négociations sur le commerce international. Les autres OP de la sous-région ont dû attendre 2004 pour que se mettent en place timidement des ateliers d'informations sur les APE. Les représentants du ROPPA, comme ceux du CNCR tout en participant aux négociations à l'échelle nationale et au niveau des comités de la CEDEAO, se sont également engagés 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.

CHRONOLOGIE DES MOBILISATIONS



5 FICHE D'EXPERIENCE SUR LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE

5.1 CONTEXTE ET ENJEUX DE LA REFORME FONCIERE AU SENEGAL

Le Sénégal a adopté, en 1964, une loi de réforme foncière, dite Loi sur le Domaine National (LDN). Dans les zones rurales, cette loi a supprimé les droits coutumiers en faisant passer les terres dans le domaine national, avec deux types de situations : (i) les terres affectées au domaine national, qui étaient anciennement exploitées par les familles et auxquelles la loi n'accorde plus de droit réel, mais un droit d'usage, sous réserve qu'elles exploitent les terres ; (ii) les terres non affectées du domaine national, qui étaient exploitées collectivement (terres non défrichées, zones de parcours, de cueillette, de coupe de bois, etc.), et pour lesquelles les paysans ont un libre accès aux ressources. Cette loi a ensuite été complétée par différents textes : création des communautés rurales avec la loi de 1972 sur la réforme administrative et territoriale, transfert de compétences aux collectivités locales avec les lois sur la décentralisation de 1996, etc.

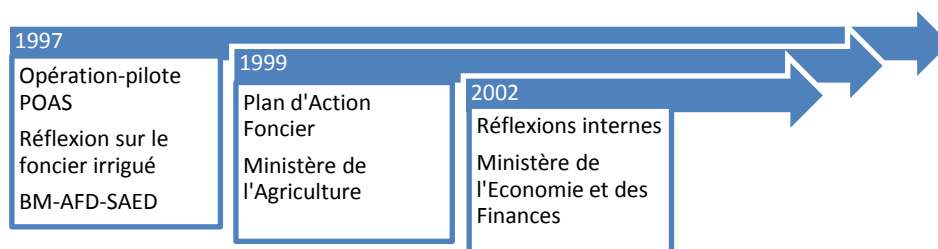
Pour le législateur de 1964, la loi sur le domaine national devait favoriser la mise en valeur des terres, supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par de grands détenteurs fonciers et permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'investir dans les aménagements productifs. Néanmoins, dès son vote, cette loi a suscité de vifs débats. Certaines de ses modalités de mise en œuvre n'ont en effet jamais été définies (caractérisation de la notion de « mise en valeur », encadrement des pouvoirs des conseils ruraux en matière d'affectation) et il n'a pas été prévu de ressources au niveau des collectivités pour garantir une bonne gestion foncière (absence de cadastre, registres fonciers non tenus, etc.)

Il en résulte une grande situation d'incertitude pour les bénéficiaires d'affectations foncières qui n'est pas favorable à l'investissement, une pression accrue sur les ressources naturelles qui se dégradent, une multiplication des conflits fonciers (parfois violents) et un empiètement anarchique du milieu urbain sur les espaces ruraux.

5.2 L'EMERGENCE DE REFLEXIONS MULTI-NIVEAUX SUR UNE REFORME FONCIERE

Au milieu des années 90, sur la pression des bailleurs de fonds, l'Etat du Sénégal réinvestit la question foncière et lance parallèlement plusieurs processus de réflexion, dans la Vallée du Fleuve Sénégal, où sont concentrés la majorité des aménagements hydro-agricoles, ainsi qu'au niveau national.

Des espaces de réflexion multi-niveaux et multi-acteurs



Dans la Vallée du Fleuve Sénégal, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD) qui avaient beaucoup financé les aménagements hydro-agricoles dans cette région, ont souhaité que l'Etat du Sénégal mette en place une réforme spécifique sur le foncier irrigué afin de sécuriser ces investissements. Il s'agissait d'une part de transférer leur gestion et leur maintenance aux organisations de producteurs, mais aussi de mettre en place un cadre législatif permettant de sécuriser les producteurs et de valoriser pleinement les capacités productives des aménagements réalisés. Dans cette optique, plusieurs projets ont été centrés sur le foncier et ont conduit à la mise en place d'outils de gestion répondant aux enjeux locaux, comme les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), conçus pour limiter les conflits entre agriculteurs et éleveurs par

une concertation locale et la délimitation des différents espaces, ou encore la Charte du Domaine Irrigué (CDI), mise en place sous l'impulsion de la SAED, pour pousser chaque affectataire à mettre en valeur la totalité des terres qui lui ont été attribuées.

Au niveau national, la nécessité d'une réforme foncière est apparue dans les débats au même moment, à la fin des années 90, toujours sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque Mondiale notamment). A la suite des plans d'ajustements structurels, ceux-ci souhaitaient en effet que le Sénégal se dote d'une nouvelle législation permettant de favoriser le développement des investissements du secteur privé. Un travail est donc confié à un cabinet d'expertise français afin de proposer des scénarios de réforme foncière : c'est le Plan d'Action Foncier du Sénégal, qui sera soumis aux partenaires en 1999.

Enfin, on ne sait pas exactement à partir de quelle période, mais certains éléments laissent penser que dès 2002, le Ministère de l'Economie et des Finances, qui a pour charge la gestion du Cadastre et des Domaines, a également initié, en lien directement avec la Présidence, une réflexion interne pour préparer une réforme foncière.

5.3 LES GRANDES ETAPES DE LA PARTICIPATION DES OP

On peut distinguer trois phases distinctes dans l'implication des OP au processus national :



1^{ère} phase : 1996-2000 : Les OP ne participent pas au processus d'élaboration du Plan d'Action Foncier. Bien qu'étant invité en tant que membre du comité de pilotage, le CNCR participe peu aux réunions qui se tiennent.

2^e phase : 2001-2004 : Les OP s'impliquent complètement dans le projet de réforme et prennent le leadership. Suite à la consultation des acteurs par le Gouvernement, le CNCR demande à ce que le temps nécessaire pour organiser une concertation interne lui soit accordé. Des réflexions sont menées aux différents échelons et permettent au CNCR de faire des propositions qui ont servi ensuite dans les négociations sur la LOASP.

3^e phase : 2005-2010 : Le Président met en place une Commission nationale du droit de réforme de la terre, censée regrouper tous les acteurs, mais dont sont exclues les OP. En effet, bien que le décret déterminant les organisations membres de droit de la commission mentionne 6 représentants pour les OP, l'arrêté du Premier Ministre nommant personnellement les membres de cette commission ne fait mention d'aucun représentant d'OP. Malgré leurs contestations, les OP sont donc exclues de la commission, et ne sont pas informées des rapports et documents élaborés en son sein.

Principales étapes de la réforme foncière

1996-2000 : les OP s'investissent peu dans les réflexions nationales sur la réforme foncière

1996 : Plan d'Action Foncier (PAF)

1999 : Consultation des partenaires sur le PAF

2001-2004 : les OP reprennent le leadership

2001-2003 : Concertation interne du CNCR

2004 : Présentation des propositions du CNCR

2004 : Promulgation de la LOASP

2005-2010 : les OP sont exclues des espaces de négociation

2005 : Création d'un groupe technique foncier à la DAPS

2005 : Nomination de la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre

5.4 LES OP PARTICIPENT PEU AU PLAN D'ACTION FONCIER (1996-2000)

Durant la première phase du processus, les OP sont très peu présentes, alors même qu'elles sont conviées aux espaces de concertation mis en place par le gouvernement. Elles suivent de loin le comité de pilotage chargé de suivre l'élaboration du Plan d'Action Foncier et ne se retrouvent donc pas dans les différents scénarios qui sont proposés. Les options mises en débat portent en effet largement sur les modalités d'une privatisation du foncier et ne prennent pas en compte certains enjeux primordiaux pour les exploitations familiales comme la sécurisation foncière ou la gestion des ressources naturelles.

Il faut considérer qu'à l'époque où se déroulent ces travaux, les organisations de producteurs ne sont regroupées au niveau national que depuis quelques années seulement (création du CNCR en 1993) et disposent de ressources humaines insuffisantes. Grâce à l'appui d'un expert, mis à disposition du CNCR par un bailleur de fonds, le CNCR va néanmoins pouvoir reprendre les rôles du débat. Alors qu'il n'avait été initialement consulté, tout comme les autres partenaires (élus locaux, secteur privé) que pour se prononcer en faveur de l'un des trois scénarios proposés par le Plan d'Action Foncier, il obtient la possibilité de mener avant cela une grande concertation à la base.

Dans la réforme foncière, le CNCR a réussi à passer du stade de la consultation à la concertation !

La nécessité d'une réflexion indépendante tout en construisant des alliances

Au moment où les différents partenaires sont consultés sur les trois options du Plan d'Action Foncier, le président de l'APCR (Association des Présidents de Conseils Ruraux) propose au président du CNCR de mener une réflexion conjointe. Mamadou Cissokho, alors président du CNCR, refusera cette proposition afin que les paysans puissent mener de leur côté une réflexion indépendante. Néanmoins, les élus locaux et l'APCR seront par la suite associés aux réflexions du CNCR et aux ateliers locaux, régionaux et nationaux, afin de faire part de leur expérience, construire des alliances et défendre des propositions communes.

5.5 LES OP MENENT UNE CONCERTATION INTERNE EXEMPLAIRE (2001-2004)

A partir de 2001, les OP engagent donc un processus de concertation à la base, qui associe tout le mouvement paysan, de la communauté rurale jusqu'au niveau national. Le dispositif global est conçu avec l'appui d'un expert associé et de deux consultants spécialistes du foncier, qui accompagneront le CNCR tout au long du processus. Les étapes programmées sont les suivantes :

- 1 **Préparation d'un document d'orientation** et validation par le Conseil d'Administration du CNCR : ce document pose les enjeux de la réforme foncière au Sénégal, présente l'état des réflexions et propositions existantes et propose des options méthodologiques ainsi que le budget nécessaire et l'agenda prévisionnel ;
- 2 **Désignation et formation des animateurs paysans** : les OP désignent des animateurs paysans, qui sont chargés d'animer la réflexion au niveau local et de présenter et discuter les résultats au niveau régional. Ces animateurs sont formés au cours d'un atelier test, où ils peuvent s'entraîner et utiliser les grilles d'analyse fournies par les consultants associés, qui mettent l'accent sur les pratiques et dynamiques foncières locales.
- 3 **Animation des ateliers locaux de réflexion sur le foncier** : chaque animateur anime ensuite au moins 4 ateliers regroupant des participants des communautés rurales voisines. Chaque atelier est constitué du point de vue des participants d'un tiers de producteurs, d'un tiers de femmes et d'un tiers de jeunes, en veillant aussi à ce que des élus locaux, chefs de village et imams soient aussi représentés. Au total, 50 ateliers locaux sont ainsi organisés, couvrant ainsi plus de 2/3 des communautés rurales du pays.

4 **Animation des ateliers inter-régionaux** : ils sont organisés en deux parties et ont pour objectif : (i) de discuter entre paysans et élus des résultats des ateliers locaux, synthétiser les débats et améliorer certaines recommandations, et ensuite dans un second temps (ii) de discuter de ces résultats avec les techniciens de l'administration, des sociétés de développement, des ONG et organisations professionnelles.

Les rôles sont renversés : ce sont les paysans qui élaborent des propositions et les discutent ensuite avec les services de l'Etat !

5 **Organisation d'un séminaire national** : les analyses et propositions des ateliers locaux et régionaux sont ensuite soumises publiquement au cours d'un séminaire national. Les experts ont rédigé le document final sur les propositions de réforme foncière, qui a été validé par le CNCR, avant d'être soumis aux autorités.

Une grille d'analyse simple pour l'animation des ateliers locaux

La grille d'animation proposée par les consultants aux animateurs locaux était relativement simple, afin de permettre une utilisation aisée par les animateurs fonciers. Les discussions étaient ainsi divisées en plusieurs séquences :

1. Description des situations agricoles dans les régions
2. Analyse des modes d'accès à la terre (conquête par la guerre, droit de hache ou de feu, transactions coutumières, affectations par le conseil rural, etc.)
3. Identification des contraintes à l'application de la loi sur le domaine national
4. Propositions formulées en matière de réforme foncière

Cette grille d'analyse a aussi permis de beaucoup faciliter la rédaction et la synthèse des compte-rendus locaux en vue de la préparation des ateliers inter-régionaux. Ceux-ci étaient en effet tous rédigés selon le même modèle, ce qui permettait une comparaison et une synthèse plus facile des contraintes évoquées et des pistes de solution proposées.

5.6 LES OP SONT EXCLUES DU PROCESSUS (2005-2008)

Ce travail important mené par le CNCR a permis d'obtenir plusieurs avancées : le retrait du volet foncier initialement prévu dans la Loi d'orientation Agricole (qui prévoyait de faciliter l'attribution de terres aux investisseurs privés et de leur fournir des titres fonciers) et l'inscription dans la LOASP du principe d'élaboration d'une réforme foncière dans un délai de deux ans après promulgation de la loi. La LOASP rappelait aussi quelques principes fondamentaux, à savoir : (i) la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux ; (ii) la cessibilité encadrée de la terre ; (iii) la transmissibilité successorale des terres ; (iv) l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit ; et (v) la reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur des terres à part entière.

Malgré ces avancées notoires, le CNCR n'arrivera pas à faire accepter ses propositions de réforme foncière et aura du mal à rester présent dans les espaces de concertation et de négociation sur la réforme foncière. En effet, après la promulgation de la LOASP, le Ministère de l'Agriculture invite le CNCR au groupe de travail thématique sur le foncier qu'il met en place (7 groupes seront constitués au total pour préparer la mise en œuvre de la LOASP). Cependant, quasiment simultanément, le président de la République nomme une Commission Nationale de Réforme du Droit de la terre, chargée elle aussi de préparer un texte de réforme foncière. Malgré leur insistance, leurs différents courriers et rencontres avec les autorités, les responsables du CNCR n'arriveront pas à se faire inviter à la table des discussions et se retrouvent exclus de cette commission.

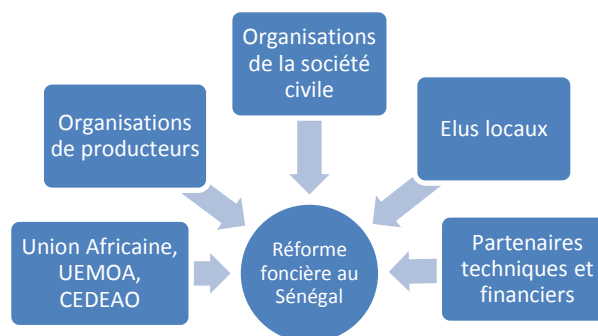
Une remise en cause de la représentativité du CNCR

Durant cette période, le dialogue entre l'Etat et le CNCR se dégrade. D'autres plateformes nationales sont créées, les relations avec le Ministère de l'Agriculture se tendent suite à plusieurs compromis, allant jusqu'au refus du dialogue avec le CNCR, qui n'est plus reconnu comme représentatif du mouvement paysan.

5.7 UN RETOUR DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES DÉBATS ? (2008-2010)

Avec le développement des acquisitions foncières à grande échelle, les organisations de la société civile et institutions sous-régionales (UEMOA, CEDEAO) et continentales (Union Africaine) se mobilisent de manière accrue sur les questions foncières.

L'arrivée de ces nouveaux acteurs donne une nouvelle configuration au dialogue entre l'État et les organisations de producteurs sur la question foncière. Ils ne sont plus les seuls acteurs en présence, aux côtés des élus locaux, et leurs positions sont renforcées par celles défendues par la société civile et par les institutions sous-régionales, qui tentent de promouvoir l'élaboration de cadres harmonisés et le développement d'approches participatives en matière de réforme foncière.



Malgré ce contexte international, qui favorise une prise de conscience générale des enjeux liés au foncier, la participation des organisations de producteurs aux espaces de concertation sur le foncier au niveau national pose toujours question.

5.8 D'AUTRES ESPACES DE NÉGOCIATION ?

Les récents rebondissements connus à la fin de l'année 2010 et le transfert prévu du dossier foncier du Ministère de l'Agriculture vers le Ministère de l'Économie et des Finances permet de s'interroger sur les véritables acteurs de cette négociation. Plusieurs éléments ont en effet indiqué l'existence depuis plusieurs années de réflexions internes au Ministère de l'Économie et des Finances pour réformer la loi sur les terres immatriculées, mais aussi dans une certaine mesure sur les terres du domaine national, qui concernent le monde rural.

Ces réflexions sont pourtant toujours restées internes et n'ont été communiquées que lors de la soumission de certains projets de loi à l'Assemblée nationale, grâce à quelques médiatiques prises de parole de leaders d'opposition dans la presse.

Quelle sera la place des OP dans ces nouveaux espaces ? Quelles nouvelles stratégies d'alliance devront être nouées pour prendre part aux négociations ? Quelles nouvelles coordinations devront trouver les acteurs de l'agriculture face aux secteurs de l'industrie et de l'habitat ? Quoi qu'il en soit, ces nouvelles configurations devront être bien appréhendées par les OP pour sécuriser les acquis et renforcer leur place dans les négociations.

Bien qu'absents (ou mineurs) dans les espaces de concertation, certains acteurs peuvent resurgir et prendre une place dominante au moment où on ne les attend pas.

POUR ALLER PLUS LOIN

Des études de capitalisation :

Benkahla A., Faye J., Touré O. Seck S.M., Ba C.O., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière, Initiative Prospective Agricole et Rurale, 65 p.

Hrabanski M., Pesche D., 2010, Les organisations paysannes sénégalaises dans la négociation des APE, 50 p.

Des notes de synthèses :

Benkahla A., Ba C.O., 2010, La concertation en question : vers de nouvelles formes d'élaboration des politiques agricoles ?, Initiative Prospective Agricole et Rurale, 4 p.

Diagne D. 2010, Les organisations paysannes dans la négociation des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et au Sénégal : agir dans les négociations, 18 p.

Hrabanski M., Pesche D., La participation des OP aux négociations sur le commerce international: le cas des APE, 4 p

Hrabanski M., Benkahla A., Pesche D., Ba C.O., 2010, Renforcer les capacités des organisations de producteurs pour peser sur les politiques agricoles et rurales, CIRAD-IPAR, 10 p.

SITES UTILES SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES

Sur les politiques agricoles :



Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org



Initiative Prospective Agricole et Rurale : www.ipar.sn



Hub Rural : www.hubrural.org

Sur les négociations commerciales internationales :



GRET - Agriculture et OMC, comprendre pour agir : www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc



OXFAM International : <http://www.oxfam.org/fr/campaigns/trade>



CTA – Agritrade : agritrade.cta.int/fr

Sur les organisations de producteurs sénégalaises et sous régionales :



FONGS-Action Paysanne : www.fongs.sn



CNCR : www.cncr.org



ROPPA : www.roppa.info