

# **Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : une mise en perspective avec l'expérience européenne<sup>1</sup>**

*Jean Balié\*, Ève Fouilleux\*\**

## **Introduction**

Si les projets de régionalisation ont toujours été légion en Afrique, ce continent connaît depuis quelques années une relance des initiatives d'intégration régionale, tant au niveau continental avec la création de l'Union Africaine et le lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qu'au niveau d'espaces sous-régionaux. Dans ce cadre, plusieurs projets de politiques agricoles communes (PAC) ou de marchés communs des produits agricoles ont vu le jour au cours des dix dernières années, dans des groupements régionaux aussi divers que la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, la Communauté des États Sahélo-Sahariens, le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), et l'Union du Maghreb Arabe.

Cet article propose une mise en perspective des PAC africaines avec celle de l'Union Européenne (UE), qui bénéficie d'une aura particulière en Afrique [Ténier, 2003]. De même que le thème de l'intégration régionale a retrouvé droit de cité lorsque les pays occidentaux l'ont réhabilité et que l'UE a paru un succès – alors qu'il était considéré comme démodé et irréaliste lorsqu'il ne survivait que dans des pays en développement (Coussy, 1996), la plupart des projets de PAC africains s'inspirent plus ou moins explicitement de l'expérience européenne. De nombreux parallèles sémantiques et institutionnels peuvent ainsi être établis entre les projets européen et africains, que ce soit en termes d'architecture institutionnelle (UEMOA par exemple) ou de principes de fonctionnement affichés (subsidiarité,

---

1. N.B. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent en aucun cas le point de vue de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

\* Économiste, FAO, Division de l'Économie du Développement Agricole, Rome – Jean.Balie@fao.org.

\*\* Économiste Politologue, CNRS, CIRAD, Montpellier – eve.fouilleux@cirad.fr.

proportionnalité, complémentarité, régionalité, solidarité, etc.). Ce cas de figure renvoie aux mécanismes classiques de transferts de modèles, au « mimétisme », qui caractérise la formation des politiques publiques en Afrique, directement lié aux relations de forte dépendance qui relie ce continent aux pays du nord [Darbon, 2004]. Dans le secteur agricole, la dépendance vis-à-vis du nord est financière et institutionnelle, mais elle relève également des négociations à l'OMC (dont les résultats sont directement contraignants pour la formulation des politiques domestiques). L'arène de l'OMC « renouvelle » les formes de dépendance car les pays du sud n'y sont plus dans une situation de type bailleurs de fond / récipiendaire de l'aide, mais dans la posture officielle de partenaires d'un échange politique international visant à l'élaboration négociée de règles communes. Cependant les intérêts en présence sont souvent fondamentalement divergents et relayés par des rapports de force exacerbés, quasi systématiquement défavorables aux pays du sud [Narlikar, 2001].

Afin d'analyser les mécanismes d'interaction existant entre ces différentes formes de dépendance et la nature des politiques mises en œuvre, il nous semble qu'une démarche comparative à la fois diachronique et synchronique, posant en permanence la double question de l'interprétation des politiques africaines par rapport aux expériences fondatrices au nord, tout en travaillant sur l'influence du temps immédiat sur les processus de fondation au sud, déjà testée et validée dans d'autres domaines d'action publique [Darbon, 2004], soit particulièrement intéressante. C'est pourquoi nous mettrons en perspective les PAC africaines avec l'expérience européenne selon trois angles successifs : les contextes économique et politique dans lequel les politiques sont nées, le contenu même des PAC (nature des problèmes que les politiques proposent de traiter, instruments formulés dans cet objectif), les processus et débats dans lesquels les acteurs sont impliqués en lien avec la fabrication des PAC.

### **Mise en place des PAC : des contextes politique et économique fortement divergents**

La PAC européenne a été mise en place dans un contexte politique spécifique, caractérisé en interne par la fin de la seconde guerre mondiale et en externe par les débuts de la guerre froide. Sa création, prévue dès le Traité de Rome (25 mars 1957), avait une portée symbolique spécifique : exigeant d'une part un abandon de souveraineté dans un domaine sensible puisqu'intimement lié à l'approvisionnement alimentaire des populations, et devant d'autre part concilier des politiques nationales très divergentes, elle était la marque de la forte volonté politique des six États fondateurs de la Communauté Européenne dans le sens d'une confiance et d'une collaboration étroites. Par ailleurs, elle revêtait une importance stratégique particulière en affichant l'objectif d'assurer à l'Europe son autosuffisance alimentaire, autrement dit son indépendance alimentaire vis-à-vis du reste du monde.

Si un partage des tâches clair était établi entre le niveau européen (compétence exclusive pour la politique des marchés agricoles) et le niveau national (politiques des structures), la vision de l'agriculture sur laquelle reposaient ces politiques était commune, articulée autour du référentiel de modernisation. Outre l'autosuffisance,

la PAC devait permettre la restructuration de l'agriculture européenne à travers l'agrandissement des exploitations agricoles, leur spécialisation et l'intensification des techniques (augmentation de la productivité), référentiel confirmé en France par les grandes lois d'orientation agricole de 1960-1962. Sur le plan économique, ces politiques impliquaient une sortie massive du secteur (départ des agriculteurs les moins efficaces), situation largement facilitée par la croissance du secteur industriel, absorbant la main-d'œuvre excédentaire. Sur le plan politique, les syndicats agricoles soutenaient ce référentiel de modernisation et participaient à sa formulation et sa mise en œuvre. La « cogestion » de la politique agricole française entre représentants syndicaux et représentants de l'État [Muller, 1984] s'est ainsi prolongée au niveau européen, avec la création du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) de la CEE.

La situation des différents pays africains concernés par la mise en place de politiques agricoles communes contraste pratiquement en tous points avec cette description.

#### *Difficultés économiques*

L'Afrique présente le niveau de vie des populations le plus faible de la planète et le plus grand nombre de personnes mal nourries proportionnellement à la population totale. En outre, à la différence de l'Europe qui, après la seconde guerre mondiale, a vu les épisodes de pénurie alimentaire progressivement disparaître, en Afrique subsaharienne, la situation se détériore puisque le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique a augmenté de 173 millions en 1990-1992 à 206 millions en 2002-2003 [FAO, 2005].

À de rares exceptions près, la productivité de l'agriculture traditionnelle est extrêmement faible et « l'économie paysanne d'exportation » porteuse de nombreux espoirs de développement dans les années 70 s'est essoufflée [Amin, 2004], la pauvreté générant un bas niveau de demande domestique et les débouchés extérieurs étant faibles du fait de marchés internationaux extrêmement concurrentiels et instables pour les produits d'exportation comme le café ou le cacao par exemple. Alors que dans l'Europe des années 50-60 l'exode rural s'expliquait plutôt par un phénomène de modernisation de l'agriculture couplé à l'expansion de l'industrie en zone urbaine, en Afrique, ce sont la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les campagnes qui provoquent un exode massif vers les villes. Là, en l'absence d'un secteur industriel dynamique capable d'absorber cette main-d'œuvre, la pauvreté s'accroît de manière encore plus dramatique.

Les difficultés économiques pèsent sur le fonctionnement des organisations régionales dans le secteur agricole comme ailleurs. Contrairement au projet européen dont les États membres transfèrent des fonds vers le niveau régional pour les utiliser en commun, les intégrations régionales africaines s'accompagnent de transferts de ressources minimaux. En général, les États membres s'acquittent difficilement de leurs contributions obligatoires et plusieurs organisations régionales accusent des arriérés de paiement. De nombreux projets régionaux sont financés

par des fonds extérieurs ; dans le cas de l'UEMOA par exemple, le recours à l'aide internationale pour le financement de la PAU est même inscrit dans le texte légal de la politique. Souvent, les projets d'intégration régionale en Afrique répondent aux pressions et influences externes. L'UE par exemple, qui verse 55 % de l'aide publique mondiale au développement, exige une interface régionale pour débloquer ses fonds<sup>3</sup>. En incitant les organisations économiques régionales à se doter d'un programme de sécurité alimentaire [FAO, 2003] ou en insistant pour que le volet agricole du NEPAD accorde un rôle majeur au niveau régional, la FAO pousse également dans ce sens.

### *Instabilité politique et politiques agricoles nationales virtuelles*

Les PAC africaines et européennes diffèrent également en termes de contexte politique au moment de leur mise en place. Plusieurs pays africains souffrent d'une forte instabilité politique, de multiples conflits armés territoriaux et ethniques, de nombreux régimes autoritaires ou pseudo-démocratiques<sup>4</sup> et d'un haut degré de corruption des élites<sup>5</sup>. Et si les organisations régionales affichent presque systématiquement un objectif de stabilisation et de paix entre les peuples, plusieurs groupements comprennent des pays en guerre (tensions territoriales à propos du Sahara occidental entre le Maroc et l'Algérie dans l'UMA, conflit civil en Côte d'Ivoire au sein de la CEDEAO par exemple).

En outre, l'absence de vision stratégique et de priorités politiques claires au plan national rend les initiatives régionales aléatoires et essentiellement opportunistes. Le manque de coordination des politiques nationales conduit à des duplications de projets concurrents non viables [Hugon, 1997]. De nombreux pays appartiennent simultanément à plusieurs groupements régionaux, qui correspondent à des réalités différentes et ont parfois des objectifs divers voire contradictoires : Mali, Burkina Faso et Niger par exemple, appartiennent à la fois à l'UEMOA, la CEDEAO, la CEN-SAD, le CILSS<sup>6</sup>, et à l'Union Africaine. En outre, du fait de la superposition ou de la multiplication des structures régionales, des concurrences surgissent entre organisations. L'UEMOA et la CEDEAO, par exemple, contestaient leurs mandats respectifs dans le cadre des négociations avec l'UE sur les accords de partenariat économique et c'est finalement le choix de la Commission Européenne de privilégier la négociation avec la CEDEAO qui a réglé la question.

Une autre divergence fondamentale entre les contextes européens et africains concerne l'importance accordée au secteur agricole. En effet, bien qu'il constitue l'épine dorsale de la plupart des économies africaines (l'agriculture assure jusqu'à 70 % de l'ensemble des emplois dans certains pays, génère souvent l'essentiel du

3. Union européenne : l'aide au développement des pays ACP, La Documentation Française, février 2005.

4. Togo : « après la mort de Gnassingbé Eyadéma, l'armée porte l'un de ses fils au pouvoir » (*Le Monde*, 7 février 2005).

5. Transparency International, Baromètre mondial de la corruption, 2004.

6. Comité Permanent Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel.

PIB, et représente la principale source de devises du continent, environ 40 % [FAO, 2002]), la classe politique africaine a longtemps négligé l'agriculture comme enjeu de politique publique. Alors que les instruments de soutien à la production agricole s'affichent vigoureusement dans l'histoire des pays développés, de nombreux pays d'Afrique ont au contraire longuement et largement taxé leur agriculture pour financer le développement industriel [Bates, 1983 ; Timmer, 1991]. En Tanzanie par exemple, les taxes à l'exportation sur les produits agricoles d'environ 2 % n'ont été éliminées qu'en juillet 1998<sup>7</sup>. Si les discours sur l'importance de l'agriculture comme moteur de développement pour éliminer la pauvreté des zones rurales abondent, les politiques agricoles sont rares ou correspondent à une accumulation de textes non mis en œuvre. Au Bénin par exemple, depuis 1991, ont été mis en place : une « Lettre de déclaration politique agricole », un « Document de politique de développement rural et agricole », un « Schéma directeur du secteur rural », un « Plan stratégique opérationnel », des « plans d'actions pour 15 domaines prioritaires qui seront suivis d'études régionales » [Blein, D'Andlau, 2003].

Jusqu'à une période récente, cette mise à l'écart de l'agriculture en Afrique s'est traduite par une part très faible – et en baisse – accordée au secteur dans les budgets des États. De 1997 à 2001, les pays d'Afrique subsaharienne ont alloué en moyenne 5 % de leur budget total à l'agriculture – contre 6 % entre 1990 et 1997 [Badiane, Delgado, 1995] –, avec des ratios variant néanmoins de 0,7 % pour l'Ouganda à 25 % pour le Tchad ou la Mauritanie [FAO, 2006]. Il a fallu attendre la décision de l'Union Africaine à Maputo, en 2003, pour que les États prennent l'engagement « d'allouer au moins 10 % des budgets d'investissements nationaux au développement du secteur agricole afin d'améliorer la productivité et de réduire l'insécurité alimentaire ». Les bailleurs ont aussi délaissé l'enjeu agricole. Aujourd'hui, seulement 12 % de l'aide publique au développement (APD) totale est destinée à l'agriculture contre 20 % de la fin des années 80 [OCDE, 2001].

Ces enjeux budgétaires ont des répercussions organisationnelles, comme en attestent par exemple le manque de structuration et les problèmes de fonctionnement des ministères de l'agriculture. Un tel contexte de fragilité et de marginalisation des politiques agricoles nationales fait ainsi entrevoir la création de PAC sinon comme paradoxale, du moins comme un défi en termes de fonctionnement, de coordination et de mise en œuvre. D'ailleurs, si les PAC donnent lieu à des annonces officielles souvent ambitieuses, elles sont souvent peu suivies d'effets en pratique. L'Union du Maghreb Arabe, par exemple, projetait dès l'origine la création d'un marché commun des produits agricoles. L'un des premiers textes adoptés fut une convention sur les échanges de produits agricoles, prévoyant à son article premier l'édification progressive d'une union douanière en vue de réaliser le marché commun. En vigueur depuis plus de 10 ans, elle n'est toujours pas appliquée. Dans plusieurs autres cas, l'affichage PAC correspond en réalité à des mesures ponctuelles de coopération entre pays sur l'agriculture sans qu'une poli-

7. « Trade policy for a competitive economy and export-led growth », Ministry of Industry and Trade of Tanzania, 2003.

tique sectorielle ne soit élaborée, formulée ou mise en œuvre au niveau régional, comme dans le cas du COMESA. De ce point de vue, les PAC de l'UEMOA et de la CEDEAO, étudiées plus en détail dans la suite, sont celles qui se sont le plus « concrétisées ».

### **Des contenus (objectifs, instruments) forts différents**

Les divergences entre PAC européenne et africaines se prolongent au niveau des objectifs et instruments d'action publique formulés et mis en œuvre.

À l'origine, le projet européen était exclusivement orienté vers la construction du marché intérieur. Un système garantissait les prix et l'écoulement (ou le stockage) de la production, associé à un système de prélèvements variables à la frontière (taxation des importations, subvention des exportations) protégeant les productions européennes de la concurrence éventuelle de produits venant de l'extérieur. Bien sûr, la définition de ces instruments et leur calibrage fut le fruit d'une négociation intense entre des États ayant chacun une vision claire et fortement institutionnalisée de leur intérêt dans le secteur. Une telle politique à la fois incitative et protectionniste a rapidement porté ses fruits : l'objectif d'autosuffisance alimentaire fut atteint dès les années 70. Ainsi, bien qu'originellement tournée vers la conquête du marché intérieur, la PAC s'est progressivement tournée vers l'extérieur. La Communauté Européenne est rapidement devenue un des premiers exportateurs agroalimentaires mondiaux. Mais compte tenu du caractère coûteux du dispositif pour le budget communautaire (financement du stockage et des restitutions à l'exportation) des réformes ont commencé à voir le jour dans les années 80. Le caractère « protectionniste » de la PAC a aussi généré d'importantes critiques internationales, ensuite transformées en contraintes politiques formelles avec l'ouverture du cycle de l'Uruguay au GATT en 1986 et l'abolition du statut « exceptionnel » de l'agriculture au regard des règles du commerce international. Puis les cycles successifs de négociations à l'OMC ont engendré des changements de plus en plus radicaux de l'instrumentation de la PAC, basés sur un abaissement du niveau des prix garantis (rapprochement avec le prix mondial) compensé par des aides directes aux producteurs. Dans le même temps, la valorisation des fonctions non productives de l'agriculture, de la protection de l'environnement et du développement rural sont devenus des enjeux importants du référentiel de la politique. Cette « libéralisation » de la PAC européenne ces dernières décennies s'est faite à budget agricole quasi constant, grande différence avec le cas africain.

#### *Entre d'ambitieux objectifs et des instruments non mis en œuvre*

Point commun avec la PAC de l'UE tout d'abord, les PAC africaines reconnaissent le rôle essentiel du secteur agricole dans la croissance de l'économie. La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), mise en place en décembre 2001, première PAC approuvée par une organisation économique régionale africaine, évoque ainsi la « place stratégique du secteur agricole dans l'économie des États membres de l'Union et [le] rôle fondamental qui lui est assigné de nourrir les populations et

réduire la pauvreté en milieu rural »<sup>8</sup>. L'ECOWAP<sup>9</sup>, PAC de la CEDEAO, adoptée en 2005, se justifie par « la place prépondérante de l'agriculture dans l'économie ouest-africaine et le rôle d'entraînement que son développement est susceptible d'exercer sur les autres secteurs économiques », et l'objectif de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à l'éradication de la pauvreté dans les États membres, ainsi qu'à la réduction des inégalités entre les territoires »<sup>10</sup>.

Point de différence fondamental d'avec l'UE en revanche, les PAC africaines se basent sur une approche visant essentiellement la promotion et la facilitation des échanges, ce qu'illustrent clairement les axes d'intervention de la PAU de l'UEMOA : développement et adaptation des grandes filières régionales, approfondissement du marché commun agricole, insertion de l'agriculture régionale dans le marché mondial. Leur logique est celle d'une recherche *d'autonomie alimentaire* (nécessité, non pas de produire la nourriture, mais d'avoir des capacités financières pour l'acheter sur les marchés internationaux [FAO, 2003]) plutôt que celle d'une *autosuffisance/indépendance alimentaire* mise en avant à l'époque des indépendances et jusqu'aux famines des années 70, et plutôt que celle d'une *souveraineté alimentaire* promue par des acteurs marginaux mais de plus en plus nombreux dans le débat international depuis la fin des années 90.

Alors que la PAC de l'UE visait avant tout la conquête et l'unification du marché intérieur, les PAC africaines semblent surtout considérées comme un appui à la présence sur les marchés extérieurs. Cette prééminence du commerce extrarégional est particulièrement visible en analysant les mesures réellement mises en œuvre parmi l'ensemble des mesures officiellement existantes ou en projet. Elles sont pratiquement toutes liées aux marchés internationaux et à la libéralisation : harmonisation de normes et standards, baisse des tarifs entre les pays membres et vis-à-vis de l'extérieur, adoption de tarifs extérieurs communs (TEC) à des niveaux inférieurs à la moyenne des tarifs nationaux appliqués préalablement. Le niveau de protection induit par ces politiques est donc particulièrement faible. La PAU par exemple ne permet pas de protéger l'agriculture de l'UEMOA car elle a été décidée sur la base d'un TEC dont les tarifs ont été fixés au taux plancher et non au taux plafond qu'autorisait pourtant l'Accord agricole de l'OMC, ce que dénoncent les OP pour qui « l'UEMOA doit user de tout son poids politique et de ses spécificités pour faire accepter à ses partenaires certains principes de protection du marché intérieur »<sup>11</sup>. Quant aux objectifs des PAC correspondant aux dimensions plus transversales (développement rural, recherche, vulgarisation, etc.), ils restent la plupart du temps lettre morte : « Dans tous les documents officiels nationaux et

8. Extrait de l'Acte additionnel n° 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA – préambule.

9. *Agricultural Policy of the Economic Community of West African States.*

10. Décision portant adoption de la PAC de la CEDEAO le 19 janvier 2005.

11. Entretien, représentant d'une organisation paysanne.

communautaires, on marque l'attention aux paysans et au développement rural, mais concrètement nous attendons toujours »<sup>12</sup>.

### *Une extraversion qui s'explique*

L'extraversion des PAC africaines trouve plusieurs explications. Tout d'abord, elle est liée aux représentations dominantes en matière de politiques économiques en Afrique, où vingt années de politiques d'ajustement structurel ont installé l'idée que les seules politiques efficaces étaient celles basées sur la libéralisation de l'économie et le retrait de l'État. Dans le domaine agricole, les Plans d'Ajustement Structurel Agricole ont façonné des politiques nationales caractérisées par un bas niveau de tarifs, un minimum d'intervention directe (subvention aux intrants par exemple), une privatisation des entreprises de production, transformation, commercialisation [Hibou, 1999 ; Heidhues *et alii*, 2004].

Cette situation s'explique également par la nature des représentations internationales dominantes. Alors qu'entre les années 1940 et 1970, les pays s'accommodaient du libre-échange multilatéral et les accords régionaux étaient peu nombreux, ceux des années 1960-1970 avaient pour but principal d'étendre à l'échelle régionale les politiques de substitution aux importations pratiquées au niveau national [De Melo, Panagariya, 1993], autrement dit visant des objectifs d'industrialisation, de croissance équilibrée et de réduction de la dépendance à l'égard des marchés internationaux. Puis, au cours des années 80, l'intégration régionale a connu un regain d'intérêt sous une forme marquée par l'idée d'ouverture à l'international : le régionalisme ouvert, qui se caractérise par une absence de politiques commerciales discriminatoires à l'égard des pays non membres de l'espace d'intégration régionale concerné afin de privilégier le libre-échange mondial [Bergsten, 1997], et par un unilatéralisme concerté [Fukasaku, 1996]. Cette vision de l'intégration régionale est promue et diffusée dans les pays en développement par plusieurs institutions influentes, dont en particulier la Banque Mondiale [Schiff, Winters, 2002 ; World Bank, 2005]. Une vision qui se trouve par ailleurs inscrite dans les textes légaux internationaux puisque l'article XXIV du GATT considère qu'une initiative d'intégration économique est acceptable uniquement si elle ne provoque pas d'entorse à la « clause de la nation la plus favorisée ». C'est dans le cadre de cette troisième vague de l'histoire de l'intégration régionale que les PAC africaines ont vu le jour [Matthews, 2003].

Enfin, un certain nombre de contraintes internationales pèsent – formellement et informellement – sur les politiques domestiques, qu'elles soient nationales ou régionales. On a déjà évoqué l'OMC, qui distingue les instruments ayant un effet de distorsion sur le commerce, interdits, et ceux considérés comme neutres vis-à-vis du commerce, autorisés. De telles règles limitent fortement les options possibles : ils interdisent les soutiens directs à la production par exemple (soutien des prix, subventions aux intrants, etc.). Toutefois, cette contrainte semble avoir longtemps été surestimé dans les pays en développement car les textes adoptés à l'OMC réservent des marges de manœuvre spécifiques aux pays en développement (clause *de*

12. Adresse du ROPPA aux chefs d'États de l'UEMOA à Dakar le 19 décembre 2001.

*minimis*, traitement spécial et différencié, clause de sauvegarde) qui sont rarement pleinement utilisées par les pays concernés (exemple du TEC de l'UEMOA).

Le manque de ressources budgétaires explique également l'absence de soutien à la production ou d'aides à la modernisation. Dans le cas de l'UEMOA par exemple, le fonds de développement agricole (FDA) initialement prévu pour financer des actions structurelles n'a jamais vu le jour pour des raisons budgétaires ; quant au fonds pour soutenir les investissements en zone rurale (FAIR), s'il a bien été créé, son volet agricole (qui consistait en un guichet temporaire en attendant la création du FDA) n'a pu être suffisamment doté pour permettre le financement de mesures de soutien. Mais cette explication rejoint les précédentes dans la mesure où elle débouche sur la nécessité pour les structures régionales de passer par les bailleurs de fonds pour financer les politiques et de s'exposer à leurs exigences normatives, donc entre autres au régionalisme ouvert.

### **Acteurs, institutions et débats sur les politiques agricoles**

Le processus de décision de la PAC européenne est très institutionnalisé. Les décisions sont prises par les ministres des États membres au sein du Conseil de l'agriculture, sur proposition de la Commission et avis du Parlement Européen, et après consultation du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA-COGECA). Dans la plupart des États membres, l'échange politique entre gouvernement et profession agricole est fortement structuré et pèse d'un poids conséquent sur les positions des ministres. Cependant, depuis le début des années 90, la Commission Européenne a su conquérir une position beaucoup plus offensive dans l'échange politique européen, profitant notamment des négociations commerciales internationales pour faire passer ses idées sur la PAC. Non seulement sa direction en charge de l'agriculture a longtemps été la plus nombreuse avec plus de 1500 fonctionnaires, mais la réorganisation et le renforcement de ses ressources analytiques et discursives au cours des années 90 en ont fait un acteur doté d'une capacité affirmée à structurer et animer les débats européens et international [Fouilleux, 2003, 2004].

Au-delà du symbole fort constitué par la création de PAC du fait des abandons de souveraineté consentis par les États membres en Europe comme en Afrique, le cas africain contraste assez fortement avec la situation européenne en termes de structuration des débats et négociations, en particulier concernant les moyens humains à disposition et le degré de participation de la profession aux décisions.

#### *Manque de ressources financières et humaines*

En Europe, l'attribution de compétences au niveau régional s'est accompagnée de transferts de moyens financiers et humains très importants pour permettre à l'échelon communautaire de fonctionner – un corps européen de fonctionnaires a même été créé. Au contraire, le manque de ressources matérielles et humaines mobilisables dans le secteur agricole aux niveaux régional et national handicape le fonctionnement des PAC africaines. Par exemple, le morcellement de l'administra-

tion centrale dans la plupart des pays (un ministère pour l'eau, un pour l'élevage, un pour l'agriculture, un pour les forêts, un pour le développement rural, etc.), entraîne une dispersion des moyens et ne facilite ni la définition d'une vision commune et cohérente du secteur, ni la coordination national/régional nécessaire. En outre, dans la plupart des ministères de l'agriculture des pays d'Afrique de l'ouest, du fait des contraintes posées par les plans d'ajustement structurels sur le recrutement dans la fonction publique, la pyramide des âges et le nombre de fonctionnaires constituent une difficulté majeure. Au Mali par exemple, l'âge moyen des fonctionnaires chargés de l'agriculture serait de 55 ans. Le plus souvent ce sont quelques individus seulement qui suivent les affaires régionales pour un pays donné. Au Niger, quatre personnes sont chargées des travaux ayant trait aux cinq organisations d'intégration régionale auxquelles appartient le pays (UEMOA, CILSS, CEDEAO, CEN-SAD, Union Africaine).

Au niveau régional la situation est similaire. En 2005, la Commission de l'UEMOA ne disposait que de six fonctionnaires permanents chargés de l'ensemble du travail administratif lié à la PAU, également en charge de la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement. En mars 2005, on comptait cinq personnes dans le département agriculture du Secrétariat Général de la CEDEAO chargé de l'élaboration de l'ECOWAP et de sa mise en œuvre dans les 15 pays de la sous-région.

Faute de moyens humains et financiers suffisants, l'information circule mal et les acteurs sont mal préparés au débat et à la mise en œuvre des politiques. Des textes adoptés au niveau régional sont parfois inconnus dans les ministères des pays membres<sup>13</sup>. En janvier 2007 ni les textes réglementaires, ni la PAU elle-même n'étaient accessibles sur le site web de l'UEMOA alors qu'elle date de 2001. Il arrive que les administrations des pays membres de groupements régionaux s'adressent à des organisations extérieures (FAO, UNOPS<sup>14</sup>, UE) pour obtenir des documents et textes réglementaires. Souvent, les organisations paysannes sont mieux informées que les administrations elles-mêmes.

#### *Poids des bailleurs et influence de l'expertise extérieure*

La situation africaine se caractérise également par un rôle important d'acteurs extérieurs dans les processus de décision. Les bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, UE en particulier) interviennent à la fois dans la diffusion d'idées économiques orthodoxes [Coussy, 1995] et dans les processus de décision des politiques [Bosc *et alii*, 2002]. La FAO par exemple a été étroitement associée à l'écriture de la PAC du COMESA, comme à celle de la stratégie agricole commune de la CEMAC par exemple. Cette « coopération » avec les bailleurs et organisations internationales se traduit parfois par une « exogénéisation » complète des processus de formulation des politiques, comme l'illustre le cas de la PAU. En 2000, la Commission de l'UEMOA a commandité une étude sur la définition des grandes

13. Entretien, fonctionnaires travaillant notamment en Guinée Bissau et au Niger.

14. United Nations Office for Project Services, Dakar.

orientations de sa future PAC à un bureau d'étude français<sup>15</sup>, réalisée en 2000-2001. Les trois experts « internationaux » issus de ce bureau d'étude, accompagnés d'experts « nationaux » choisis dans chaque pays membre et appuyés par un comité scientifique composé de sept chercheurs « de haut niveau » (provenant d'universités et d'organismes de recherche et de développement français) ont organisé une mission circulaire dans les 8 états membres, et mené leurs propres consultations avec les différents acteurs. Le bureau d'étude a ensuite organisé des « ateliers nationaux » entre juin et juillet 2001 et un « atelier régional » en novembre 2001, pour informer les acteurs et recueillir des avis et commentaires sur des propositions que les experts avaient préalablement formulées, pour déboucher sur l'adoption de la PAU en décembre 2001. Une telle configuration mène évidemment à s'interroger sur la légitimité d'un processus de consultation aussi rapide, aussi peu « politisé », et entièrement confié à des intervenants extérieurs.

Un tel encadrement extérieur des analyses et de l'expertise dans la formulation des politiques agricoles en Afrique ne favorise ni l'appropriation du débat par les élites concernées, ni son développement dans la sphère publique, et empêche la mise en place de phénomènes d'apprentissage et de capitalisation des expériences par les acteurs. De même, l'absence d'une classe intellectuelle active, capable de faire le lien entre État, société civile et bailleurs extérieurs pénalise l'émergence d'un débat nourri sur les politiques publiques [Mkandawire, 2000], phénomène renforcé dans le domaine agricole comme ailleurs par le fait qu'une partie significative et croissante des élites africaines est formée dans les pays industrialisés (en particulier aux États-Unis et dans l'UE), d'où elle tire une grande partie de ses référents intellectuels et pratiques.

### *Structuration régionale de la représentation agricole*

Alors qu'en Europe la profession a été associée dès l'origine au fonctionnement de la PAC, les paysans, qui sont restés très longtemps très faiblement organisés, n'ont pas de poids dans la plupart des pays africains et sont peu associés à la formulation des politiques agricoles. Au Niger par exemple, entre décembre 2001 – date de l'adoption de la PAU – et juin 2003, aucun échange n'a été lancé sur cette politique commune, ni par les autorités ni par les organisations paysannes (OP) ; en revanche des OP nigériennes participent aux consultations régionales, sans pour autant être des interlocuteurs directs de l'administration nationale.

Cependant, les OP africaines se sont nettement renforcées à partir des années 1990 et deviennent des interlocuteurs de plus en plus importants du débat régional et international [Bosc *et alii*, 2002 ; McKeon *et alii*, 2001]. Certaines développent même des relations transnationales [Ténier, 2003] avec des ONG et organisations syndicales agricoles du nord qui leur apportent visibilité internationale, soutien et assistance. Le ROPPA, Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest créé en juillet 2000 à Cotonou en réaction à la mise en place de la PAU de l'UEMOA s'est ainsi donné pour mission de porter les doléances de l'ensemble des paysans et producteurs agricoles auprès des instances

15. Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

de l'UEMOA [Tremblay, 2003]. Sur la question du coton par exemple, faisant écho aux organisations cotonnières africaines, le ROPPA a pris de vitesse les responsables politiques nationaux et régionaux en dénonçant sur la scène internationale l'effet négatif des subventions américaines et européennes sur les cours [Pesche, Nubukpo, 2004]. Souhaitant faire émerger un nouvel « espace politique régional permettant de restaurer une souveraineté mise à mal dans les domaines qui intéressent les paysans et, avec eux, tous les citoyens de la sous-région »<sup>16</sup>, le ROPPA demande à l'UEMOA d'agir pour que la communauté internationale reconnaisse d'une part le droit de construire un espace économique régional assorti d'une véritable politique agricole et d'autre part le droit à la « souveraineté alimentaire » définie à l'échelle sous-régionale, et que des instruments et des mécanismes soient mis sur pied pour assurer à la fois une protection externe et une libéralisation interne, de manière à ce que puissent s'établir dans la sous-région des prix « normalement rémunérateurs ».

Mais si leur renforcement récent a permis de renouveler les débats, les OP souffrent néanmoins des mêmes problèmes que les institutions publiques africaines (manque de ressources financières et humaines, difficultés d'organisation et de coordination), qui se répercutent sur leurs contributions techniques aux débats sur les politiques et les exposent aux mêmes formes de dépendance par rapport à l'expertise et aux financements en provenance du Nord [Balié, Fouilleux, 2007].

## Conclusion

La mise en perspective des PAC africaines et avec l'expérience européenne nous mène à repousser l'hypothèse avancée par certains auteurs d'une convergence inévitable, du fait de processus culturels mondiaux, des formes institutionnelles et des politiques publiques vers des standards internationaux [Meyer *et alii*, 1997]. Elle a plutôt souligné l'ambivalence et les complexités des situations concrètes ainsi que les différences de trajectoires entre pays et groupes de pays, et montré que des pratiques identiques peuvent avoir des significations et des répercussions très différentes d'un continent à l'autre [Hibou, 1999].

D'abord, l'appréhension de l'agriculture en tant que secteur de politique publique diffère en Europe et en Afrique. Alors qu'en Europe l'enjeu agricole a d'abord été défini dans un cadre national avec des politiques sectorielles fortement institutionnalisées, puis transféré au niveau communautaire avec une politique commune « compromis » entre les politiques nationales préexistantes, en Afrique, on assisterait plutôt à un mouvement inverse, avec effet de catalyse du niveau régional : d'abord une absence ou une vacuité des politiques agricoles nationales, puis la mise en place de politiques régionales, pourtant très faiblement mises en œuvre, qui induiraient dans un second temps le renforcement de l'organisation du secteur et des politiques au plan national.

---

16. Conclusions de l'Atelier Régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA, Ouagadougou, octobre 2001.

Ensuite, tandis qu'en Europe, la politique régionale s'est construite comme politique des marchés, sur la base d'un référentiel protectionniste et modernisateur, et accompagnée de politiques des structures bien établies au niveau national, en Afrique, les politiques agricoles communes sont essentiellement formulées sur la base d'un référentiel de régionalisme ouvert et d'insertion dans les marchés internationaux avec de rares soutiens à la production ou aux infrastructures agricoles. Contrairement à la situation européenne où la politique et ses réformes résultent d'un compromis établi entre les différents États membres sur la base d'échanges politiques nationaux fortement influencés par les syndicats agricoles, les politiques agricoles communes africaines résultent d'initiatives et de compromis élaborés avant tout avec l'extérieur, bailleurs de fonds et experts divers. De même, tandis qu'en Europe la libéralisation s'est réalisée sur la base d'un processus négocié pied à pied, de façon progressive, ciblée et amortie par des mesures de compensation, en Afrique, l'ouverture aux échanges a été le plus souvent brutale, sans préparation aucune ni compensation, et constitue le fil directeur même des PAC mises en place.

Enfin, si le poids politique de l'UE dans les négociations de l'OMC, activement entretenu par une Commission Européenne puisant habilement dans des registres discursifs aux légitimités multiples (recherche, société civile, profession), a pour l'instant permis à la PAC européenne d'adapter ses modes de soutien sans remise en cause fondamentale de son modèle, les organisations régionales africaines n'ont pas les ressources pour élaborer puis défendre un quelconque « modèle régional spécifique » de politique agricole sur la scène internationale. C'est une situation d'incapacité institutionnelle, matérielle voire intellectuelle à structurer le débat tant au niveau national que régional qui prévaut et est compensée par le recours à des ressources discursives empruntées au nord. Bien qu'affaiblie au sein des organisations de développement suite à la période d'ajustement structurel, la conception de l'intégration régionale comme instrument de coalition dans les négociations internationales visant à rééquilibrer des relations inégalitaires ou rompre des relations avec des situations jugées désavantageuses reste présente dans les esprits africains [Coussy, 1996], ce dont témoignent le COMESA, la CEDEAO et l'UEMOA où les États membres harmonisent leurs positions en vue d'améliorer leurs stratégies de négociations agricoles à l'OMC. Mais la faiblesse des ressources humaines – donc analytiques et discursives – et budgétaires des institutions communes, reflet parfois exacerbé des contraintes nationales, et l'antériorité des normes qu'ils doivent négocier explique la très faible influence des blocs africains à l'OMC. Alors que ces règles sont pour eux nouvelles et complètement exogènes, ils font face à des joueurs anciens, aguerris, dont les politiques agricoles ont directement façonné les normes et clauses internationales existantes. Contrairement à leurs partenaires principaux (États-Unis, UE, Japon, Groupe de Cairns), les pays africains négocient à l'OMC en même temps qu'ils façonnent leurs politiques non seulement régionales mais aussi nationales, ce qui fragilise inévitablement leur position et leur confère une marge de manœuvre d'autant plus réduite pour déterminer leurs propres politiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMIN S. [2004], *L'économie politique de l'Afrique dans le système mondial*, Addis Abeba, Union Africaine.
- BADIANE O., DELGADO C.L. [1995], *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Sub-Saharan Africa : A Synthesis*, Washington, IFPRI.
- BALIÉ J., FOUILLEUX E. [2007], « Politiques Agricoles Communes en Afrique. Promotion exogène ou appropriation paysanne ? », in D. Darbon (éd.), *Les politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala.
- BATES R. [1983], « Governments and Agricultural Markets in Africa », in G.D Johnson et E.G. Schuh, *The Role of Markets in the World Food Economy*, Boulder, Westview Press, p. 153-185.
- BERGSTEN F. [1997], *Open Regionalism*, Institute for International Economics, Working paper 97-3, Washington.
- BLEIN R., D'ANDLAU G. [2003], « Les politiques agricoles en jeu », *Grain de sel*, n° 25, Inter-Réseaux, p. 9-11, Paris.
- BOSC P.M., BERTHOMÉ J., LOSCH B., MERCOIRET M.R. [2002], « Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines : De la protection sous tutelle à la mondialisation », *Revue internationale d'économie sociale*, n° 285, p. 47-62.
- COUSSY J. [1995], *Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe, Représentations et projets en Afrique du sud et au Zimbabwe*, Les études du CERI, n° 10.
- COUSSY J. [1996], « L'international sans territoire. Causes économiques et imaginaires économiques de la régionalisation », *Cultures et conflits*, vol. 21-22, p. 347-372.
- COUSSY J. [2004], « Le succès du NEPAD, un paradoxe », *Perspectives internationales*, Centre Études Internationales et Mondialisation, vol. 5, n° 1, p. 4-5.
- DARBON D. [2004a], « Comparer les administrations du nord et du sud : Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », in C. Thiriot, M. Marty et E. Nadal (dir.), *Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala.
- DE MELO J., PANAGARYA A. (dir.) [1993], *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Center for Economic Policy Research.
- FAO [2002], *Le rôle de l'agriculture dans le développement des pays les moins avancés et leur intégration dans l'économie mondiale*, Rome, 139 p.
- FAO [2003], 89<sup>e</sup> session, Comité du programme, *Rapport sur les faits nouveaux importants concernant le Programme*, Rome.
- FAO [2003], *Trade Reforms and Food Security : Conceptualizing the linkages*, Rome, 275 p.
- FAO [2005], Comité de l'agriculture, *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine*, Rome.
- FAO [2005], *État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Rome, 40 p.
- FAO [2006], *Food Security and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa : Building a Case for More Public Support*, Rome, 90 p.
- FOUILLEUX E. [2003], *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 385 p.
- FOUILLEUX E. [2004], « CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations : Another View on Discourse Efficiency », *West European Politics*, vol. 27, n° 2, p. 235-255.
- FUKASAKU K. (dir.) [1996], *Coopération et intégration régionale en Asie*, Paris, OCDE.

- HEIDHUES F., ATSAIN A., NYANGITO H., PADILLA M., GHERSI G., LE VALLÉE J.C. [2004], *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa. An Assessment*, IFPRI, 2020 Discussion Paper 38, Washington.
- HIBOU B. [1999], « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État », in B. Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 398 p.
- HUGON P. (dir.) [2002], *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala.
- HUGON P. [1997], *La régionalisation comparée en Afrique Sub-Saharienne et en Asie Orientale*, Rapport rédigé pour le Commissariat Général du Plan, Paris, Cered/Cernea.
- MATTHEWS A. [2003], *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*, TMAP n° 45, FAO, Rome, 95 p.
- MCKEON N., WOLFORD W., WATTS M. [2001], *Peasant Associations in Theory and Practice*, Working Paper, UNRISD, « Project on Civil Society Strategies and Movements for Rural Asset Redistribution and Improved Livelihoods », 109 p.
- MEYER J.W., BOLI J., THOMAS G., RAMIREZ O.F. [1997], « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, vol. 103/1, p. 144-181.
- MKANDAWIRE T. [2000], *Non-organic Intellectuals and « Learning » in Policy-Making in Africa*, Paper discussed at the EGDI seminar « What do Aid Agencies and their Co-operating Partners Learn from their experiences ? », on 24 August 2000.
- NARLIKAR A. [2001], *WTO Decision-Making and Developing Countries. Trade Related Agenda Development and Equity*, Working Papers No11, Genève, South Center.
- OCDE [2001], Secrétariat du Comité d'Aide au Développement, *Aide à l'agriculture*, Paris.
- PESCHE D., NUBUKPO K. [2004], *L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation*, CIRAD.
- SCHIFF M., WINTERS L.A. [2002], *Regional Cooperation, and the Role of International Organization and Regional Integration*, World Bank Policy Research Paper 2872, July, 33 p.
- TÉNIER J. [2003], *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Paris, Les études de la documentation française, 232 p.
- TIMMER [1991], *Agriculture and the state : growth, employment, and poverty in developing countries*, Ithaca, Cornell University Press, XIII, 311 p.
- TREMBLAY L. [2003], *Appui au ROPPA dans la mise en œuvre de la politique agricole de l'UEMOA*, Paris, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, SAH/D(2003)543, 37 p.
- WORLD BANK [2005], *Global Economic Prospects 2005 : Trade, Regionalism and Development*, Washington, 182 p.