

INFLUENCER LES POLITIQUES PUBLIQUES :

L'expérience des OP du Sénégal¹

Jacques Faye, sociologue rural, IPAR

Les organisations de producteurs agricoles ont deux principales missions :

(i) fournir des services à leurs membres. C'est la raison d'être des coopératives agricoles réunies au sein de l'Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal (UNCAS) qui organisent la collecte primaire de la production de leurs adhérents et l'approvisionnement en intrants agricoles à crédit. C'est le cas des nombreuses mutuelles d'épargne et de crédit. C'est le cas de l'Association pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB) association créée par des organisations de producteurs et qui gère la composante OP du Projet des services agricoles et des organisations de producteurs (PSAOP).

(ii) défendre les intérêts de leurs membres dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. C'est la principale mission du Conseil national de coopération et de coordination des ruraux (CNCR).

qui est une plateforme paysanne regroupant plus d'une vingtaine d'organisations de producteurs.

La libéralisation de l'économie agricole a accru l'importance de ces deux missions. Dans les années 1990, l'Etat s'est désengagé de plusieurs services. Mais certains ne sont pas assez rentables pour attirer le secteur privé. Les producteurs doivent donc s'organiser pour les assurer. La privatisation entraîne l'intégration de certaines filières de production et les producteurs doivent s'organiser pour contractualiser leurs rapports avec les industriels (exemple de la filière tomate dans la vallée du fleuve Sénégal). La libéralisation met les producteurs agricoles directement en contact avec les marchés internationaux avec ses variations continues des prix agricoles. Les politiques publiques nationales sont, aussi, de plus en plus contraintes par les accords internationaux et régionaux et les projets financés par les partenaires au développement. Les OP doivent donc s'impliquer davantage dans la définition des projets de développement, des politiques nationales, dans les négociations d'accords extérieurs pour la prise en compte leurs intérêts. L'influence que les Op ont ou n'ont pas dans l'élaboration, la mise en œuvre des projets de développement, dans l'élaboration des politiques publiques et dans les négociations internationales est déterminante pour les exploitations agricoles familiales qu'elles représentent.

Nous nous intéressons ici à l'influence que le CNCR a pu avoir sur les projets, les politiques publiques et les accords extérieurs, depuis sa création. Le CNCR est la première et la plus grande plateforme paysanne au Sénégal. Il a été créé en 1993 en réaction aux politiques d'ajustement structurel menées par l'Etat sous la pression des bailleurs de fonds, en particulier de la Banque mondiale et du FMI. Il regroupe plus d'une vingtaine d'organisations nationales de producteurs. Sa mission est « la promotion de l'exploitation agricole familiale ». Nous prenons trois exemples pour les analyser et en tirer des enseignements pour les OP elles-mêmes. Les exemples sont : la participation du CNCR au PSAOP, les tentatives en cours

¹ Note de Jacques Faye rédigée en 2007

depuis 1994 de réforme de la loi sur le domaine national et l'élaboration de la loi d'orientation agro sylvo-pastorale (LOASP). Précisons que nous avons eu la chance d'accompagner le CNCR depuis sa création et d'être son principal conseiller sur toutes les questions stratégiques.

La création du CNCR a été précédée et suivie d'une réflexion intense de ses membres sur l'avenir de l'agriculture familiale. La crise agricole de la fin des années 1970 et les politiques d'ajustement structurel ont fait naître des doutes de plus en plus importants quant à la capacité des exploitations familiales à relever le défi de la productivité et de la compétitivité. Depuis l'alternance politique de 2000, l'Etat semble davantage miser sur le développement de l'entreprenariat agricole et l'agrobusiness. Il suffit de se référer à l'annexe sur l'agriculture du Plan Omega, aux documents de la stratégie de croissance accélérée (grappe agriculture et agroalimentaire) et au Plan REVA pour s'en convaincre.

Le CNCR et l'élaboration du PSAOP

Les réflexions menées par le CNCR sur les exploitations agricoles familiales l'ont définitivement persuadé de la nécessité de participer à l'élaboration des projets et politiques concernant l'agriculture et le monde rural pour les influencer. En 1995, le CNCR a exigé et obtenu de participer à l'élaboration et à la mise en du PSAOP. Au-delà des actions d'appui aux producteurs agricoles retenues dans le projet, le PSAOP définit la répartition des rôles entre l'Etat, les producteurs agricoles et leurs organisations et le secteur privé. Il était donc important pour le CNCR de se battre pour que par le biais du projet, l'Etat ne cède pas à certaines exigences des bailleurs de fonds de transférer aux producteurs certaines missions de service public ou d'intérêt public. C'est ainsi que le CNCR a pu éviter la privatisation partielle et à terme du conseil agricole et rural et de la formation agricole. Le CNCR a pu obtenir que le document de projet affirme très clairement la priorité de l'agriculture familiale dans les politiques publiques, le rôle principal des groupements de producteurs à la base dans la définition des actions de développement à mener face aux agences en charge du conseil agricole. Le CNCR a aussi obtenu que l'ASPRODEB créée par elle en 1994 soit confirmée dans son rôle d'opérateur de projet et donc soit en charge de la mise en œuvre de la composante Op du projet. Le PSAOP a été enfin la reconnaissance par l'Etat et les partenaires au développement du rôle de service public joué par les OP. La conséquence logique a donc été l'acceptation par ceux-ci que les OP puissent bénéficier dans ce cadre d'un appui institutionnel. Enfin, l'Etat et la Banque mondiale ont accepté que le CNCR soit signataire de l'accord de projet. Le président du CNCR a participé aux négociations finales à Washington.

[Nous l'avions « entraîné » pendant plusieurs jours avant son départ et lui avons rédigé un aide mémoire très détaillé. Le ministre de l'agriculture s'en étant rendu compte au cours des discussions lui en avait demandé une copie, ses collaborateurs n'ayant pas de même.]

Mais le succès le plus important obtenu par le CNCR a été le développement de relations de travail étroites entre les leaders des OP, les cadres du ministère de l'agriculture et de ses démembrés et les experts des partenaires au développement. Avec l'élaboration du PSAOP, l'Etat et les partenaires au développement ont été définitivement convaincus que les OP étaient des partenaires incontournables. En 1997, le Président de la République a accepté une des exigences formulées par le CNCR dès 1994, être reçu en audience solennelle chaque année au même titre que les syndicats de travailleurs et le patronat. L'audience solennelle s'est tenue en janvier en présence de l'ensemble du gouvernement et a permis un véritable dialogue entre le chef de l'Etat et son gouvernement d'une part et les leaders des Op d'autre part. Cette première audience a permis le rétablissement du programme agricole supprimé en

1979 : moratoire sur les arriérés de dettes, bonification du taux d'intérêt des intrants, défiscalisation des importations de matériel agricole, subvention sur les semences d'arachide, etc. C'était une première au Sénégal et en Afrique de l'Ouest. Les grands boubous basin gommés, les sourires des leaders, les accolades et les congratulations suffisaient pour en montrer l'importance. A partir de cette audience, des rencontres trimestrielles avec le Premier ministre et des rencontres quasi hebdomadaires avec le ministre de l'agriculture ont été progressivement instaurées. Ce cadre de concertation a été remis en cause avec les changements politiques intervenus en 2000, mais personne ne conteste la nécessité de concertations régulières entre les OP, l'Etat et les partenaires au développement.

Le CNCR et la réforme de la loi sur le domaine national

C'est dans le cadre du Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA) en 1995 que le gouvernement du Sénégal s'est engagé auprès des partenaires au développement à réformer la loi sur le domaine national dans le sens d'une privatisation des terres. Un groupe de travail interministériel a été mis en place à cet effet. Le groupe comprenait le président de l'Association des présidents de communauté rurale (APCR) et celui du CNCR. Un bureau d'études fut contracté pour mener une étude de terrain et faire des propositions de réforme. Le « Plan d'action foncier du Sénégal » soumis au groupe de travail l'année suivante comportait une analyse de terrain de qualité et des propositions de réforme en trois options avec des variables à valider avant l'approfondissement de l'option retenue. La lecture du rapport montre que la principale préoccupation des experts était de permettre à des investisseurs privés d'accéder au foncier domaniale et à l'obtention d'un titre foncier. Nulle part n'est posée la nécessité d'une politique foncière permettant la transformation et la modernisation des exploitations agricoles familiales soumises à un morcellement intempestif, et une gestion durable des ressources naturelles. La question foncière était réduite à une question de réforme de la loi. Comme allait le montrer les réflexions des OP, aucune des options n'était satisfaisante pour les paysans. Le ministère de l'agriculture ne donna pas suite au rapport. En 1999, le Premier ministre demanda aux élus locaux et aux OP un avis sur les propositions formulées dans le rapport. Les élus locaux, par suite du refus du CNCR, menèrent seuls, leur réflexion sous forme d'ateliers régionaux et d'un séminaire national. L'option mixte combinant la coexistence du domaine national et de titres de propriété sous réserve de mise en valeur. L'examen des comptes-rendus des ateliers régionaux et notre participation au séminaire national permettent d'affirmer que la grande majorité des présidents de conseil rural avait rejeté les trois options proposées. De façon surprenante, la déclaration finale approuvait la troisième option « pour ne pas aller à l'encontre de la politique du parti » dit le président de l'APCR.

La même année, le CNCR décida de mener sa propre réflexion. Celle-ci fut conduite de façon participative et en trois étapes : ateliers au niveau de cinquante communautés rurales, ateliers régionaux et séminaire national. Basée sur l'analyse des pratiques foncières et l'élaboration de propositions, la réflexion fut principalement animée par les leaders paysans formés à cet effet et appuyés par un petit groupe d'experts. Les élus locaux dont une majorité est d'ailleurs membre du CNCR et les autres plateformes paysannes ont été associés à la réflexion à tous les niveaux. Au niveau national et des régions, les services de l'Etat, les sociétés de développement, les ONG, les universitaires et le secteur privé ont aussi été associés. La synthèse des analyses et des propositions consignée dans un document fut remise au gouvernement, aux députés, aux partis politiques, aux organisations patronales et aux partenaires au développement et largement diffusée. La déclaration qui l'accompagnait appelait le gouvernement à la négociation et posait les principes et les exigences de base des

OP. Elle demandait l'élaboration d'une grande politique foncière et pas seulement la réforme de la loi.

C'est sur la base de cette réflexion que le CNCR a convaincu l'Etat de différer les propositions de réforme foncière contenues dans le projet de loi d'orientation agricole soumis par la Présidence de la République en 2003. Il a été soutenu en cela par les partis politiques, y compris le parti au pouvoir, et par l'opinion publique à travers les médias. L'idée que les exploitations agricoles familiales doivent avoir des droits réels sur le foncier si on veut les inciter à investir dans la modernisation de leurs exploitations semble aujourd'hui largement admise. En 2006, une commission de réforme du droit de la terre a été mise en place par le chef de l'Etat. Le CNCR en est membre malgré les tentatives de l'en écarter. Une sous commission composée uniquement de fonctionnaires de l'Etat a été chargée d'élaborer une nouvelle loi foncière. Ses travaux sont confidentiels. Mais différentes indications laissent croire que la préoccupation principale reste l'accès des investisseurs au foncier. Si les leaders du CNCR restent sur leur garde, il n'y a aucun suivi du dossier.

Le CNCR et la LOASP

En 2003, le Président de la République a soumis à la négociation un projet de loi d'orientation agricole. Le CNCR invité à la négociation a demandé qu'il lui soit donné le temps et les moyens financiers pour une concertation approfondie avec ses adhérents. Une démarche de réflexion identique à celle mise en œuvre pour le foncier a été engagée avec la formation d'animateurs paysans, la tenue d'ateliers de réflexion au niveau de l'ensemble des Comités locaux de concertation des OP (CLCOP) et des Comités régionaux de coopération des ruraux (CRCR) créés dans le cadre du PSAOP. La démarche a été clôturée par un séminaire national. Plus de trois mille producteurs, hommes, femmes et jeunes ont pris part aux ateliers. Un rapport de synthèse a consigné les analyses et les propositions des producteurs concernant le projet de loi d'orientation agricole. Un contre projet de loi a été aussi préparé et soumis à l'approbation du conseil d'administration du CNCR. Le conseil a pu désigner ses négociateurs. Ce processus de réflexion participative a permis au CNCR d'influencer très largement le contenu de la loi d'orientation agro sylvo pastorale voté en mai 2004 par l'Assemblée nationale. Il a permis de contenir les tentatives de donner une place prépondérante à l'agriculture d'entreprise et à l'agrobusiness dans la politique agricole avec comme conséquence la privatisation à terme des terres agricoles. La LOASP crée un cadre juridique, institutionnel et financier nécessaire à la mise en œuvre des politiques agricoles : reconnaissance juridique des métiers de l'agriculture avec des droits à la protection sociale, reconnaissance juridique de l'exploitation familiale, reconnaissance du rôle d'intérêt public des organisations de producteurs, création d'un Conseil national d'orientation agro sylvo pastorale et d'un fonds national de développement agro sylvo pastoral, etc. le vote de la loi a donc été considéré comme une grande avancée par les exploitants agricoles. Malheureusement depuis lors, aucun décret d'application n'a été pris.

Les leçons à tirer

Les trois exemples présentés ci-dessus permettent de dégager quelques leçons concernant les conditions nécessaires pour les OP pour influencer les politiques publiques.

La première est la nécessité d'une réflexion stratégique et participative au sein des OP. Face à la vision des Etats et des partenaires au développement, les OP doivent de façon participative développer leur propre vision pour être en mesure de défendre les intérêts des exploitations familiales qu'elles représentent. Cette vision ne peut pas être élaborée une fois pour toute.

Elle doit être le fruit d'une réflexion permanente pour l'adapter aux changements de l'environnement socio-économique, technique et agro-biologique des exploitations : négociations internationales, changement climatique, crise énergétique, etc. Il est important que les OP soient capables d'anticiper sur ces questions car elles ont peu d'emprise sur l'agenda des Etats et des partenaires au développement. Elles n'ont pas non plus les ressources financières pour, à tout moment, se lancer dans une réflexion qui associe les membres à tous les niveaux. Les réflexions du CNCR sur le foncier et sur la LOASP ont demandé des moyens financiers importants qu'il a été très difficile de mobiliser. Il n'est donc pas possible, chaque fois qu'une question importante se pose d'enclencher immédiatement de telles démarches.

La deuxième est le renforcement des capacités des leaders à tous les niveaux. Les réflexions menées par le CNCR ont été animées par des leaders paysans et ont toujours commencé par des ateliers de formation avec la participation d'experts. Le coût d'une participation des experts au niveau des ateliers locaux aurait été rédhibitoire. Les réflexions menées par le CNCR ont été une occasion exceptionnelle de faire émerger et de former les leaders de l'organisation.

La troisième est la nécessité de mobiliser une expertise. Les OP comme les partenaires au développement et les gouvernements et organismes inter-Etats ont besoin d'une expertise pour les conseiller dans leurs réflexions et dans les négociations. Il leur faut donc mobiliser cette expertise et en trouver les ressources financières. Cela peut paraître coûteux mais c'est un investissement rentable à long terme. De plus en plus de partenaires au développement et de gouvernements acceptent de les financer.

La quatrième est la définition d'une méthodologie de réflexion qui permette à des producteurs agricoles en majorité analphabètes de prendre part à une réflexion sur des questions qui paraissent a priori hors de leur compréhension. Les paysans peuvent parfaitement participer à des débats qui paraissent les plus abstraits dès l'instant que ceux chargés de l'animation de celle-ci partent des pratiques et des vécus des paysans. Par exemple, sur le foncier, un guide d'analyse élaboré avec les animateurs a permis de partir des pratiques foncières des paysans, des conflits vécus, des solutions dégagées et de les analyser pour en tirer des propositions que des spécialistes peuvent ensuite traduire en règles juridiques. L'utilisation des langues locales est incontournable pour cela.

La quatrième est l'initiation des leaders à la négociation et à leur suivi. La réflexion remarquable menée par le CNCR n'a pas eu tous les effets souhaités. Les leaders nationaux n'ont pas assumés leurs responsabilités dans la conduite des négociations. Ils ont laissés leurs experts jouer un rôle qui n'était pas le leur. La conséquence est qu'ils n'ont pas ensuite assuré le suivi de la mise en œuvre des résultats des négociations. Il ne suffit donc pas de mener des processus participatifs de négociation pour avec les adhérents définir des positions de négociations, il faut conduire les négociations, donc s'y préparer. Il faut ensuite suivre la mise en œuvre des décisions prises.

Cela fait plus de trois ans que la LOASP a été votée par l'Assemblée nationale. Elle n'est toujours pas appliquée et il n'y a aucune pression de la part des OP pour amener le gouvernement à appliquer la loi votée.