



HAL
open science

Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique

Eve Fouilleux, Jean Balié

► To cite this version:

Eve Fouilleux, Jean Balié. Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique. *Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale*, 2009, 31, pp.129-149. 10.3917/psud.031.0129 . hal-02910105

HAL Id: hal-02910105

<https://hal.science/hal-02910105>

Submitted on 31 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PÔLE SUD

Revue de science politique de l'Europe méridionale

Économie sociale, territoire et politique en Europe du Sud

N° 31 - 2009/2

Publiée avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique

P Ô L E S U D

Faculté de Droit, 39 rue de l'université
34 060 Montpellier cedex 2
Tel : (+33) (0)4 67 61 46 58 - mèl : jfontaine@univ-montp1.fr

Revue publiée par l'association des Amis de la Revue Pôle Sud (ARPoS)

Comité de rédaction / Editorial Staff

Directeur de la publication : Paul Alliès & William Genieys
Rédacteur en chef : Mohammad-Saïd Darviche
Secrétaire de rédaction : Jacques Fontaine
Rubrique « lectures » : Jean Joana, Christophe Roux
Conception graphique et mise en page : Julien Préau

Comité de lecture / Editorial Board

Xavier Ballart (Université autonome de Barcelone)
Luigi Bobbio (Université de Turin)
Cesar Colino (UNED Madrid)
Xavier Coller (Université Pablo de Olavide)
Georges Contorgeorgis (Université de Pantéon)
Maurizio Cotta (Université de Sienne)
Olivier Dabène (IEP d'Aix)
Roberto Di Quirico (Université de Pise)
Jean-Yves Dormagen (Université de Montpellier I)
Michel Hastings (IEP de Lille)
Xavier Itçaina (IEP de Bordeaux)
Marc Lazar (IEP de Paris)
Ramón Máiz (Université de Saint-Jacques-de-Compostelle)
Gilles Massardier (Université de Lyon II)
Cesare Mattina (Université de Provence-Aix-Marseille I)
Laura Michel (Université de Montpellier I)
Javier Moreno Fuentes (Université de Barcelone)
Leonardo Morlino (Université de Florence)
Gerassimos Moschonas (Université de Pantéon)
Emmanuel Négrier (Université de Montpellier I)
Romain Pasquier (IEP de Rennes)
Hubert Peres (Université de Montpellier I)
Fernando Ruivo (Université de Coïmbra)
Andy Smith (IEP de Bordeaux)
Marc Smyrl (Université de Denver)
Pedro Tavares de Almeida (Université de Lisbonne)
Maria Manuela Tavares Ribeiro (Université de Coïmbra)
Marco Tarchi (Université de Florence)
Luca Verzichelli (Université de Sienne)

Ce numéro a bénéficié du soutien financier de la Région Languedoc-Roussillon

Pôle Sud est indexé par *Zeller Dietrich Bibliographische Verlag*, Osnabrück (Allemagne)
et *Sociological Abstracts*, San Diego, Californie (USA)

LE DOUBLE PARADOXE DE LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES AGRICOLES COMMUNES EN AFRIQUE. UN CAS IMPROBABLE DE TRANSFERT DE POLITIQUE PUBLIQUE

Ève Fouilleux

CEPEL (CNRS-UMR 5112) et MOISA (CIRAD-UMR 1110), Montpellier

Jean Balié

FAO, Rome¹

RÉSUMÉ / ABSTRACT

Cet article s'intéresse à la multiplication des projets de mise en place de politiques agricoles communes en Afrique depuis le début des années 2000, qu'il propose d'aborder comme une forme de transfert de politique publique. Il souligne tout d'abord une très forte influence extérieure dans l'émergence de ces politiques (bailleurs de fonds internationaux, coopération bilatérales, ONG), qui se manifeste tant dans leurs objectifs et instruments, que dans leurs processus d'élaboration. L'article s'intéresse ensuite à la réception de ces transferts en soulignant que malgré leur très faible niveau de mise en œuvre, les ébauches de mise en place et les débats autour des politiques agricoles communes ont favorisé des processus d'apprentissage. Les organisations paysannes en particulier en ont tiré certaines ressources politiques, qui leur permettent de participer d'autant plus activement à la réorientation actuelle des débats relatifs à l'action publique dans le domaine agricole en Afrique.

Common agricultural policies in Africa have emerged and multiplied in the last decade. This can be understood as resulting from specific policy transfers. The first part of the paper underlines a very high level of influence by external actors (international organisations, bilateral cooperation, NGOs) on both the nature (policy objectives, instruments) and decision processes of these policies. The second part looks at the reception of the policy transfers. Despite a very low level of implementation of the policies, some learning processes can be underlined, as regarding peasants' organisations in particular. The emergence of these common agricultural policies have provided them with new political resources and arenas, and they are now in a better position to participate actively to the evolving contemporary debate on agricultural policies in Africa.

MOTS-CLÉ / KEYWORDS

Afrique, Intégration régionale, Politique agricole commune, transfert de politiques publiques
Africa, Common Agricultural Policy, Policy Transfer, Regional Integration

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'Agriculture et l'Alimentation.

Le début des années 2000 a vu se multiplier en Afrique les projets de mise en place de politiques agricoles communes (PAC). S'inscrivant dans le mouvement de relance récente des initiatives d'intégration régionale sur ce continent, ces initiatives sont apparues dans des groupements régionaux aussi divers que la CEDEAO² et l'UEMOA³ pour l'Afrique de l'Ouest, le COMESA⁴ et l'EAC⁵ dans les zones Est et Sud du continent, ou encore la CEMAC⁶, la CEN-SAD⁷ ou l'UMA⁸ pour l'Afrique du Nord et Centrale. Tous ces projets sont basés sur la reconnaissance d'un rôle essentiel du secteur agricole dans l'économie et la croissance. La décision de création de la Politique Agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA par exemple, évoque « 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 »⁹. Dans le cas de l'ECOWAP¹⁰, politique agricole commune de la CEDEAO, les pays membres justifient l'instauration d'une PAC 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 se donnent l'objectif global 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 »¹¹. La Stratégie Agricole Commune de la CEMAC, est quant à elle présentée comme le moyen le plus sûr d'améliorer les revenus des populations rurales et globalement de développer l'économie rurale et régionale à long terme.

Cette reconnaissance d'un rôle majeur de l'agriculture fait écho à la réalité économique dans la mesure où l'agriculture constitue l'épine dorsale de la plupart des économies africaines, assurant jusqu'à 70% de l'ensemble des emplois dans certains pays, générant souvent la part la plus importante du PIB,

2. La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest créée en 1975 regroupe 15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

3. L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, créée en 1994, regroupe 8 pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

4. *Common Market of East and Southern Africa* : le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe créé fin 1993 regroupe 19 pays : Angola, Burundi, Comores, Congo (R. D.), Érythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Ile Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

5. *L'East African Community* créée fin 1999 regroupe 3 pays : Kenya, Ouganda, Tanzanie.

6. La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, créée en 1994, regroupe 6 pays : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Tchad.

7. La Communauté des États Sahélo-Sahariens créée en 1998 regroupe 21 pays : Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Gambie, Guinée Bissau, Libéria, Libye, Mali, Maroc, Niger, Nigeria, Sénégal, Somalie, le Soudan, Tchad, Togo, Tunisie.

8. L'Union du Maghreb Arabe créée en 1989 regroupe 5 pays : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie.

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

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

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

et représentant la principale source de devises -environ 40% des entrées des monnaies fortes du continent (FAO, 2002). En revanche, elle fait figure de paradoxe si l'on en juge par la situation historique de l'agriculture en Afrique sur le plan politique, ou en d'autres termes, en tant que secteur d'action publique. Car en effet, la classe politique africaine a longtemps complètement délaissé le secteur agricole, lui accordant souvent une part très faible -et en baisse ces dernières années- du budget des États (Badiane et Delgado, 1995). Entre 1997 et 2001, les pays d'Afrique subsaharienne ont alloué en moyenne 5% de leur budget total à l'agriculture contre 6% entre 1990 et 1997 -avec des ratios variant néanmoins de 0,7% pour l'Ouganda à 25% pour le Tchad ou la Mauritanie (FAO, 2005). En termes d'instruments mis en œuvre, au contraire de l'histoire des pays développés, où les politiques redistributives et les instruments de soutien à la production agricole sont partout vigoureusement présents, la plupart des pays africains depuis la période d'indépendance ont une tradition de taxation du secteur agricole afin de financer leur développement industriel (Timmer, 1991 ; Krueger, 1992 ; Mazoyer et Roudart, 2002). Cette faible priorité accordée à l'agriculture en Afrique est classiquement expliquée dans les travaux académiques par l'existence d'un biais en faveur des populations urbaines, plus concentrées et physiquement plus proches des lieux du pouvoir que les populations paysannes et rurales, lointaines et peu organisées donc potentiellement moins menaçantes pour le maintien au pouvoir des dirigeants¹².

Partant de ce constat d'un délaissement historique de l'agriculture en tant que secteur d'action publique en Afrique, cet article s'interroge sur le paradoxe que semble constituer dès lors la mise en place de politiques agricoles communes aux quatre coins du continent. Comment comprendre que des pays tendant à négliger l'enjeu agricole au niveau national choisissent de s'en saisir au niveau régional ? Comment interpréter la manière dont ils le font, autrement dit la nature des politiques mises en place ? Afin de répondre à ces questions nous emprunterons à l'approche dite « cognitive » des politiques publiques, tant sur le plan des questions posées que de la méthodologie de recherche adoptée¹³. Nous nous interrogerons dans une première partie sur la façon dont se sont construites les représentations sur lesquelles se basent les PAC africaines : d'où viennent les idées qui en ont influencé le projet et la construction et comment ont-elle été amenées à s'institutionnaliser dans le

12. Voir par exemple (Bates, 1981).

13. Sur le plan méthodologique, trois moyens principaux d'approche du terrain empirique ont été mobilisés : (i) une activité d'observation participante, (ii) des entretiens semi-directifs avec différents acteurs concernés par ces PAC : fonctionnaires internationaux, consultants divers des politiques de développement en Afrique, fonctionnaires nationaux des pays concernés, responsables d'ONG, représentants d'organisations paysannes (sur l'entretien cf. par exemple (Pinson et Sala Pala, 2007), et (iii) l'analyse de la littérature grise, des déclarations politiques et des textes réglementaires (quand ces derniers existent) concernant les politiques étudiées. L'analyse de trois PAC en particulier a nourri la recherche présentée dans cet article : la PAU de l'UEMOA, mise en place en décembre 2001, l'ECOWAP de la CEDEAO, adoptée le 19 janvier 2005, et la Stratégie Agricole de la CEMAC, approuvée le 27 août 2003 à Bangui, mais dont le processus de validation est toujours en cours.

cadre de ces politiques ? A quelle vision de l'enjeu « agriculture », de son rôle dans l'économie et la société ces idées correspondent-elles ? Répondre à ces questions met immédiatement en évidence une forte influence extérieure. La mise en place de PAC en Afrique renvoie ainsi en partie à une problématique de transfert de politiques publiques (Dolowitz et March, 1996 ; Evans et Davies, 1999 ; Dolowitz et March, 2000) à laquelle nous contribuerons en insistant, dans le sillage de Patrick Hassenteufel (2005), sur les dimensions de sociologie des acteurs opérant les transferts –notamment en terme de stratégies discursives, sur les modes de réception des éléments transférés, et sur les processus d'hybridation à l'œuvre, tout en gardant à l'esprit la variété des situations sur le terrain en fonction des pays ou des régions considérées, autrement dit la grande diversité « des Afriques » (Darbon, 2004b). Nous retrouverons la question de la réception du transfert dans la deuxième partie de l'article, où nous aborderons les formes et les conditions de la mise en œuvre de politiques agricoles communes en Afrique. Malgré des dysfonctionnements forts importants, il semble en effet que ces politiques donnent lieu à des phénomènes de rétroaction -non attendus mais non moins négligeables- en matière de mobilisation et d'action collective sectorielle, au niveau tant national que régional et international.

Une forte influence extérieure au continent

L'influence extérieure sur les affaires africaines en général et agricoles en particulier n'est évidemment pas chose nouvelle puisqu'elle remonte au moins aux débuts de la colonisation à la fin du dix-neuvième siècle¹⁴. La nature des politiques agricoles et des formes de mobilisation et d'organisation du travail agricole (plantations versus exploitations familiales en particulier) à mettre en place en Afrique a d'ailleurs fait l'objet de débats importants au sein des administrations coloniales et au sein d'instituts et associations internationales dès cette période (Daviron, 2008). Plus récemment, les Plans d'Ajustement Structurel Agricole (PASA)¹⁵ ont façonné des politiques nationales caractérisées par un bas niveau de protection douanière, un minimum d'intervention directe (type subvention aux intrants par exemple), une privatisation des entreprises de production, transformation, commercialisation, et une réduction drastique du nombre de fonctionnaires (Hibou, 2004 ; Heidues et al., 2004). Aujourd'hui, les changements de discours des grandes

14. Certains auteurs ont même souligné l'extraversion de l'Afrique est une caractéristique fondamentale de l'Afrique sur la longue durée ; cf. Bayart (2000) par exemple.

15. Les politiques d'ajustement structurel, imposées par le FMI et la Banque Mondiale à partir du début des années 80 aux pays en développement en contrepartie de nouveaux prêts (ou de l'échelonnement d'anciens prêts) reposaient sur des mesures de dévaluation de la monnaie nationale, hausse des taux d'intérêt, réduction des dépenses publiques, privatisations massives, réduction des subventions publiques, blocage des salaires ; elles se déclinaient également en plans sectoriels, comme les PASA, visant une libéralisation maximale du secteur agricole.

institutions internationales et leurs nouveaux mots d'ordre autour d'une nécessaire « appropriation » des politiques (*ownership*) par les pays, de « partenariats », ou encore de « participation » pourraient légitimement faire penser qu'elles se traduisent par des pratiques que l'analyse de la formulation et de la mise en œuvre des PAC mettrait en évidence. Comme l'illustrent les sections suivantes, l'écart entre rhétorique et réalité semble cependant demeurer important.

Les bailleurs de fonds comme producteurs d'idées sur les PAC africaines

L'influence extérieure s'exprime à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle n'est pas pour rien dans la relance, ces dernières années, de l'intégration régionale en Afrique, autrement dit sur la mise en place d'initiatives politiques communes au niveau global. L'Union européenne en particulier, principal pourvoyeur d'aide au développement¹⁶, pose l'existence d'une interface régionale comme condition pour le versement de ses fonds dans le cadre de son neuvième Fonds Européen de Développement (FED, 2000-2007). Celui-ci stipule explicitement que la signature des accords se fera entre l'UE et les organisations régionales, et précise même lesquelles : la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest, le COMESA pour l'Afrique de l'Est, la CEEAC¹⁷ pour l'Afrique centrale par exemple. Mais on trouve également ces incitations des bailleurs de fonds au niveau sectoriel. L'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) par exemple pousse très fortement les organisations économiques régionales à se doter d'un programme régional de sécurité alimentaire¹⁸. Elle a insisté par ailleurs pour que le volet agricole du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) accorde un rôle de premier plan au niveau sous-régional.

Mais, au-delà de la relance globale de l'intégration régionale, l'influence extérieure explique également l'apparition des projets de PAC, notamment à travers l'aura particulière dont la PAC européenne jouit en Afrique (Ténier, 2003). Erigée en exemple de réussite, présentée comme un des facteurs majeurs ayant mené l'Europe aux premiers rangs des exportateurs de produits agricoles et alimentaires, elle revient constamment dans le discours des acteurs quand on les interroge à propos des PAC africaines. De nombreux parallèles sémantiques et institutionnels peuvent d'ailleurs être établis entre les projets européen et africains, que ce soit en terme d'architecture (structures institutionnelles de l'UEMOA calquées sur celles de l'UE), ou en terme de principes de fonctionnement affichés (subsidiarité, proportionnalité, complémentarité, régionalité, solidarité, partenariat, concertation, progressivité

16. L'Union européenne verse 55% de l'aide publique mondiale au développement (*Union européenne : l'aide au développement des pays ACP*, La Documentation Française, février 2005).

17. Communauté Economique des États d'Afrique Centrale.

18. À ce jour, la FAO a préparé 63 programmes spéciaux de sécurité alimentaire dans le monde, dont 16 programmes régionaux, parmi lesquels 4 sont mis en œuvre (dont un seul en Afrique : celui de l'UEMOA).

pour la PAC de la CEDEAO). Autant d'éléments qui rapprochent les PAC africaines de formes caractéristiques de mimétisme des politiques publiques au « sud » par rapport au « nord » (Darbon, 2004a).

Pour autant, si l'on se réfère aux instruments de politique publique mis en œuvre, les PAC africaines n'ont proprement rien à voir avec la politique européenne. Cette dernière, initialement basée sur la préférence communautaire, autrement dit sur une approche « protectionniste », s'est ouverte à la fois tard, progressivement, et de manière ciblée à la concurrence internationale. Au contraire, la plupart des PAC africaines affichent des objectifs de promotion des échanges et d'ouverture aux marchés situés à l'extérieur des frontières régionales. La PAU de l'UEMOA par exemple se donne trois axes d'intervention : le développement et l'adaptation des grandes filières régionales, l'approfondissement du marché commun pour le secteur agricole, et l'insertion de l'agriculture régionale dans le marché mondial. Quant à l'ECOWAP de la CEDEAO, elle vise l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture, la mise en œuvre du régime commercial intra-communautaire, et l'harmonisation du régime commercial extérieur (protection et harmonisation des positions de négociation). Au-delà des objectifs déclarés, une telle prévalence de l'enjeu commercial apparaît encore plus nettement quand on analyse précisément la nature des mesures réellement mises en œuvre. Pour la plupart, elles concernent les instruments liés aux marchés internationaux et à la libéralisation (harmonisation des normes, baisse des tarifs entre les pays membres et vis-à-vis de l'extérieur, adoption de tarifs extérieurs communs (TEC) bas), tandis que les mesures plus transversales ou de soutien à la production parfois affichés restent souvent lettre morte dans la pratique.

Il peut sembler logique, compte tenu des faibles ressources financières des pays concernés, que les PAC africaines ne mettent pas en œuvre de soutien direct à la production. En revanche, le fait qu'elles se soient tournées dès l'origine vers le commerce et qu'elles soient présentées par leurs responsables comme un appui à la présence sur les marchés extérieurs appelle quelques explications. L'hypothèse avancée ici est qu'elle s'explique en grande partie par la nature des représentations dominantes, des institutions et des pressions existantes au niveau international, relayées au niveau national par un certain nombre d'acteurs de l'élite politique, administrative, et financière.

Entre les années 1940 et 1970, les pays s'accommodaient du libre échange multilatéral et les accords régionaux étaient peu nombreux. Plus fréquents dans les années 1960-1970, ils avaient pour but principal d'étendre à l'échelle régionale les politiques de substitution aux importations pratiquées au niveau national (De Melo et Panagarya, 1993). Politique visant à satisfaire la demande domestique en remplaçant progressivement les produits importés par la production locale, la stratégie de substitution aux importations renvoyait à des objectifs d'industrialisation, de croissance équilibrée et de réduction de la dépendance d'une économie à l'égard des marchés internationaux. Puis, au cours des années 80, est apparue une nouvelle vision de l'intégration régionale, dite de « régionalisme ouvert », se caractérisant par une absence

de politiques commerciales discriminatoires à l'égard des pays non membres de l'espace régional concerné afin de privilégier le libre échange mondial (Bergsten, 1997), et par un unilatéralisme concerté (Fukasaku, 1996). C'est dans le cadre de cette « troisième vague » de l'histoire de l'intégration régionale dans les pays en développement (Mathews, 2003), que les initiatives de PAC africaines ont vu le jour.

Promue et diffusée dans les pays en développement par plusieurs institutions influentes, dont en particulier la Banque Mondiale (Schiff et Winter, 2002 ; Banque Mondiale, 2005), cette vision de l'intégration régionale est par ailleurs inscrite dans les textes légaux internationaux puisque l'article XXIV du GATT considère explicitement qu'une initiative d'intégration économique n'est acceptable que si elle ne provoque pas d'entorse à la « clause de la nation la plus favorisée ». L'OMC figure d'ailleurs au premier rang des contraintes internationales formelles pesant sur les politiques domestiques. Dans le domaine agricole, elle interdit les mesures ayant un effet de distorsion sur le commerce et autorise celles considérées comme neutres. De telles règles limitent considérablement les options possibles, mais leur caractère contraignant a été parfois surestimé en Afrique, ce que certains acteurs expliquent par une recherche des responsables politiques régionaux d'un statut de « bon élève » auprès des institutions internationales. Ainsi par exemple le tarif extérieur commun de l'UEMOA, fixé au taux plancher et non au taux plafond qu'autorisait l'Accord agricole de l'OMC, ne permet à la PAU d'accorder qu'un niveau de protection très marginal à l'agriculture de la sous-région.

En tant que politiques communes « ouvertes » sur l'extérieur les PAC africaines se situent ainsi dans le prolongement « naturel » dans le temps (des années 80 à nos jours) et dans l'espace (du niveau international – FMI, BM, OMC – vers le niveau national puis régional) des représentations dominantes en matière de politiques économiques héritées de vingt années de politiques d'ajustement structurel appliquées dans tous les pays en Afrique. D'ailleurs, au-delà des contraintes institutionnelles et pressions qu'ont pu exercer directement les institutions internationales, on peut également évoquer les processus d'apprentissage et de socialisation aux approches libérales et politiques et au régionalisme ouvert dans le domaine agricole. Ainsi les formations académiques reçues dans les universités d'économie agricoles américaines ou européennes, de même que les modules de formation continue (dits de « renforcement » ou de « développement » des capacités) dispensés par les organisations internationales aux fonctionnaires des différents pays africains, ont progressivement installé l'idée que les seules politiques efficaces étaient celles basées sur la libéralisation des échanges agricoles et le retrait de l'État des activités productives sectorielles et de leur encadrement.

C'est ainsi par exemple que s'est complètement transformée la définition des moyens d'atteindre la sécurité alimentaire. Tandis que jusqu'aux famines des années 70, il s'agissait d'assurer « l'autosuffisance (indépendance) alimentaire » en développant l'offre par le soutien à la production, cet objectif a été abandonné à partir des années 90 dans les grandes organisations in-

ternationales comme dans la quasi-totalité des pays africains au profit de la notion « d'autonomie alimentaire » (*food self reliance*), qui insiste sur la nécessité, non pas de produire la nourriture, mais d'avoir les capacités financières pour l'acheter, au plus bas prix possible, sur les marchés internationaux (FAO, 2003). Les recettes généralement appliquées dans le cadre des PAC africaines, basées sur la promotion et la facilitation des échanges, s'inscrivent très clairement dans un tel cadre. Ainsi peut-on lire dans le compte-rendu de la consultation tenue au Niger sur l'élaboration de la PAU : « La sécurité alimentaire du pays doit donc s'appuyer non sur la recherche de l'autosuffisance mais sur le dégagement de ressources grâce à l'ouverture des marchés (l'UEMOA, c'est 50 millions de consommateurs) ».

... et comme encadrants de leurs processus de formulation

Outre leur rôle actif dans la diffusion d'idées économiques orthodoxes (Coussy, 1995, 2004), la présence des bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, Union européenne en particulier) reste très importante dans les pays, ainsi que leur implication directe dans les processus de décision (Bosc *et al.*, 2002). La situation moyenne typique en Afrique serait d'environ 30 agences d'aide différentes assistant à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies, politiques et programmes par pays (Heidhues *et al.*, 2004). Leur intervention passe la plupart du temps par un soutien financier et par la fourniture d'expertise, situation que l'on retrouve au niveau régional. Dans le cas de l'UEMOA par exemple, le recours à l'aide internationale pour le financement de la politique agricole commune est même inscrit dans le texte légal de la politique. Ce type de situation se traduit parfois par des dépendances très fortes : les retards et reports de mise en œuvre de la PAU après son adoption par exemple ont en grande partie été dus aux difficultés budgétaires connues par la Coopération Française en 2003 et 2004.

Ensuite, la « coopération » avec les bailleurs et les organisations internationales se traduit souvent par une certaine « exogénéisation » des processus de formulation des politiques. A nouveau, l'élaboration de la PAU de l'UEMOA fournit une excellente illustration de ce phénomène. En 2000, la Commission de l'UEMOA a commandité une étude sur la définition des grandes orientations de sa future politique agricole commune à un bureau d'étude français, l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), réalisée en 2000-2001. 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 ainsi organisé une mission circulaire dans les huit états membres, et mené des « 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, qui avaient pour but à la fois d'informer les acteurs et

de recueillir des avis et commentaires sur des propositions que les experts avaient préalablement formulées. La PAU fut ensuite adoptée en décembre 2001. Une telle configuration mène évidemment à s'interroger sur la légitimité d'une politique issue d'un processus de consultation aussi restreint et rapide, aussi peu politisé, et entièrement confié à des intervenants extérieurs. Elle soulève en tous cas la question de la légitimité et du caractère réellement « approprié » d'une « consultation » réalisée sans échange direct entre les acteurs de la société civile et l'administration et le pouvoir politique officiellement en place dans le pays.

La Stratégie Agricole Commune de la CEMAC, dont le processus d'élaboration n'est pas achevé, et la PAC du COMESA, présentent des caractéristiques similaires. La FAO en particulier est très étroitement associée à leur écriture¹⁹. Une réunion d'experts en juillet 2003 tenue à Douala (Cameroun) avait ainsi pour objectif central la « mise en cohérence » de la Stratégie Agricole Commune de la CEMAC avec le Programme Régional de Sécurité Alimentaire de la FAO. De même, sur demande du Secrétariat Exécutif de la CEMAC, la FAO l'« assiste » pour améliorer le document de stratégie et l'« accompagne » dans le processus de validation et de mise en œuvre depuis décembre 2005. Malgré des discours officiels présentant la question de « l'appropriation » de ces politiques par les pays et organisations régionales concernés comme un enjeu crucial, la contribution déterminante d'experts extérieurs à certaines étapes clés du processus fait douter de la réalité d'un tel processus.

Cet encadrement extérieur quasi systématique des analyses et de l'expertise dans la formulation des politiques en Afrique ne favorise ni l'appropriation du débat par les élites nationales et régionales, ni son développement dans la sphère publique. Il empêche aussi la mise en place de phénomènes d'apprentissage et de capitalisation des expériences par les acteurs concernés dans le pays, ce qui handicape fortement les politiques publiques africaines, de même que l'absence d'une intelligentsia, d'une classe intellectuelle active, capable de faire le lien entre État, société civile et bailleurs extérieurs (Mkandawire, 2000). Ce phénomène est renforcé par le fait déjà souligné qu'une partie significative et croissante des élites africaines est formée dans les pays industrialisés (en particulier aux États Unis et dans l'Union européenne), d'où elle tend à tirer ses référents aussi bien intellectuels que pratiques.

19. Voir par exemple le discours de Jacques Diouf, Directeur Général de la FAO, Cinquième Conférence de la CEMAC, janvier 2004.

Des effets de feed-back malgré une mise en œuvre inexistante

« À la limite, c'est l'État lui-même qui n'existe plus en tant que technologie générale de la domination. Nominale, il existe toujours un pouvoir central. Son organigramme demeure plus ou moins intact, de même que le système de la titulature ou le formalisme de ses rituels et de ses déclarations. Le principe de la nomination reste détenu par un autocrate. Dans certains cas, un imaginaire administratif survit, bien que les institutions et la bureaucratie supposées l'incarner se soient effondrées. Très souvent, il n'existe plus de hiérarchie ni d'organisation pyramidale centralisée en tant que telle. Les ordres émis depuis le haut sont rarement exécutés ou, s'ils le sont, ce n'est jamais sans de profondes torsions et modifications. Les interlocuteurs changent constamment, à tous les échelons. »

Même sans aller jusqu'à cette vision particulièrement pessimiste du sociologue Achille Mbembé (1999), la simple mention de l'état « improbable » (Ribier *et al.*, 2005) des politiques agricoles nationales en Afrique, correspondant en fonction des pays soit à une absence totale, soit à une accumulation de textes non mis en œuvre²⁰ permet de comprendre que le fonctionnement des PAC africaines puisse s'avérer particulièrement difficile. L'affaiblissement considérable des administrations concernées – notamment suite aux plans d'ajustement structurels déjà évoqués – et leur difficulté croissante à assurer toute coordination des actions en milieu rural explique le niveau de mise en œuvre très faible de ces politiques. Pour autant, il semble que l'annonce de la mise en place de PAC, qui s'est par ailleurs produite dans un contexte général caractérisé par un certain regain de légitimité des politiques publiques, ait généré un certain nombre d'effets d'apprentissage intéressants, en particulier parmi les élites paysannes.

Des difficultés de fonctionnement et de mise en œuvre des PAC...

D'une manière générale, la mise en œuvre d'une politique commune, autrement dit impliquant plusieurs États, implique d'une part de faire fonctionner une machinerie, un appareil commun, qui puisse assurer un minimum

20. Au Niger, jusqu'à l'adoption d'une Stratégie de développement rural en 2003, il n'y a pas eu de politique agricole à proprement parler, sauf quelques textes concernant le secteur de plus ou moins près, répondant essentiellement aux exigences respectives des bailleurs de fonds (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté de la Banque Mondiale, Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire de la FAO par exemple). À l'inverse au Bénin, 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 suivi d'études régionales », qui n'ont pas – ou très peu – été mis en œuvre (Blein et D'Andlauer, 2003).

de coordination dans la mise en œuvre, et d'autre part bien sûr d'avoir les capacités nationales de suivre les affaires communes et d'y participer.

En termes de fonctionnement, contrairement au cas européen par exemple, où les États membres transfèrent des fonds vers le niveau régional pour les utiliser en commun, les intégrations régionales africaines donnent lieu à des transferts minimaux de ressources depuis le niveau national. En général, les États membres s'acquittent difficilement de leurs contributions obligatoires et plusieurs organisations régionales ont du mal à fonctionner du fait des arriérés de paiement. Cela se traduit notamment par d'importants manques de personnel. La Commission de l'UEMOA par exemple ne dispose que de six fonctionnaires permanents chargés de l'ensemble du travail administratif lié à la PAU mais aussi à la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement en cours d'élaboration. Du côté du Secrétariat Général de la CEDEAO, on comptait en mars 2005 seulement cinq personnes au département agriculture, autrement dit en charge de l'élaboration de l'ECOWAP et de sa mise en œuvre dans les quinze pays de la sous-région. Quant à la CEMAC, c'est un unique expert qui doit couvrir les questions agricoles et de développement rural pour les six pays de la zone.

Le manque de ressources humaines est également problématique concernant le suivi national des affaires régionales, assuré le plus souvent par quelques individus seulement. Au Niger, en 2004, 4 personnes étaient en charge des travaux ayant trait aux cinq organisations d'intégration régionale auxquelles appartient le pays (UEMOA, CILSS, CEDEAO, CEN-SAD, Union Africaine), toutes politiques confondues. En outre, le très fort morcellement de l'administration centrale que l'on retrouve 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 au fonctionnement des PAC. Faute de moyens humains et financiers suffisants, l'information circule mal. Les textes adoptés au niveau régional sont parfois inconnus dans les ministères des pays membres²¹. Le manque d'information sur les politiques et l'absence de lieux identifiés où la trouver sont tels qu'il arrive que les administrations des pays membres doivent s'adresser à des organisations extérieures (FAO, UNOPS²², Union européenne), pour obtenir documents et textes réglementaires régionaux ou nationaux²³. Enfin, grâce à leurs réseaux internes et externes à la région, les organisations paysannes sont parfois mieux informées que les administrations. Un tel déficit de mise à disposition, de circulation et de transparence de l'information compromet fortement l'émergence de débats ouverts et accroît d'autant plus la déconnexion entre la politique et les politiques publiques. Les contraintes budgétaires et humaines ont des conséquences déterminantes sur les calendriers et les niveaux de mise en œuvre des politiques. À l'image de ce qui se produit

21. Entretiens (Guinée Bissau, Niger).

22. *United Nations Office for Project Services*, Dakar.

23. Entretiens.

souvent au niveau national, les PAC se réduisent la plupart du temps à des déclarations d'intention, annonces officielles souvent ambitieuses mais peu suivies d'effets en pratique. Dans le cas de la CEMAC par exemple, presque dix ans après son lancement, le document de Stratégie n'est toujours pas intégralement approuvé. Si une décision du 11 décembre 2000 autorise son secrétariat exécutif « à engager toutes les actions susceptibles d'assurer la coordination des politiques agricoles des États membres conformément aux dispositions des articles 33 et 34 de la Convention de l'UEAC », le manque de moyens humains et financiers, mais également les problématiques et priorités politiques complètement divergentes des pays membres (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Centrafrique et Tchad) (sahéliens ou équatoriaux, producteurs de pétrole ou pas du tout, en guerre pour certains, enclavés pour d'autres, etc.) empêchent tout avancement dans ce sens. Quant à la CEDEAO, si une politique agricole commune, l'ECOWAP a été approuvée en janvier 2005, aucune mesure concrète n'est encore en vigueur. L'Union du Maghreb Arabe projetait dès l'origine la création d'un marché commun agricole. 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.

Quand elle n'est pas complètement absente, la mise en œuvre est très souvent « différentielle », les instruments relatifs au fonctionnement et à la libéralisation des marchés étant appliqués, et les objectifs affichés correspondant aux dimensions plus transversales (développement rural ou recherche et vulgarisation) restant lettre morte. Dans le cas de l'UEMOA par exemple, le fonds régional de développement agricole (FRDA) 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, s'il a bien été créé, son volet agricole (qui consistait en un guichet temporaire en attendant la création du FRDA) n'a jamais été suffisamment doté pour permettre le financement de mesures de soutien.

Comme au niveau national, il semble que cette absence de mise en œuvre des PAC résulte en grande partie à la fois des « situations de dédoublement quasi constitutionnel du pouvoir (hiérarchies formelles et parallèles, réseaux publics et réseaux occultes...) » (Mbembé, 1999) et du « sur-pluralisme des normes » caractérisant les sociétés africaines postcoloniales : si les écarts entre discours officiel et pratique sont propres à toute politique publique, ils sont exacerbés dans le cas de l'Afrique par « l'injection par l'extérieur d'une strate supplémentaire de normes, règles, et d'institutions à la pluralité des normes existantes, sans les faire disparaître. Cette situation explique l'existence "d'agendas cachés" de la part des gouvernements, qui doivent en même temps répondre aux conditionnalités externes (en matière de gouvernance, de décentralisation, de démocratisation, de déréglementation) et gérer les conditions de reproduction de leur pouvoir et de leur autorité selon des normes politiques fort différentes » (Chauveau *et al.*, 2001). Ces agendas cachés se traduisent par une « sorte de schizophrénie de beaucoup d'acteurs,

qui naviguent entre d'un côté un système de règles officielles non appliquées ou non applicables, mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l'extérieur et les "bailleurs" et, de l'autre côté, des règles "de fait", elle mêmes diverses » (Chauveau *et al.*, 2001).

qui n'empêchent pas la progressive structuration d'un échange politique sectoriel

Si, comme on l'a abondamment décrit, l'influence extérieure sur les PAC en Afrique est lourde et leur mise en œuvre quasi-inexistante, il semble pourtant que ces politiques aient eu des effets en retour en termes d'apprentissage d'une part, et en termes de structuration du débat et d'organisation collective des acteurs d'autre part.

Tout d'abord, on peut noter qu'à la suite de décisions régionales concernant l'agriculture, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Africaine ont pris des engagements concrets en faveur du secteur agricole à Maputo en juillet 2003, en décidant « 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 ». Cette décision inédite semble aller au delà d'un simple effet d'annonce puisque plusieurs pays ont effectivement pris des mesures pour investir dans l'agriculture et affichent des engagements nouveaux dans ce secteur. Au Sénégal, une Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale a été promulguée le 04 juin 2004, après avoir « fait l'objet d'échanges et de débats intenses à différents niveaux et entre divers acteurs pour arriver à un texte consensuel »²⁴. Comme au Burkina Faso, l'élaboration de la loi d'orientation agricole du Mali en 2005 a généré d'importants débats avec les organisations paysannes, fortement intégrées au processus²⁵.

Ensuite, on peut noter une évolution nette du contenu des PAC successivement mises en place, avec en particulier un affranchissement progressif par rapport au discours du régionalisme ouvert. La première, la PAU de l'UEMOA, est la plus « libérale » : elle est essentiellement axée sur les performances des productions et des filières vis-à-vis du commerce mondial et limitée dans ses interventions par un niveau de tarif extérieur commun bas. L'ECOWAP de la CEDEAO vise aussi une modernisation du secteur, tout en accordant plus d'importance au développement du marché intra communautaire. Quant à la plus récente, la Stratégie Agricole de la CEMAC, elle se démarque fortement des deux autres avec ses quatre axes stratégiques : « améliorer les conditions de vie des producteurs par l'accroissement des revenus », « développer les infrastructures pour l'accès au marché », « augmenter les budgets nationaux alloués au secteur agricole », « négocier des

24. Allocution du Directeur de cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'agriculture et de l'hydraulique du Sénégal. Rapport général, Atelier national de concertation sur la politique agricole de la Communauté économique de l'Afrique de l'ouest, ECOWAP, 03-05 Novembre 2004, Dakar, Sénégal.

25. Cf. <http://loa.initiatives.net.ml>

accords commerciaux régionaux et internationaux stimulants et bénéfiques pour le secteur agricole et rural ». Elle est la seule à citer explicitement la recherche de meilleures conditions de vie pour les producteurs, à évoquer au premier plan les enjeux non strictement agricoles mais également ruraux, et à afficher la nécessité non pas de se mettre en adéquation avec les règles internationales, mais d'avoir une approche plus proactive des négociations.

Un tel infléchissement des objectifs affichés des PAC correspond à de multiples processus d'apprentissage. Tout d'abord, il est à mettre en relation avec le constat quasi-unanime des principaux acteurs du développement, reconnaissant depuis quelques années l'échec relatif des recettes libérales appliquées dans la période précédente²⁶ et rappelant l'État au moins dans ses fonctions économiques régulatrices et structurantes²⁷. Mais l'évolution du contenu des PAC africaines dans le temps s'explique également par le rôle accru joué par les organisations paysannes dans la formulation des politiques. Elles sont devenues des interlocuteurs de plus en plus importants du débat régional ces dernières années (Bosc *et al.*, 2002 ; McKeon *et al.*, 2004), notamment par l'intermédiaire du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest. Créé en juillet 2000 à Cotonou, le ROPPA a émergé en réaction à la mise en place de la PAU de l'UEMOA, à partir de la volonté des acteurs de terrain d'investir un « 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 »²⁸. Une telle volonté de s'organiser au niveau régional existait depuis plusieurs années parmi les responsables d'organisations paysannes de pays comme le Sénégal ou le Burkina Faso, mais peinait à se mettre en place. L'établissement de la PAU en a été le catalyseur : « Depuis vingt ans, nous attendons ce moment pour obtenir ce dialogue »²⁹.

Le ROPPA s'est donné pour mission de porter les doléances et préoccupations de l'ensemble des paysans et producteurs agricoles regroupés au sein des diverses organisations nationales auprès des instances sous-régionales (Tremblay, 2003). Il demande à l'UEMOA et à la CEDEAO de faire reconnaître deux droits fondamentaux par la communauté internationale: d'une part le droit de construire un espace économique régional et, dans ce cadre, une véritable politique agricole, et d'autre part le droit à la « souveraineté alimentaire » définie à l'échelle sous-régionale (qui exprime la priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population), qu'il revendique en Afrique de l'Ouest et partout dans le monde. Il demande que

26. Malgré plus d'une décennie d'application de modèles d'inspiration libérale basés sur la promotion du commerce, les échanges intra-régionaux en Afrique sont toujours aussi faibles et la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux est en réduction constante: la part de l'Afrique dans les exportations agricoles mondiales est ainsi passée de 8% en 1971-1981 à 3,4% en 1991-2000 (FAO, 2003).

27. Dans le cas de la FAO, on peut souligner par exemple une évolution dans ce sens du profil des experts en charge de l'assistance à la mise en place des PAC.

28. Conclusions de l'Atelier Régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA, Ouagadougou, les 2, 3 et 4 octobre 2001.

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

des décisions soient prises, des instruments et des mécanismes mis sur pied pour assurer à la fois une protection externe et une libéralisation interne, pour que puissent s'établir des prix « normalement rémunérateurs » dans la sous-région. Le ROPPA attend que les représentants nationaux et régionaux africains « affirment leur souveraineté » et relaient les revendications des paysans auprès de ceux qui sont implicitement reconnus comme la source du pouvoir et le lieu des décisions fondamentales sur l'orientation des PAC. Comme le souligne Mamadou Cissokho, Président d'honneur du ROPPA : « Quoi qu'on nous dise, nous savons que l'on nous a engagés dans un combat perdu d'avance contre des concurrents autrement plus puissants que nous. Cette compétition que les plus forts veulent toujours durcir est impossible pour nous. On peut nous tromper, c'est le jeu, mais nous ne pouvons pas nous tromper nous-mêmes à moins de souhaiter un suicide collectif. Quoi qu'on nous dise ce que nous mangeons n'est pas sur le marché mondial. Quoi qu'on nous dise les produits d'exportation qui sont depuis cent ans sur le marché mondial n'ont pas servi le développement des campagnes. Ils ont fait pousser les villes. »³⁰

Non seulement le ROPPA s'autorise à interpellier les dirigeants sur ses revendications, ce qui ne correspond pas à un schéma classique pour les politiques publiques en Afrique, mais il dispose également d'une capacité propre d'analyse des enjeux et de la situation des politiques mises en œuvre. Son influence – et celle des organisations paysannes africaines en général – sur le contenu des PAC mises en place est lisible en particulier à travers le retour des références à l'agriculture familiale³¹ et l'emploi de la notion de souveraineté alimentaire. Ainsi, l'ECOWAP de la CEDEAO affiche-t-elle comme premier objectif spécifique d'« assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région », qu'elle explicite un peu plus loin : « La politique agricole communautaire opte prioritairement pour l'augmentation de l'offre régionale afin de satisfaire les besoins alimentaires ». Ces formulations contrastent avec les objectifs déjà cités de la PAU de l'UEMOA, rédigée cinq années auparavant, de facture plus explicitement libérale : la profession agricole ne disposait d'aucun levier efficace pour véhiculer un quelconque message politique à ce moment-là.

Cependant, les processus d'apprentissage à l'œuvre diffèrent fortement d'une région à l'autre et l'influence des organisations paysannes est variable. À la différence de l'ECOWAP de la CEDEAO, la Stratégie Agricole Commune de la CEMAC ne fait pas mention de souveraineté alimentaire, ni de reconquête du marché intérieur régional (alors que la région est importatrice nette de produits agricoles) mais insiste plutôt sur la nécessité d'augmenter les revenus des producteurs hors du secteur agricole. Cette absence de référence à la souveraineté alimentaire par la CEMAC alors qu'elle

30. Atelier régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA, Ouagadougou, octobre 2001.

31. Voir par exemple : ROPPA - SOS faim, *L'avenir de l'agriculture... à travers les exploitations familiales ?*, 2003, 10 p.

constitue un leitmotiv dans les débats en Afrique de l'Ouest, s'expliquerait à la fois par la faiblesse des organisations professionnelles agricoles en Afrique Centrale et par leur mise à l'écart du processus de formulation de la politique, d'ailleurs explicitement reconnue dans le document de présentation de la Stratégie : « La méthodologie de préparation de la stratégie n'a pas pu être complètement appliquée, notamment en ce qui concerne la participation des acteurs du milieu agricole et rural. Des propositions d'amélioration de la démarche participative ont été avancées par le Secrétariat Exécutif et par les experts. Il s'agit notamment de partager le document avec les organisations paysannes et les autres acteurs de la société civile en vue de recueillir leurs commentaires et observations et de les inviter aux ateliers techniques et de validation du document de stratégie avant sa publication en version finale ».

Par ailleurs, même les organisations paysannes les plus influentes restent particulièrement fragiles. Si le ROPPA est désormais repéré comme un acteur incontournable des négociations régionales et internationales, si son rôle de premier plan dans l'affaire du coton à Cancún (Nubupko et Pesche, 2004), ses stratégies d'alliance avec des interlocuteurs bien choisis au nord, ou la reprise de ses priorités par la CEDEAO attestent de son influence croissante, cela n'empêche pas pour autant qu'il souffre, comme les autres organisations paysannes, des mêmes problèmes que les institutions publiques africaines : manque de ressources financières et humaines, difficultés d'organisation et de coordination, notamment avec la « base ». Cela a des conséquences sur leurs contributions techniques aux débats sur les politiques, avec des revendications parfois mal structurées et la possibilité pour les gouvernements de contester la représentativité de certaines organisations et d'ignorer leurs revendications. Et aux mêmes maux répondant les mêmes remèdes, le recours au soutien extérieur est souvent la règle pour pallier ces faiblesses. Désireux de voir la société civile se structurer, de nombreux bailleurs de fonds apportent une assistance multiforme. Par exemple, le Club du Sahel de l'OCDE soutient le ROPPA à travers de la fourniture d'expertise via des consultants internationaux (Tremblay, 2003 ; Toulmin et Guèye, 2003). La coopération allemande (GTZ) a financé les voyages des représentants professionnels burkinabés pour leur permettre participer aux débats sur les politiques agricoles lors des négociations OMC à Hong Kong en décembre 2005. Plusieurs ONG fournissent aussi leur appui. S'ils sont jugés nécessaires par la plupart des acteurs, de tels soutiens n'en portent pas moins le risque de générer les mêmes dépendances vis-à-vis de l'extérieur que celles décrites au sujet des administrations.

Conclusion

Nous avons commencé cet article en soulignant le côté doublement paradoxal de l'émergence de politiques agricoles communes dans le cadre de groupements régionaux en Afrique. En effet, la faible importance politique habituellement accordée au secteur agricole dans la plupart des pays d'Afrique d'une part, et le caractère *a priori* coûteux en termes d'organisation, d'administration et de coordination de toute politique commune d'autre part, ne laissent pas forcément présager la mise en place de PAC africaines. Nous avons montré ensuite que l'explication de ce paradoxe exige de faire un détour par l'extérieur : les PAC africaines correspondent à des processus promus, formulés, souvent encadrés et parfois même conduits, par les bailleurs de fonds bilatéraux ou internationaux pour le développement, corroborant les analyses selon lesquelles les politiques publiques en Afrique « ne correspondent pas à des productions sociales internes, mais à des formes d'adaptation de processus aux modèles extérieurs, en cours localement » (Darbon, 2004a). Nous avons souligné également que le caractère exogène des processus d'élaboration et de mise en œuvre des PAC explique leur forte orientation libérale initiale. Ainsi, alors que la PAC européenne fait office de référence symbolique quasi-systématique dans le discours des acteurs rencontrés, sa forte composante à la fois protectionniste et interventionniste ne se retrouve pas du tout dans les PAC mises en place en Afrique. Les instruments et mesures qui les composent sont au contraire le résultat de la prégnance des théories du régionalisme ouvert portées par les bailleurs de fonds et des convictions d'élites africaines formées aux critères de la « bonne gouvernance » économique. L'exemple des PAC africaines illustre donc la complexité et la multi-dimensionnalité des processus de transfert de politique publique, d'autant plus qu'ils s'effectuent entre des pays caractérisés par des contextes économiques, sociaux, institutionnels et politiques forts différents, et qu'ils font intervenir un grand nombre d'acteurs intermédiaires dotés d'importantes ressources politiques.

Une autre dimension importante des processus de transfert de politique publique concerne les phénomènes d'hybridation auxquels ils donnent lieu. Nous avons souligné de ce point de vue qu'à l'image des politiques nationales, la mise en œuvre des PAC africaines étudiées reste très lacunaire, notamment en raison des fortes contraintes budgétaires et du manque de ressources matérielles et humaines. Cependant, un tel déficit ne peut être imputé uniquement au manque de ressources, de connaissances ou d'expertise, ou à des procédures administratives inadaptées (Keeley et Scoones, 2000). Le caractère exogène des processus d'élaboration des politiques d'une part, et les formes de réappropriation particulières des processus par les acteurs nationaux d'autre part, y jouent également un rôle essentiel. En effet, vue du côté des élites des pays africains concernés (ou, en d'autres termes, des « bénéficiaires » du transfert), la vague des PAC peut être analysée comme le résultat de stratégies de captage de financements sur le thème porteur de la régionalisation, les fonds alloués aux PAC alimentant à la fois le « flou »

du cadre de l'action publique -fluctuant au gré des « modes » lancées par les bailleurs en fonction de leurs priorités du moment, et le « double secteur étatique » caractéristiques des politiques publiques en Afrique (Chauveau *et al.*, 2001).

Pourtant, malgré le caractère importé et « plaqué » de ces politiques et leur faible niveau « d'appropriation » – ou tout du moins leurs formes d'appropriation spécifiques, la mise en place de PAC (et en particulier de la première, la PAU de l'UEMOA) a suscité l'apparition de nouveaux acteurs au niveau régional. Souvent mieux organisés qu'au niveau national, ces acteurs qui se revendiquent comme « organisations paysannes » sont capables de participer aux débats agricoles dans des enceintes sous-régionales comme l'UEMOA ou la CEDEAO. Ils ont acquis une légitimité et une vigueur qui leur permet d'argumenter autour de propositions nouvelles et « hétérodoxes », et de s'inviter à participer aux débats jusqu'au niveau international (OMC). En somme, dans une partie de l'Afrique au moins, on assiste à un effet de rétroaction significatif de la mise en place des PAC : alors que la situation initiale se caractérisait soit par une absence, soit par une vacuité effective des politiques agricoles nationales, les politiques régionales tendent, malgré leur très faible mise en œuvre, à induire la relance et le renforcement du secteur. L'ECOWAP semble ainsi s'être libérée du « tabou » qui assimilait encore récemment les politiques agricoles à des entraves systématiques au libre marché (Blein et d'Andlau, 2003). Mieux que la rhétorique de participation et « d'empowerment » promue par les bailleurs de fonds internationaux, parfois décrite comme forme métaphorique de colonisation (Cook, 2001) sans effets réels sur les processus des politiques (Stewart et Wang, 2003), la mise en place de PAC en Afrique aurait donc à la fois relégitimé l'agriculture en tant que secteur d'intervention publique et induit une appropriation du débat par les acteurs de terrain. En délimitant des espaces de débats nouveaux, les cadres institutionnels formels et informels nouvellement créés par les PAC auraient ainsi un effet de catalyse via le niveau régional, qui pourrait faire entrevoir, dans le domaine agricole et rural au moins, certaines formes de reconnexion entre « la » politique et les politiques publiques en Afrique.

Sans doute de tels changements ne sont-ils pas étrangers, d'une manière ou d'une autre, de l'apparente inversion de tendance qui s'est amorcée récemment dans la communauté internationale, puisqu'après avoir longuement délaissé l'enjeu agricole, qui en 15 ans a perdu plus de 56 % de la valeur absolue de l'aide au développement qui lui était autrefois destinée³², les bailleurs de fonds, et à leur tête la Banque Mondiale, semblent considérer à nouveau l'agriculture -et le rural- comme des éléments incontournables à toute stratégie globale de réduction de la pauvreté (Banque Mondiale, 2007).

32. Secrétariat du Comité d'Aide au Développement, Aide à l'agriculture, OCDE, Paris, décembre 2001. Tous pays confondus, l'aide est passée de plus de 9 milliards de dollars EU en 1983 à près de 4 milliards en 1998, parallèlement à une forte réduction des investissements dans ce secteur et dans les régions rurales.

Références / References

- Badiane O., Delgado C. L., *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Sub-Saharan Africa: A Synthesis*, Washington, IFPRI, 1995.
- Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'agriculture au service du développement*, Washington, 2007.
- Banque Mondiale, *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development*, 2005.
- Bates R.H., « Markets and States in Tropical Africa : The Political Basis of Agricultural Policies », *California series on social choice and political economy*, Berkeley, University of California Press, 1981.
- Bayart J.-F., « Africa in the World : A History of Extraversion », *African Affairs*, n° 99, 2000.
- Bergsten F., *Open Regionalism*, Institute for International Economics, Working paper 97-3, Washington, 1997.
- Blein R., D'Andlau G., « Les politiques agricoles en jeu », *Grain de sel*, n° 25, Inter-Réseaux, Paris, 2003.
- Bosc P.-M., Berthomé J., Losch B., Mercoiret M.R., « Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines : De la protection sous tutelle à la mondialisation », *Revue internationale d'économie sociale*, n° 285, 2002.
- Chauveau J.-P., Le Pape M., Olivier de Sardan J.-P., « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in Winter G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD-Karthala, 2001.
- Cook B., « From Colonial Administration to Development Management », *IDPM Discussion Paper Series*, Working Paper n° 63, 2001.
- Coussy J., « Le succès du NEPAD, un paradoxe », *Perspectives internationales*, Centre Études Internationales et Mondialisation, vol. 5, n° 1, 2004.
- Coussy J., *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, 1995.
- Darbon D., « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in Triulzi A. (ed.), *State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2004a.
- Darbon D., « Comparer les administrations publiques du Nord et du Sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afrique », in Thiriot C., Marty M., Nadal E. (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004b.
- Daviron B., « Mobilizing African Native Agriculture: the Elaboration of an International Standard of Colonial Government », Paper for the second European Congress in World and Global History, Dresden, July 2008.
- De Melo J., Panagarya A. (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Center for Economic Policy Research, Cambridge, 1993.
- Dolowitz D. & Marsh D., « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 2, 1999.
- Dolowitz D. & Marsh D., « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000.

- Evans M. & Davies J. « Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-Disciplinary Perspective », *Public Administration*, vol. 77, n° 2, 1999.
- FAO, *Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa: Building a Case for More Support*, 2005.
- FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the linkages*, Rome, 2003.
- FAO, *Le rôle de l'agriculture dans le développement des pays les moins avancés et leur intégration dans l'économie mondiale*, Rome, 2002.
- Fukasaku K. (dir.), *Coopération et intégration régionale en Asie*, Paris, OCDE, 1996.
- Hassenteufel P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.
- Hibou B., « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État », in Hibou B. (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.
- Heidhues F., Atsain A., Nyangito H., Padilla M., Ghersi G., Le Vallée J.-C., *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa. An Assessment*, IFPRI, 2020 Discussion Paper 38, Washington, 2004.
- Keeley J., Scoones I., « Knowledge, Power and Politics : the environmental policy-making in Ethiopia », *Journal of Modern African Studies*, vol. 38, n° 1, 2000.
- Krueger A.O., *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Vol. 5, A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries, A World bank comparative study*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992.
- McKeon N., Watts M. and Wolford W., *Peasant Organizations in Theory and Practice*, UNRISD 2004.
- Matthews A., *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*, TMAP 45, FAO, Rome, 2003.
- Mazoyer M., Roudart L., *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil, 2002.
- Mbembé A., « Du gouvernement privé indirect », *Politique Africaine*, n° 73, 1999.
- Mkandawire T., « 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 ?*, 24 August 2000.
- Nubukpo K., Pesche D., « L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation », *Politique africaine*, n° 95, 2004.
- Pinson G., Sala-Pala V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007.
- Ribier V., Le Coq J.-F., Pesche D., *Évaluation transversale des projets FSP d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de la ZSP*, CIRAD Tera, 2005.
- Schiff M., Winters L.A., *Regional Cooperation, and the Role of International Organization and Regional Integration*, World Bank Policy Research Paper 2872, July, 2002.
- Stewart F., Wang M., « Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round ? », Oxford University : *QEH Working Paper Series*, n° 108, October 2003.
- Ténier J., *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Paris, La documentation française, 2003.

La mise en place de politiques agricoles communes en Afrique

- Timmer C., *Agriculture and the State: Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.
- Toulmin C., Guèye B., *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, Sahel and West African Club, OECD, SAH/D(2003)541, Paris, 2003.
- Tremblay L., *Appui au ROPPA dans la mise en œuvre de la politique agricole de l'UE-MOA*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, SAH/D(2003)543, Paris, 2003.

P Ô L E S U D

PRÉSENTATION DES ARTICLES

Les contributeurs doivent faire parvenir un fichier *Microsoft Word* à jfontaine@univ-montp1.fr pour :

LEUR ARTICLE

- comprenant 40 000 caractères au maximum, notes et références bibliographiques comprises en Français ou en Anglais,
- avec un **résumé** (1 000 caractères au maximum, en français et en anglais),
- et des **mots-clés** (en français et en anglais),

A. Présentation générale

- Les articles sont tapés dans la police TIMES ou TIMES ROMAN, (corps 12, interlignage 1,5 sans saut de paragraphe),
- Le **titre** de l'article est tapé en **majuscule** et en **gras**,
- Les **intertitres** sont tapés en **gras**, et sont **numérotés**,
- Les **pages** sont **numérotées**,
- Les **auteurs** sont identifiés par leur nom et prénom, le nom de leur organisme d'appartenance (ex. CNRS), l'intitulé de leur équipe de rattachement (ex. CEPEL, UMR 5112), les références postales,
- Les **références** (Auteur, Année) renvoient à la bibliographie en fin d'article.

B. Les notes

Les notes sont tapées en **minuscule** (corps 10) et portées en **bas de page**. Réservées aux compléments d'informations, elles peuvent renvoyer aux références bibliographiques, mais sans les contenir (Auteur, Année).

C. Les références bibliographiques

Elles sont portées en dernière page, sous forme de liste alphabétique.

Plusieurs références à un même auteur seront également classées par années de publication.

Dans un souci d'homogénéisation de tous les articles, elles seront présentées comme suit :

- Pour les ouvrages, monographies, rapports :

Nom, Prénom(s) [(initiale(s))], du (des) auteur(s), titre (en italique), lieu d'édition, éditeur, année d'édition
Ex. : Hermet G., *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007.

- Pour les ouvrages collectifs :

Nom, Prénom(s) [(initiale(s))], du (des) directeur(s), titre (en italique), lieu d'édition, éditeur, année d'édition. La mention (dir.) pour les ouvrages en français [ou (ed.) pour les ouvrages en anglais] doit suivre le (les) prénom(s) et nom(s) du ou des directeurs.

Ex. : Linz J. J., Stepan A. (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, 3 vol., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

- Pour les articles :

Nom, Prénom (s) [(initiale (s))], titre (entre guillemets), titre de la revue (en italique) ; ensuite numéro, volume, mois et année de parution de la revue.

Ex. : Leca J., « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, 1998.

- Pour les contributions à un ouvrage collectif :

Nom, Prénom (s) [(initiale (s))], titre (entre guillemets), suivis de la mention «in» (en italique) et du ou des prénoms [(initiale (s)) et noms des directeurs [(dir.) ou (ed.)], titre de l'ouvrage (en italique), le lieu d'édition, l'éditeur, l'année d'édition

Ex. : Katznelson I., « Periodization and Preferences. Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Science », in Mahoney J., Rueschemeyer D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

D. Tableaux, graphiques et encadrés

Le nombre des tableaux, graphiques et encadrés est limité au strict nécessaire.

Ceux-ci doivent être numérotés et suivis d'une légende (Time, corps 10, gras).

LEUR NOTE DE LECTURE

- comprenant de 10.000 à 15.000 caractères,
- et respectant les mêmes consignes de présentation générale des articles.

P Ô L E S U D

PRÉSENTATION DES ARTICLES

Les contributeurs doivent faire parvenir un fichier *Microsoft Word* à jfontaine@univ-montp1.fr pour :

LEUR ARTICLE

- comprenant 40 000 caractères au maximum, notes et références bibliographiques comprises en Français ou en Anglais,
- avec un **résumé** (1 000 caractères au maximum, en français et en anglais),
- et des **mots-clés** (en français et en anglais),

A. Présentation générale

- Les articles sont tapés dans la police TIMES OU TIMES ROMAN, (corps 12, interlignage 1,5 sans saut de paragraphe),
- Le **titre** de l'article est tapé en **majuscule** et en **gras**,
- Les **intertitres** sont tapés en **gras**, et sont **numérotés**,
- Les **pages** sont **numérotées**,
- Les **auteurs** sont identifiés par leur nom et prénom, le nom de leur organisme d'appartenance (ex. CNRS), l'intitulé de leur équipe de rattachement (ex. CEPEL, UMR 5112), les références postales,
- Les **références** (Auteur, Année) renvoient à la bibliographie en fin d'article.

B. Les notes

Les notes sont tapées en **minuscule** (corps 10) et portées en **bas de page**. Réservées aux compléments d'informations, elles peuvent renvoyer aux références bibliographiques, mais sans les contenir (Auteur, Année).

C. Les références bibliographiques

Elles sont portées en dernière page, sous forme de liste alphabétique.

Plusieurs références à un même auteur seront également classées par années de publication.

Dans un souci d'homogénéisation de tous les articles, elles seront présentées comme suit :

- Pour les ouvrages, monographies, rapports :

Nom, Prénom(s) [initiale(s)], du (des) auteur(s), titre (en italique), lieu d'édition, éditeur, année d'édition
Ex. : Hermet G., *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007.

- Pour les ouvrages collectifs :

Nom, Prénom(s) [initiale(s)], du (des) directeur(s), titre (en italique), lieu d'édition, éditeur, année d'édition. La mention (dir.) pour les ouvrages en français [ou (ed.) pour les ouvrages en anglais] doit suivre le (les) prénom(s) et nom(s) du ou des directeurs.

Ex. : Linz J. J., Stepan A. (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, 3 vol., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

- Pour les articles :

Nom, Prénom (s) [(initiale (s))], titre (entre guillemets), titre de la revue (en italique) ; ensuite numéro, volume, mois et année de parution de la revue.

Ex. : Leca J., « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, 1998.

- Pour les contributions à un ouvrage collectif :

Nom, Prénom (s) [(initiale (s))], titre (entre guillemets), suivis de la mention « in » (en italique) et du ou des prénoms [(initiale (s)) et noms des directeurs [(dir.) ou (ed.)], titre de l'ouvrage (en italique), le lieu d'édition, l'éditeur, l'année d'édition

Ex. : Katznelson I., « Periodization and Preferences. Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Science », in Mahoney J., Rueschemeyer D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

D. Tableaux, graphiques et encadrés

Le nombre des tableaux, graphiques et encadrés est limité au strict nécessaire.

Ceux-ci doivent être numérotés et suivis d'une légende (Time, corps 10, gras).

LEUR NOTE DE LECTURE

- comprenant de 10.000 à 15.000 caractères,
- et respectant les mêmes consignes de présentation générale des articles.

Économie sociale, territoire et politique en Europe du Sud

Coordination : Xabier Itçaina

THEMA

Xabier Itçaina, Annie Gouzien

Héritages et institutionnalisations de l'ESS dans trois régions d'Europe du Sud : quatre pistes de recherche

Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti

Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de *Care* en Europe

Rosa Sanchez Salgado

Les effets des programmes européens sur les associations du secteur social : une influence à niveaux multiples

Laure Gayraud

Comparaison de la politique d'emploi à destination des personnes handicapées en région Aquitaine et en province de Ravenne

Amaia Agirre, Iosu Lizarralde, Rafael Altuna, Hervé Grellier

Building up an innovation region through cooperative experiences

Lontzi Amado-Borthayre

Enjeux de gouvernance dans une coopérative multinationale : *Fagor Electrodomésticos* face à la globalisation et à la critique syndicale

ARENA

Mathieu Petithomme

L'évolution des attitudes et du vote nationaliste au Pays Basque espagnol depuis la transition démocratique (1978-2008)

Ève Fouilleux, Jean Balié

Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique

Prix : 19€

Pôle Sud
N° 31 - 2009/2

Persee

CAIRN

chercher : repérer : avancer



ISBN 978-2-918036-09-8



9 782918 036098
ISSN 1262-1676