

LES ORGANISATIONS PAYSANNES SENEGALAISES DANS LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES : LE CAS DES APE

Marie Hrabanski et Denis Pesche (CIRAD)

Avec la collaboration d'Amel Benkahla et Cheikh Oumar Ba (IPAR)

1. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) ET LE SENEGAL

Depuis 2002, l'Union européenne (UE) et la région Afrique de l'ouest (AO - 16 pays) négocient un Accord de partenariat économique (APE). Cet accord de libre-échange était censé remplacer au 1er janvier 2008 le régime préférentiel non réciproque dont bénéficiaient les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) depuis les Conventions de Yaoundé (1967-1974) et les Accords de Lomé (1975-2000). La Convention de Cotonou définit une nouvelle stratégie qui a pour objectif de transformer les accords ACP non réciproques en accord de libre-échange UE-ACP réciproques. C'est la CEDEAO, composée de PMA et de pays non-PMA, qui a été mandatée pour négocier les accords régionaux au nom des 16 pays de la zone. La date de signature des APE était initialement prévue au 31 décembre 2007, toutefois fin 2010, aucun accord n'a encore été signé.

Le Sénégal bénéficie des accords ACP (Convention de Lomé, 1975) transformés en

accords de Cotonou en 2000, et également en tant que PMA du régime « Tout sauf les armes » (2001) qui autorise un accès libre au marché européen pour toutes les importations en provenance d'une cinquantaine de pays pour une période illimitée.

En 2003, lorsque débutent les négociations, la CEDEAO ne dispose pas de tarif extérieur commun (TEC), ce qui rend problématique la signature d'un APE. Malgré cela, c'est la CEDEAO qui est choisie pour négocier le contenu de l'APE, et cela suppose que l'intégration économique de la CEDEAO se précise.

En janvier 2006, le TEC de l'UEMOA a été étendu à la CEDEAO, et devait être appliqué le 1er janvier 2008 après une période transitoire de deux ans. Il devait comporter 4 bandes tarifaires. Les membres du ROPPA ont dès 2007 revendiqué l'instauration d'une 5^e bande tarifaire à 35% auprès de la CEDEAO. La création de cette bande supplémentaire a été formellement adoptée lors du dernier sommet des Chefs d'Etat de la CEDEAO en juin 2009.

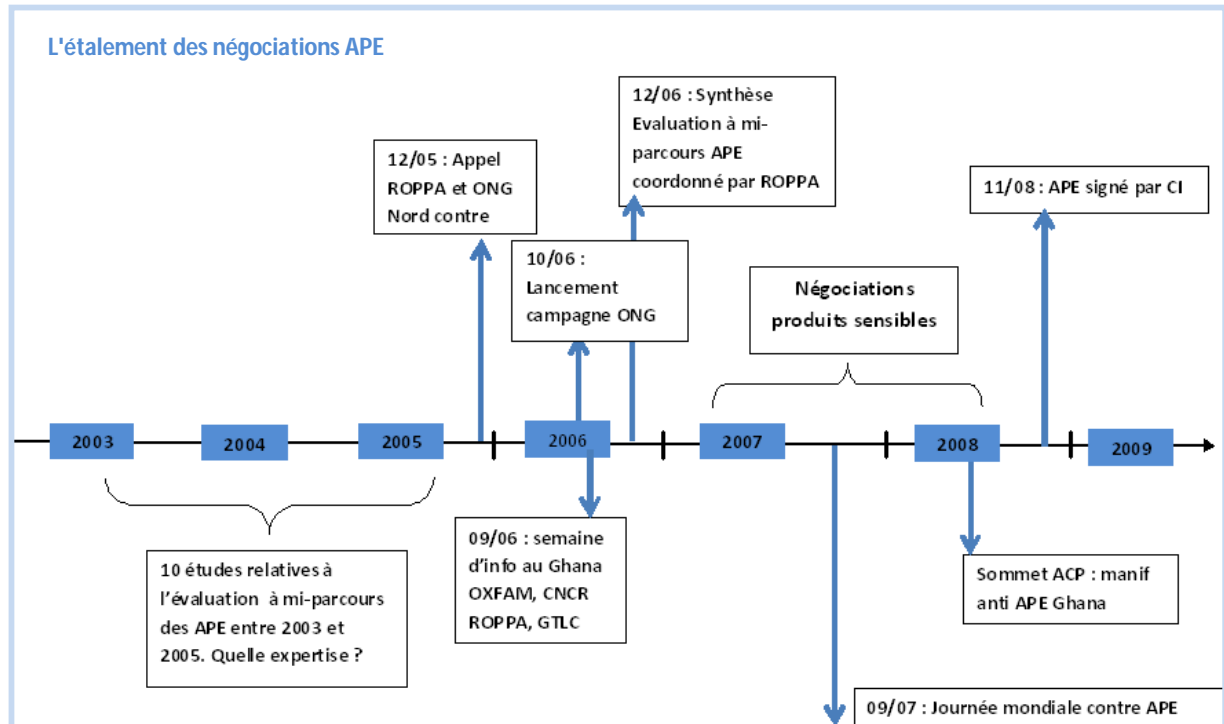
2. L'ETALEMENT DES NEGOCIATIONS COMME FREIN A LA PARTICIPATION DES OP

Les négociations sur les APE ont débuté en 2003 et devaient s'achever en décembre 2007. Au-delà du contenu de l'APE, ce calendrier a fait l'objet de nombreux mécontentements. Les représentants de la CEDEAO critiquent le caractère préprogrammé des négociations et leur rythme. Ils reprochent aux négociateurs européens de précipiter ces négociations

cruciales pour les économies des pays d'Afrique de l'ouest, alors même que la négociation du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO n'a pas abouti et que les différentes politiques agricoles viennent à peine d'être lancées (PAU, ECOWAP). De fait, les délais fixés n'ont pu être respectés. L'étalement de la négociation des APE a influencé les capacités de mobilisations des

organisations paysannes sénégalaises. Il n'est pas aisé de mobiliser les ressources d'une organisation sur une durée aussi longue. La stratégie du mouvement paysan a alors consisté à faire pression, avec d'autres, pour repousser

ces échéances et gagner du temps tout en construisant progressivement des positions parfois difficiles à élaborer compte tenu de la diversité de ce mouvement et des contextes dans lequel il évolue.



3. DES NEGOCIATIONS COMPLEXES QUI LIMITENT LA CONSULTATION DU MOUVEMENT PAYSAN

La négociation des APE s'inscrit dans la dynamique plus large des accords commerciaux (GATT puis OMC) dont elle constitue une déclinaison. Il existe une dimension politique et institutionnelle à cette négociation puisqu'elle s'inscrit aussi dans l'ensemble des relations partenariales entre l'UE et les pays ACP, qui est doté d'instruments divers (FED, etc.) dont les APE ne sont qu'un élément. Cette double dimension (enchâssement dans l'agenda international commerce et développement, enchâssement dans les relations partenariales UE/ACP) confère à la négociation sur les APE une complexité qui rend plus difficile l'engagement des leaders paysans. De plus, c'est une négociation qui suppose une connaissance technique très pointue dont seuls quelques experts et hauts fonctionnaires peuvent se

prévaloir. Enfin, il n'est pas évident pour l'agriculteur, le pêcheur et l'éleveur de saisir clairement les effets du commerce international car ceux-ci se combinent avec d'autres facteurs institutionnels, économiques et politiques (désengagement de l'Etat, libéralisation des filières nationales) et ses impacts sur sa vie quotidienne sont diffus, même s'ils sont bien réels.

Depuis 2001 à Doha, puis à Cancun en 2003 ou encore à Hong Kong en 2005, les négociations à l'OMC sont bloquées et cela pose problème lors de la négociation des APE puisque en principe, l'APE devrait offrir un cadre plus propice aux échanges et au développement que les règles multilatérales de l'OMC. Il paraissait donc peu intéressant de se risquer à négocier des APE alors que les règles multilatérales à l'OMC n'étaient et ne sont pas stabilisées.

4. UNE NEGOCIATION FRAGMENTEE, DES CAPACITES HUMAINES ET ORGANISATIONNELLES RESTREINTES

La négociation des APE est une thématique complexe et très technique, qui requiert des compétences étendues et des connaissances larges sur les affaires internationales, le commerce, le droit, etc. L'absence d'une large consultation au sein du CNCR s'explique selon ses leaders par la complexité des débats, les faibles ressources humaines dont les organisations disposent, et les délais limités dont les responsables disposaient pour se positionner : en effet, même si le processus s'est étalé sur plusieurs années, il a été marqué par des phases d'accélération ou il fallait se positionner rapidement. Seuls quatre leaders sénégalais ont investi les négociations APE et ces derniers n'ont pu suivre l'ensemble des dossiers

de part la fragmentation et le chevauchement des débats. Ainsi, les discussions sur les produits sensibles étaient simultanées de celles sur les « règles d'origine » et sur le tarif extérieur commun de la CEDEAO. Le processus de négociation des APE n'a pas été unidimensionnel : non seulement il y a des moments forts mais aussi des moments où la négociation se fragmente, ou il faut être sur plusieurs fronts. Pour des organisations disposant de ressources humaines qualifiées très limitées, cela devient vite un fort handicap. L'éclatement des thèmes et lieux de négociation a entraîné un décrochage partiel des OP par rapport au processus.

5. LA MOBILISATION DES RESSOURCES : L'ÉPINEUSE QUESTION DE LA DEPENDANCE A DES ACTEURS EXTERIEURS

Lors de la négociation sur les APE, le contexte s'est peu prêté à la consultation des membres du CNCR, vu la complexité et le caractère multidimensionnel des questions traitées. Par contre, les stratégies d'alliances avec la société civile ont été essentielles. L'analyse chronologique des mobilisations contre les APE révèle les rapports complexes qu'entretiennent le CNCR et le ROPPA avec les différentes organisations de la société civile. Le risque est que le message radical défendu par des ONG « NON aux APE » s'impose aux OP alors même que celles-ci tentent de nuancer leur propos.

Dans le même temps, les leaders sénégalais, tout en n'adhérant pas à la position de rejet radical des APE, se félicitent des mobilisations dans la mesure où elles ont participé, selon eux, à repousser les échéances. Les alliances nouées avec les ONG permettent aux OP de développer

leurs capacités cognitives, financières, leur capital politique, et soulignent aussi la dépendance que cela peut introduire en termes de connaissance des dossiers, d'implication et de formulation des positions. Ceci renvoie aux capacités d'expertise des OP. Dans le cas des APE, les leaders ont fait appel à plusieurs experts externes. Des sensibilités politiques distinctes émergent au sein de ces collaborations. Les différentes sources d'inspiration peuvent concourir à l'émergence d'une position propre au sein du CNCR.

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

6. LES OP, PARTENAIRES DE L'ETAT SENEGALAIS ?

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

tout en participant aux négociations à l'échelle nationale et au niveau des comités de la CEDEAO, se sont également engagés dans un registre de protestation dans le sillage de la société civile internationale. Ces positions ne sont pas contradictoires mais plutôt complémentaires dans la mesure où l'Etat sénégalais est lui-même engagé dans la négociation avec les autres Etats d'Afrique de l'Ouest pour construire une position défendue par la CEDEAO face à l'UE.

7. RECOMMANDATIONS

L'analyse de l'implication des OP sénégalaises dans la négociation des APE nous conduit à formuler quelques recommandations :

- ➔ Renforcer les cadres de concertation existants et y intégrer l'ensemble des acteurs (mouvement paysan indépendant, acteurs du secteur privé) susceptibles d'apporter leur concours aux négociations ;
- ➔ Prendre en compte précisément les positions des OP sur les APE, en tenant compte des nuances qu'elles tentent d'apporter à leurs revendications ;
- ➔ Lancer des consultations internes au sein des OP sur les APE, même si le calendrier oblige les leaders à se positionner rapidement ;
- ➔ Développer et renforcer les alliances entre les organisations de producteurs et les mondes de l'entreprise, les mondes administratifs et politiques ;
- ➔ Valoriser les acquis du processus de négociation des APE au sein des OP, en

restituant les connaissances accumulées au sein de l'organisation ;

- ➔ Nouer des alliances entre organisations de producteurs, organismes indépendants et acteurs de la société civile, pour mieux gérer la superposition des débats, négocier avec l'Etat des moyens pour participer de façon plus intense aux cadres de dialogue permanent mis en place pour le suivi conjoint des négociations APE ;
- ➔ Promouvoir dans les projets initiés par l'Etat des composantes de renforcement de capacités des OP, afin de leur permettre d'avoir un rôle plus actif dans l'élaboration et la négociation des politiques commerciales ;
- ➔ Promouvoir des rythmes de négociations internationales qui permettent aux OP de consulter leurs bases à l'interne, et ensuite d'entamer des négociations sur des temps raisonnables.