



Révision à mi-parcours du 10^{ième} Fonds européen de développement

MEMORANDUM DES ORGANISATIONS PAYSANNES DU BURKINA FASO, DU MALI, DU NIGER ET DU SENEGAL

1. Introduction

Prenant appui sur l'objectif d'ajuster les Programmes indicatifs nationaux (PIN) en fonction de l'impact de la crise économique et financière ainsi que de la crise alimentaire dans les pays ACP, la Commission européenne (CE) a décidé d'anticiper le processus de Révision à mi-parcours (RMP) du 10^{ième} Fonds Européen de Développement (FED) et d'organiser, dans ce contexte, du 15 juin 2009 au 15 octobre 2009 la phase nationale d'évaluation dans les pays ACP et ce y compris la consultation des Acteurs non étatiques (ANE).

L'un des deux grands principes fondamentaux de l'accord de Cotonou est *la participation*, ce qui signifie qu'outre l'Etat en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différentes couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile, à la vie politique, économique et sociale (article 2). L'intention est de garantir l'association des ANE, en tirant parti de leur expérience acquise et des meilleures pratiques, tant au niveau de la programmation que des processus de révision et d'évaluation.

La CE a déjà reconnu que la consultation des ANE lors des Programmations nationales et régionales du 10^{ième} FED avait été tout à fait insatisfaisante, à de très rares exceptions près (Rencontre Commission DG Dev, Unité A2 - Société civile sur les acteurs non étatiques dans le partenariat UE-ACP, 2 décembre 2008). Les études réalisées par Coordination Sud et Eurostep ont d'ailleurs clairement confirmé cette très faible participation des ANE, à la programmation du 10^{ième} FED. La CE s'est engagée devant des membres de la société civile africaine réunis à l'occasion de l'événement précité à faire évoluer ses procédures afin que, dès la RMP de ce 10^{ième} FED, l'occasion soit donnée aux ANE de participer effectivement au processus de consultation.

Afin d'évaluer à un mois de l'échéance de la remise des rapports des délégations au siège de la CE, des plates-formes paysannes nationales d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Niger) ont effectué des études et organisé des débats au plan national en vue de contribuer à la RMP dans leur pays. Elles ont confronté leurs analyses et réflexions avec la plate-forme sénégalaise au cours d'un atelier commun qui s'est tenu du 7 au 11 septembre 2009, à Ouagadougou.

Au terme de cet atelier, elles se sont entendues sur un diagnostic et ont formulé des recommandations. Elles se sont engagées à assurer une large diffusion de leurs conclusions tant au niveau national, qu'à l'endroit des autorités européennes pour permettre d'intégrer autant que possible leurs recommandations dans l'évaluation à mi-parcours.

2. Diagnostic

A. L'incohérence dans la programmation du 10^{ème} FED

Le cadre de coopération entre les pays ACP et l'UE dans le cadre du 10^{ème} FED passe par un diagnostic de la situation de chaque pays et une analyse de leurs orientations politiques de développement (Documents de stratégie Pays - DSP). Cela permet d'identifier les « déterminants » de la stratégie de réponse de chaque pays et de dégager précisément « sa stratégie de réponse ».

Ces documents indiquent la place centrale de l'agriculture dans notre économie. Cela est du reste traduit dans le contenu des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) qui placent l'agriculture comme moteur de la croissance économique. Cela est d'autant plus justifié qu'environ 70 % des pauvres vivent en milieu rural et de l'agriculture familiale. Cette situation fait dire aux experts que toute stratégie de réduction de la pauvreté passe nécessairement par une politique ambitieuse de développement de l'agriculture familiale (Rapport IAASTD - Evaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement).¹

Malgré ces considérations, les plates-formes nationales ont constaté l'absence de l'agriculture dans la définition des secteurs de concentration de la coopération avec l'UE dans le cadre du 10^{ème} FED.

B. Absence de l'agriculture dans les secteurs prioritaires du 10^{ème} FED

Les récents développements de la crise alimentaire dans de nombreux pays ont conduit à des émeutes dites de la faim, mettant en exergue les insuffisances des politiques agricoles basées sur le marché.

La réalité de notre système agricole est qu'il est principalement basé sur l'agriculture familiale. Le développement de l'agriculture repose essentiellement sur le devenir de cette agriculture familiale qui a montré dans beaucoup de cas son dynamisme dès lors qu'elle a eu le soutien nécessaire. On peut citer pour preuve le triplement de la production de riz au Burkina grâce à la subvention que l'Etat a apporté en 2007 à cette filière. Cela montre si besoin en était encore que les potentialités de hausse de la production de riz sont encore immenses et que même le Burkina peut devenir exportateur net de riz à terme. Toute cette performance est l'œuvre des exploitations familiales mais qui, dans la majeure partie des cas, ne bénéficient ni d'encadrement ni d'engrais ni de semences de qualité avec seulement un équipement sommaire.

Les cadres de référence de la collaboration avec l'UE (DSP) n'ont pas suffisamment placé l'agriculture familiale et la souveraineté alimentaire au cœur des préoccupations du développement que pourtant plusieurs initiatives récentes auxquelles nos pays ont adhéré crédibilisent. Il s'agit entre autre:

- De la politique agricole commune de la CEDEAO qui place l'agriculture familiale au cœur des préoccupations de développement agricole de la région.
- Dans de nombreux pays (Mali et Sénégal...), les lois d'orientation agricole indiquent clairement la place de choix accordé à l'agriculture familiale.
- En 2008 sous l'égide de la Banque Mondiale et de la FAO, l'IAASTD souligne l'importance de l'agriculture familiale comme moteur de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. Ce rapport a déjà été adopté par 61 pays dont les USA et des pays africains.

Un autre fait important est aussi vite oublié : au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Europe a eu recours à une politique que l'on qualifierait aujourd'hui de souveraineté alimentaire qui lui a permis de se passer des importations alimentaires américaines pour aller vers une situation de modernisation des exploitations agricoles avec une production abondante et compétitive.

En Afrique, le Malawi s'est engagé récemment dans une politique courageuse de soutien à l'agriculture familiale.

¹ IAASTD, Ce rapport qui a réuni la contribution de plus de 400 experts de par le monde fait le point sur l'importance cruciale de l'agriculture familiale et de l'importance d'orienter les recherches et le savoir en faveur de cette agriculture. www.agassessment.org

L'expérience du Malawi

Le Malawi a connu une grave famine en 2005 suite à de mauvaises récoltes et des difficultés d'importation du fait de son enclavement. L'État a alors décidé de lancer un programme de subvention des coûts de production de l'agriculture vivrière (notamment engrais), contre l'avis des bailleurs et notamment de la Banque mondiale. Un an après, le pays doublait sa production, dépassant la demande nationale. Le gouvernement a alors mis en place un mécanisme de stockage à grande échelle. Il envisage maintenant d'investir dans la formation technico-économique des producteurs. Depuis 2006, le Malawi connaît une croissance positive, de 7 % en 2007, largement imputée à son développement agricole alors que le budget agricole représente 14 % du budget national.

Devant ce succès, les bailleurs se bousculent pour participer à son programme de subvention et capitaliser sur cette *success story*, modèle possible pour de nombreux États voisins.

C. L'absence de prise en compte des ANE

En contradiction avec les termes et l'intention de l'Accord de Cotonou, dans les 4 pays, les ANE n'ont été réellement impliqués, ni dans la programmation, ni dans l'évaluation à mi-parcours du 10^{ième} FED.

- En ce qui concerne la programmation, même si certains parlementaires ont été informés, la participation des ANE n'a pas répondu aux attentes des différentes composantes de la société civile notamment les organisations paysannes.
- Concernant la RMP, à la connaissance des plates-formes paysannes nationales, la consultation des ANE n'a nulle part été entamée à la date du 7 septembre 2009 et aucune information n'a été diffusée sur la procédure de consultation, qui doit pourtant être clôturée prochainement vu l'échéance du 15 octobre qui a été fixée par la CE pour la remise des évaluations nationales. Cela témoigne de l'absence de transparence et de prise en compte des ANE dans le processus de révision à mi parcours.

Par ailleurs, comme en attestent les cadres de référence nationaux ainsi que les « diagnostics pays » établis conjointement par la CE et les pays concernés :

- 60 à 80% de la population active dans les pays d'Afrique de l'Ouest travaillent dans le secteur agricole ;
- plus de 70% des populations marginalisées vivent en milieu rural et sont légitimement représentés par les plateformes nationales d'organisations paysannes;
- le secteur agricole est primordial pour le développement des pays ACP.

Ces constats devraient conduire la CE et les Etats à accorder aux organisations paysannes une place centrale dans tout processus de consultation touchant au développement des pays ACP. Or, les études nationales ont conclu à l'absence totale ou à la dilution de ces organisations au sein des ANE.

D. Calendrier de la RMP

Pour les organisations paysannes, le processus de RMP ne semble pas opportun au stade actuel puisqu'aucun décaissement n'est encore fait dans la plupart des pays au titre du 10^{ième} FED.

Le calendrier extrêmement serré de la RMP imposé par la CE ne permet pas d'associer efficacement les ANE, et singulièrement les OP, au processus dans le respect de la transparence et des procédures démocratiques internes des organisations de la société civile.

En outre, l'anticipation du processus de révision visant à prendre en compte les effets de la crise financière et économique ne permettra pas d'intégrer les conclusions qui seront tirées des évaluations en cours dans les pays ACP sur l'impact de ces crises sur leur Etat. Le changement de calendrier aura donc un effet contraire à celui recherché par la CE.

3. Les propositions

A. Aménager le calendrier de la RMP

Les plates-formes paysannes suggèrent que pour satisfaire au souhait d'intégrer effectivement les ANE aux consultations de la RMP, le calendrier de la remise des rapports nationaux à la CE soit reporté au plus tôt le 30 novembre 2009. Cet aménagement devrait permettre une participation démocratique et transparente des ANE à la consultation tout en garantissant la possibilité de prendre en compte dans les stratégies révisées les conclusions des études menées dans les pays ACP sur l'impact de la crise économique.

Si toutefois le calendrier ne pouvait être modifié, les plates-formes paysannes insistent pour que leurs réflexions et propositions soient intégrées au rapport qui sera transmis à la CE.

B. Adaptation de la stratégie par la création d'un nouveau secteur de concentration

La détérioration de la situation dans les pays ACP suite à la crise alimentaire, économique et financière commande une révision de la stratégie pays. Comme l'autorise la RMP, il est nécessaire de procéder à un nouveau diagnostic de la situation du pays et d'adapter en conséquence la stratégie de réponse du pays. Ce réaménagement doit permettre de faire émerger l'appui à l'agriculture familiale comme un secteur de concentration. Cela serait plus cohérent avec les objectifs de la lutte contre la pauvreté et de développement durable.

Un des arguments avancés pour expliquer la non prise en compte de l'agriculture dans les domaines de concentration est le fait que d'autres donateurs soutiennent déjà ce secteur et qu'il convient de les spécialiser selon le principe de la complémentarité conformément à la Déclaration de Paris.

Nous pensons que cet argument n'est pas pertinent dans le contexte actuel car l'ensemble des besoins de soutien à l'agriculture familiale n'est absolument pas couvert par les partenaires actuels (la FAO estime à 22 milliards de dollars US par an la somme nécessaire à investir dans l'agriculture paysanne au niveau mondial pour satisfaire aux besoins alimentaires des populations).

Par ailleurs, dans les faits, l'aide budgétaire est rarement destinée au financement de la production agricole, et sert généralement à réduire le déficit budgétaire (Un rapport du FMI cité dans l'Etude de Coordination Sud indique qu'en 2007, 70% de l'aide budgétaire dans les pays de l'Afrique Sub-saharienne a été consacré à la réduction du déficit budgétaire).

Sur les modalités, le soutien à l'agriculture familiale passe notamment par un appui direct aux organisations paysannes et à leurs plates-formes nationales, afin qu'elles puissent mieux assurer leur rôle d'appui aux producteurs et contribuer à l'amélioration de la performance des exploitations agricoles familiales.

C. Création d'un instrument juridique validant la participation des ANE

Etant donné le caractère stratégique de l'agriculture et son importance tant sociale qu'économique dans les pays ACP, il est inconcevable que les OP ne soient pas associées dans les processus de consultation prévus dans l'Accord de Cotonou.

Les plates-formes paysannes demandent à ce qu'un instrument juridique consacrant la participation effective des ANE, et singulièrement des OP, dans les processus de consultation prévus dans l'Accord de Cotonou soit créé et inclus dans les obligations des parties à l'Accord de Cotonou (Etats ACP, UE).

Les plates-formes paysannes signataires demandent que les parties soient dans l'obligation d'attester qu'à chaque consultation des ANE voulue par l'Accord de Cotonou, les OP ont été réellement consultées par la voix de leurs Plates-formes nationales et que leurs avis aient été pris en compte dans les décisions.

ANNEXES

Conclusions des ateliers nationaux et de l'atelier commun.

Ouagadougou, le 11 septembre 2009

Les signataires

La PFPN – Plate forme paysanne du Niger

La CNOP – Coordination nationale des Organisations paysannes

La CPF – Confédération paysanne du Faso

Le CNCR – Centre National de concertation et coopération des ruraux