Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?

Note de position issue du rapport élaboré par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD en 2009

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Soutenir les agricultures familiales dans le cadre de la relance de l'appui au développement agricole

Les atouts des agricultures familiales pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire et du développement des pays du Sud

Les travaux précédents[1] de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD ont permis de mettre en évidence les atouts dont disposent les agricultures familiales pour répondre aux défis des pays en développement, qui sont de :

- répondre à des situations alimentaires tendues et à une croissance démographique soutenue ;
- lutter contre la pauvreté et les inégalités ;
- occuper une main d'œuvre nombreuse, notamment en milieu rural ;
- préserver les ressources naturelles.

Le lien structurel existant entre les activités économiques et la structure familiale explique la capacité des agricultures familiales à employer une main d'œuvre nombreuse pour mettre en valeur de manière optimale les autres facteurs de production disponibles (foncier et capital). L'ancrage des agricultures familiales dans leurs territoires est essentiel à l'animation économique des zones rurales et se traduit par une forte préoccupation autour de la préservation de la fertilité et des ressources naturelles et une meilleure gestion de l'agrobiodiversité.

Ces différents aspects montrent que, dans le cadre de l'appui au développement agricole, le soutien aux agricultures familiales est incontournable. La capacité de résilience des agricultures familiales est, en outre, un atout majeur par rapport à l'agriculture capitaliste (ou agrobusiness). L'agrobusiness est très sensible aux variations de prix et peut abandonner la production alimentaire, voire l'activité agricole, si la rentabilité n'est plus suffisante. À l'inverse, les agricultures familiales diversifient leurs productions pour réduire leur exposition au risque-prix. Les capacités des agricultures familiales à répondre aux défis des pays du Sud ne peuvent toutefois s'exprimer que si des politiques agricoles sont élaborées et mises en œuvre en tenant compte des intérêts des agriculteurs et des contextes locaux.

[1] Coordination SUD, « Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?», 2008.

Le retour de la question agricole et de l'intérêt porté aux politiques agricoles

Lors de la réunion du G8 agricole en avril 2009, il a été rappelé la place centrale que doit occuper l'agriculture dans l'agenda international. Les ministres de l'agriculture ont insisté sur « l'importance de politiques agricoles solides » dans les pays en développement pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. Ce positionnement témoigne du retour de la question agricole au cœur des problématiques de développement depuis 2007 et la publication du rapport de la Banque mondiale sur le développement. La crise alimentaire en 2008 a accentué cette prise de conscience.

Dans ce cadre, nous appelons les gouvernements du G8 à favoriser des politiques publiques adaptées aux situations particulières des agricultures familiales des pays en développement. Selon nous, ces politiques doivent poursuivre trois objectifs indispensables au développement des agricultures familiales :

– améliorer les revenus ;
– garantir un accès équitable aux ressources naturelles ;
– investir massivement pour accompagner les dynamiques des agricultures familiales.

Poursuivre ces objectifs nécessite d'une part d'impliquer de manière systématique les représentants des agricultures familiales dans le processus d'élaboration des politiques agricoles et d'autre part, de permettre aux États de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour les appliquer.

Améliorer les revenus des agricultures familiales par des prix rémunérateurs et stables

Les agriculteurs sont les premiers touchés par la pauvreté, il faut agir sur leurs revenus

Plusieurs enjeux justifient un soutien des revenus des agriculteurs : sécurité alimentaire, emploi en milieu rural, lutte contre la pauvreté, gestion durable des territoires. Afin de répondre à ces préoccupations, dans de nombreux pays les pouvoirs publics ont mis en place des systèmes variés de soutien des revenus en fonction de leurs capacités budgétaires et administratives et des caractéristiques de leurs agricultures. Il s'agit par exemple de protéger des marchés intérieurs face aux importations à bas prix ou de subventionner directement les producteurs pour leur garantir un certain niveau de revenu.

Cependant, contrairement aux pays développés, les pays du Sud n'ont pas les capacités budgétaires pour mettre en place des systèmes de subventions directes des agriculteurs, ils doivent donc mettre en place des politiques de prix rémunérateurs basées sur une protection aux frontières. Or, depuis 20 ans, les pays du Sud ont progressivement abandonné leurs outils de régulation des marchés agricoles, mettant ainsi leurs agriculteurs en concurrence directe avec des produits importés meilleur marché, car bénéficiant souvent de soutien à la production et à l'exportation. Il est donc aujourd'hui urgent de concevoir, dans le cadre des négociations

commerciales internationales, en particulier à l'OMC et dans le cadre des Accords de partenariat économique, des mécanismes de marché et de gestion des filières adaptés aux contextes locaux des pays du Sud et qui bénéficient aux agricultures familiales.

Développer des marchés nationaux et régionaux pour garantir des prix rémunérateurs

Une meilleure régulation des marchés agricoles au niveau national ou régional est indispensable à la fois pour lutter contre la volatilité des cours (qui limite les investissements des exploitants) et assurer des prix rémunérateurs pour les agriculteurs locaux. Toutefois, une telle régulation via une protection raisonnée, doit tenir compte aussi des attentes des populations urbaines en matière d'approvisionnement en produits alimentaires à prix abordables.

L'essor de la filière pomme de terre en Guinée illustre bien la capacité des agriculteurs familiaux à répondre aux signaux du marché lorsque celui-ci assure un prix rémunérateur via une interdiction temporaire des importations. Cette protection a permis les investissements nécessaires afin de concurrencer les importations d'Europe. Par ailleurs, l'intégration régionale a favorisé l'accès à un marché régional plus large et permis ainsi, par des économies d'échelle, d'offrir des pommes de terre locales à un prix abordable pour les consommateurs ouest africains.

Améliorer l'approvisionnement des marchés par un renforcement des filières

Parallèlement à l'ouverture de leurs marchés intérieurs, les États en développement se sont souvent désengagés, du moins en partie, du soutien aux filières agricoles. Aujourd'hui, il nous semble indispensable que les politiques agricoles réinvestissent la régulation des marchés à travers un appui plus fort aux filières agricoles. Cela passe notamment par la mise en place, pour les filières jugées prioritaires, de cadres de concertation ouverts aux organisations paysannes (OP) et élargis aux autres acteurs impliqués (transformateurs, transporteurs, commerçants,etc.). Ces cadres de concertation permettent une plus grande cohérence des actions en faveur de chaque filière et favorisent un fonctionnement optimal de ces filières, garantissant un meilleur approvisionnement des marchés en quantité, en qualité et en prix. Étant donné la place centrale des OP dans le secteur agricole, la réussite de la structuration des filières suppose un appui accru à la professionnalisation du monde agricole.

Garantir un accès équitable et une gestion durable des ressources naturelles

Inégalités dans l'accès aux ressources naturelles et gestion non durable : handicaps au développement des pays du Sud

Les inégalités d'accès aux ressources naturelles (terre, eau, forêt, etc.) au détriment des agricultures familiales sont fréquentes. D'autres formes d'agricultures ou d'autres utilisateurs disposent souvent d'avantages financiers et de moyens de pression importants pour tirer profit des

meilleurs sols, monopoliser les ressources en eau ou s'accaparer les terres forestières. En outre, les pratiques de gestion de ces ressources, qu'elles soient le fait des agricultures familiales ou d'autres acteurs, sont parfois incompatibles avec leur renouvellement. C'est donc le rôle des pouvoirs publics de favoriser la durabilité des pratiques dans le cadre d'une gestion concertée des ressources naturelles.

Le foncier et l'eau : garantir un accès équitable des agricultures familiales aux ressources naturelles

En tant que facteurs de production, le foncier et l'eau doivent être répartis de manière équitable pour assurer une efficacité maximale de leur utilisation. Les fortes inégalités rencontrées concernant l'accès à l'eau et au foncier dans les pays en développement sont un frein au développement des agricultures familiales. Dans les situations les plus inégalitaires, des politiques de redistribution s'avèrent souvent nécessaires. Dans d'autres contextes, des régulations foncières plus favorables aux petits producteurs et aux paysans sans terre peuvent progressivement tendre à une répartition équitable. Lors de l'élaboration de ces politiques de redistribution ou de régulation foncière, la prise en compte des intérêts et des capacités des agricultures familiales est un pré-requis indispensable. Trop souvent les politiques de redistribution, que ce soit par la force ou par le marché, ont été menées sur la base de considérations idéologiques et ont échoué car elles étaient déconnectées des attentes des agriculteurs censés en profiter (Amérique centrale, Afrique du Sud).

Les règles d'accès aux ressources naturelles doivent aussi prendre en compte l'ensemble des modes de production et de régulation locaux. Ainsi, le rôle économique et environnemental de l'élevage transhumant en Afrique subsaharienne a été prouvé ; or cette activité est menacée par des règles de gestion des ressources naturelles élaborées par ou pour les groupes sédentaires. Les régulations « coutumières » de l'accès au foncier et aux ressources naturelles sont souvent les seules légitimes pour les populations locales et doivent donc être prises en compte dans les politiques nationales.

Le rôle majeur des États pour une gestion concertée et durable des ressources naturelles

La gestion concertée des ressources naturelles entre les différents usagers et les pouvoirs publics offre de nombreux avantages comme l'ont montré diverses expériences d'associations d'usagers de l'eau ou les projets de gestion décentralisée du foncier. Ces expériences de gestion concertée nous montrent aussi la nécessité d'un accompagnement conséquent des pouvoirs publics, aussi bien dans l'encadrement du processus de concertation ou de la gestion décentralisée que dans le renforcement des capacités des acteurs impliqués. De plus, les États sont contraints d'intervenir en cas de gestion non durable des ressources naturelles, c'est notamment le cas pour certaines ressources halieutiques surexploitées.

Les acquisitions ou des locations massives de terres dans les pays du Sud au détriment des agriculteurs familiaux, doivent être strictement encadrées et contrôlées par les pouvoirs publics. Ces acquisitions ne poursuivent pas, en général, un objectif de sécurité alimentaire (prédilection pour les cultures non alimentaires) ou de réduction de la pauvreté des populations rurales, objectifs auxquels les agricultures familiales sont les plus à même de répondre.

Des investissements publics indispensables au développement des agricultures familiales

Les agricultures familiales, parent pauvre des investissements publics

Le rapport 2008 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde montre qu'investir pour l'agriculture dans les pays en développement est particulièrement efficace pour réduire la pauvreté et favoriser une croissance équitable. Malgré ce constat, les dépenses des gouvernements du Sud, notamment africains, dans le secteur agricole, sont très souvent en deçà des niveaux nécessaires pour soutenir le développement des agricultures familiales. Lors de la Conférence de Maputo en 2003, conscients de cette faiblesse, les pays de l'Union africaine se sont engagés à consacrer 10 % de leurs ressources budgétaires à l'agriculture. Six ans après, le constat reste assez mitigé pour la plupart des pays.

L'aide publique au développement (APD) a elle aussi abandonné le secteur agricole ; la part de l'APD consacrée à l'agriculture est ainsi passée de 16 % en 1980 à moins de 3 % en 2006. Les discours récents sur la nécessité de soutenir l'agriculture des pays en développement de la part des bailleurs de fonds tardent à se traduire dans la pratique et tendent souvent à appuyer en priorité les projets d'agrobusiness. En effet, aussi bien pour les investissements publics des gouvernements que pour l'aide au développement, les rares fonds destinés au secteur agricole profitent très peu aux agricultures familiales.

Des biens publics du ressort des États ou des structures d'intégration régionale

Les services de conseil agricole et de formation des ruraux, les mécanismes de financement accessibles à tous, s'apparentent à des biens publics. Au même titre que les pistes rurales ou les infrastructures hydro-agricoles, leur financement est du ressort de l'État, même si leur gestion peut en être déléguée aux usagers ou aux collectivités locales. Les investissements publics ne doivent donc pas se contenter de financer des infrastructures mais doivent aussi couvrir les services qui ne peuvent pas être fournis par le marché.

Privilégier les investissements qui accompagnent les dynamiques paysannes

Accompagner les dynamiques paysannes signifie permettre aux agricultures familiales de construire leur propre mode de développement en utilisant leur propres facteurs de production de manière optimale, tout en réduisant leur exposition aux risques. Cet accompagnement doit se faire notamment par un accès facilité au crédit et à l'épargne, permettant d'investir dans l'exploitation. Les services de conseil aux exploitations familiales (CEF) qui répondent aux besoins exprimés par les organisations paysannes et la formation des jeunes ruraux pour favoriser la diffusion des innovations paysannes doivent également être à la base d'une politique agricole. Ces enjeux bien identifiés doivent être fortement investis par les pouvoirs publics et par l'aide au développement, même s'ils ne présentent pas toujours une rentabilité immédiate puisqu'il s'agit essentiellement d'investissements dans le capital social de ces pays.

Le rôle des organisations paysannes et la nécessité de marges de manœuvres pour des politiques publiques efficaces et cohérentes

Renforcer les organisations paysannes pour des politiques agricoles ambitieuses et cohérentes

Toutes les orientations présentées précédemment supposent une réelle participation des représentants des agricultures familiales à l'élaboration des politiques publiques, notamment agricoles. Une élaboration concertée améliore en effet la pertinence de ces politiques et l'efficacité de leur mise en œuvre, car les OP sont les mieux placées pour connaître les attentes et les capacités des agriculteurs. En Afrique subsaharienne, les processus récents de consultation des OP à l'échelle nationale (Mali, Sénégal, etc.) ou régionale (UEMOA, CEDEAO, etc.) ont ainsi abouti à des textes pertinents, particulièrement adaptés à la situation des agricultures familiales.

La cohérence des politiques publiques implique la définition d'objectifs généraux communs et la hiérarchisation d'objectifs spécifiques s'y rattachant. En l'absence d'une clarification des priorités, chaque ministère met en œuvre des politiques et des actions parfois divergentes qui peuvent interférer sur l'efficacité de la politique générale de l'État. Une plus grande implication de la société civile en général, et des OP en particulier, permet de clarifier les objectifs de la politique agricole et facilite la cohérence des politiques publiques. Des OP structurées et fortes doivent avoir les capacités de mettre en débat les interventions publiques et privées en milieu rural.

Des marges de manœuvre nécessaires à des politiques agricoles ambitieuses

Des contraintes à la fois politiques (accords commerciaux, régionaux, négociations internationales) et économiques (place des échanges dans certaines économies, budgets de l'État, monopoles, etc.) limitent la capacité des États du Sud à élaborer des politiques qui reflètent les intérêts de leurs populations.

En 2004, la Cnuced a ainsi appelé les États à « évaluer les avantages et les contraintes découlant de cette perte d'autonomie » et rappelé « la nécessité d'une marge d'action nationale ». En cela, les pays du Nord, par leur domination sur les négociations commerciales internationales et bilatérales ont un rôle majeur à jouer en évaluant les impacts de leurs accords commerciaux sur la capacité des États du Sud à soutenir leurs agricultures familiales, soutien qui est le cœur des politiques agricoles de l'Union européenne et des États-Unis depuis des décennies. Enfin, il est nécessaire que les pays développés rendent leurs politiques de développement et leurs politiques agricoles et commerciales plus cohérentes. C'est un point essentiel pour favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles ambitieuses au service des agricultures familiales dans les pays du Sud. ●

Coordination SUD
(Solidarité Urgence Développement)

Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement), la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, pilotée par le GRET (Professionnels du développement solidaire) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale), regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour une prise en considération du sort des paysans du Sud dans les négociations commerciales internationales.

L'objectif du groupe consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, d'assurer une concertation entre ONG membres et de les porter auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Il s'accorde sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED) et échange des informations sur les enjeux internationaux en cours. Il est mandaté par Coordination SUD pour prendre des positions au nom du collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

La commission est composée de :

- AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs)
- AVSF (Agronomes et vétérinaires sans frontières)
- CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement)
- CFSI (Comité français pour la solidarité internationale)
- CIDR (Centre international de développement et de recherche)
- CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement)
- Fédération Artisans du Monde
- GRET (Professionnels du développement solidaire)
- IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement)
- Oxfam France – Agir Ici
- Peuples Solidaires
- Secours Catholique – Caritas France
- Secours Islamique France
- Union nationale des Maisons familiales rurales
- 4D (Dossiers et débats pour le développement durable)

> **Contacts Commission Agriculture et Alimentation :**

Léa Das Neves Bicho, Coordination SUD,
tél. +33 (0)1 44 72 80 12,
dasnevesbicho@coordinationsud.org

Arlène Alpha, responsable du pôle Politiques publiques et Régulations internationales, GRET,
tél. +33 (0)1 70 91 92 09, alpha@gret.org

Pascal Erard, responsable plaidoyer, CFSI,
tél. +33 (0)1 44 83 63 41, erard@cfsi.asso.fr

Contacts GRET > Louis Pautrizel : *pautrizel@gret.org* > Jean-Pierre Rolland : *rolland@gret.org*

Pour plus d'information et le rapport complet : *www.ong-ngo.org/Quelles-politiques-publiques-pour*

Ce rapport a été rédigé par : GRET Professionnels du développement solidaire

Avec la participation de : agronomes & vétérinaires sans frontières, iram, TERRE SOLIDAIRE CCFD

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Agence Française de Développement.

afd Agence Française de Développement

Les points de vue exposés sur ce document reflètent l'opinion de Coordination SUD et de ce fait ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.