

Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?

Coordination SUD

(Solidarity - Relief - Development)

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.

Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du monde, AVSF, AITEC, Cari, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Iram, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours catholique, Secours islamique.

L'objectif de la Commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CnuCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

> Contact Commission Agriculture et Alimentation :

Laurent Levard, responsable de programme au pôle Politiques publiques et Régulations internationales, Gret
Tel. +33 (0)1 70 91 92 09
alpha@gret.org

Rédaction : Louis Pautrizel (Gret), avec l'appui de Arlène Alpha (Gret), Cécile Broutin (Gret), Christian Castellanet (Gret), François Doligez (Iram) et Dominique Violas (Gret).

Contribution, études de cas : Pascal Babin (Iram), Frédéric Bazin (Iram), Christophe Rigourd (Iram), Frédéric Apollin (AVSF), Carline Mainenti (AVSF), Martine François (Gret).

Les organisations suivantes ont contribué à la rédaction de ce rapport :



Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?

Rapport de la Commission Agriculture et Alimentation
de Coordination SUD – 2010

● SEPTEMBRE 2011

Sommaire

Résumé	7
Introduction	13
PARTIE 1. Assurer des prix rémunérateurs et stables	15
Une condition de l'investissement agricole	16
Des marchés agricoles instables	16
Des arbitrages nécessaires à court terme entre consommateurs et producteurs	17
Des histoires de politiques agricoles différentes	18
Quelles politiques pour assurer des prix rémunérateurs et stables ?	20
Développer les marchés locaux et régionaux	20
Garantir un prix plancher d'achat aux producteurs	23
Développer une politique de stockage	24
Renforcer les filières	28
PARTIE 2. Garantir un accès équitable aux ressources naturelles	37
Des politiques foncières équitables et efficaces	37
Une meilleure répartition du foncier pour accompagner les dynamiques paysannes	38
Sécuriser l'accès au foncier pour les agricultures familiales	40
La concertation pour favoriser l'accès des agricultures familiales aux ressources naturelles	45
La concertation au service d'une gestion locale des ressources naturelles	46
Des politiques publiques concertées	47
PARTIE 3. Des investissements publics qui accompagnent les dynamiques des agricultures familiales	49
Investir dans l'agriculture familiale pour accompagner ses dynamiques	50
Les agricultures familiales restent le parent pauvre des stratégies de développement	50
Des investissements publics indispensables au développement des agricultures familiales	51
Des investissements pertinents qui accompagnent les dynamiques des agricultures familiales	52
Comment mieux financer l'agriculture familiale ?	53
Innover dans les produits et les services	53
Deux approches pour répondre aux défis de la finance rurale	55
Quelles conditions pour accompagner le financement de l'agriculture familiale ?	57
Formation et renforcement des compétences	58
Investir dans l'éducation et la formation en milieu rural	58
Les services de conseil aux exploitations familiales, une vision renouvelée de l'amélioration des pratiques agricoles	59

PARTIE 4. Favoriser l'émergence de politiques concertées ambitieuses et efficaces	63
Associer les sociétés civiles et le secteur privé à l'élaboration des politiques publiques	63
Pour des politiques plus efficaces	64
... Et pour des politiques mieux appliquées	65
Des interventions pour renforcer la structuration des agricultures familiales	65
Quelles modalités pour l'appui aux organisations paysannes ?	67
Conclusion	68
Bibliographie	71
Annexe : Liste des études de cas utilisées	77

Liste des encadrés

Encadré 1.	Gérer le risque ou stabiliser les prix ?	16
Encadré 2.	Les effets de la hausse des prix internationaux au sein de la filière lait au Sénégal.	17
Encadré 3.	Une révolution verte pour l’Afrique ?	19
Encadré 4.	Impacts de la baisse des droits de douanes puis de l’interdiction d’importation pour raisons sanitaires sur la filière avicole au Sénégal.	21
Encadré 5.	Interdiction saisonnière des importations de pommes de terre et développement de la filière en Guinée.	23
Encadré 6.	La stabilisation des prix du coton en Afrique de l’Ouest	25
Encadré 7.	Commercialisation directe de la pomme de terre par la Fédération des producteurs du Fouta Djallon	26
Encadré 8.	Régulation privée : opportunités et limites de la contractualisation et des accords interprofessionnels	28
Encadré 9.	Améliorer les revenus des ruraux par la mise en place de marchés locaux au Brésil	29
Encadré 10.	Organisation des producteurs de cacao péruvien pour réduire le manque d’information	30
Encadré 11.	Le projet Dynafiv en Guinée : lutte contre la pauvreté rurale et promotion du riz local par l’appui à la structuration des opérateurs de l’aval de la filière	31
Encadré 12.	Élaboration concertée de guides de bonnes pratiques d’hygiène pour la transformation artisanale du lait au Sénégal et au Burkina Faso	34
Encadré 13.	Vers une gouvernance plus juste du commerce équitable ?	35
Encadré 14.	Agriculture biologique et indications géographiques, le potentiel de signes de qualité pour valoriser les produits locaux au Cambodge	36
Encadré 15.	Vietnam, réforme agraire et développement agricole	38
Encadré 16.	Taiïwan, une réforme agraire au service de l’essor de l’économie	39
Encadré 17.	Politique foncière malgache et Guichet foncier de Miadanandriana	42
Encadré 18.	Décentralisation de la gestion foncière au Bénin : les Plans fonciers ruraux	42
Encadré 19.	Niger, la transhumance, pratique ancestrale sans cesse renouvelée	44
Encadré 20.	Élaboration concertée des Schémas d’aménagement pastoraux au Mali	44

Encadré 21. Vers une gestion concertée de l'eau dans les polders de Prey Nup au Cambodge	46
Encadré 22. Concertation au sein du Forum des Ressources hydriques en Équateur	48
Encadré 23. Investissements dans le soutien à la production à travers la Fédération des paysans du Fouta Djallon en Guinée	52
Encadré 24. Panorama des formes d'organisation de la finance agricole et rurale	55
Encadré 25. Le conseil de gestion à l'exploitation familiale par les Centres de prestation de services en zone Office du Niger (Mali) : les <i>Faranfasi so</i>	61
Encadré 26. Reconnaissance politique du rôle des Agents communautaires de santé animale (ACSA) au Togo	62
Encadré 27. Un exemple de collaboration entre pouvoirs publics et organisations paysannes : le Roppa dans l'élaboration de l'Ecowap	64
Encadré 28. Définition et objectifs des organisations paysannes	66
Encadré 29. Comment renforcer les organisations paysannes ? L'exemple de la Fédération des producteurs du Fouta Djallon en Guinée	67

Liste des figures

Figure 1. Évolution des importations de poulets de 1999 à 2006 au Sénégal	21
Figure 2. Évolution de la production de poussins au Sénégal	22
Figure 3. Dépenses des gouvernements dans le secteur agricole par rapport au PIB agricole	50

Résumé

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 précédents¹ 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.

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

¹ Coordination SUD, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Note de position C2A, 2008.

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 redistri-

bution, 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 investisse-

ments 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 manoeuvres 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. ●

Introduction

Dans un précédent rapport de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD (C2A)², les atouts dont disposent les agricultures familiales³ pour répondre aux défis du développement étaient mis en évidence. En effet, leur capacité à employer une main-d'œuvre nombreuse pour mettre en valeur les autres facteurs de production (foncier et capital) permet de fixer les populations en milieu rural et ainsi de freiner un exode dans les centres urbains, souvent synonyme de chômage faute d'opportunités économiques suffisantes. L'ancrage des agricultures familiales dans leurs territoires est essentiel au dynamisme économique des espaces ruraux et contribue à entretenir des écosystèmes et des ressources qu'elles mettent en valeur et dont elles vivent. Leur capacité de résilience dans un contexte de forte volatilité des prix constitue un élément indispensable pour assurer la sécurité alimentaire des pays en développement.

À l'inverse, l'agriculture capitaliste apparaît plus sensible aux variations de prix relatifs des produits et d'une certaine manière plus fragile. En réponse à ces variations de prix, elle peut rapidement remplacer des surfaces consacrées aux productions vivrières pour des productions destinées à l'industrie, à l'énergie ou à l'exportation, faisant ainsi peser un risque potentiel sur la sécurité alimentaire.

Les atouts des agricultures familiales pour répondre aux défis des pays du Sud ne peuvent cependant s'exprimer que si ces agricultures sont soutenues par des politiques publiques ambitieuses, qui sont élaborées avec les agriculteurs familiaux. Au-delà de la nécessité de défendre les agricultures familiales, la question se pose donc de savoir comment les soutenir : quelles sont les mesures disponibles ? Quels exemples concrets peuvent illustrer leur efficacité ? Dans quel contexte les mesures sont-elles mises en place ? ...

Le présent document s'adresse à tous les acteurs désireux de soutenir les agricultures familiales, au travers de politiques publiques nationales au Sud, ainsi que de politiques d'aide au développement, agricoles et commerciales dans les pays du Nord. Il tente de présenter des interventions qui ont, dans des contextes précis, permis de lever des contraintes au développement des agricultures familiales. Ces mesures ont une dimension de politique publique : soit qu'il s'agisse effectivement de politiques publiques mises en œuvre, soit qu'il s'agisse d'interventions dans le cadre de projets qui pourraient potentiellement donner lieu à des politiques publiques. L'État est un acteur majeur des politiques publiques, mais l'ensemble des acteurs sociaux et économiques, en particulier les agriculteurs familiaux eux-mêmes, devrait participer de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le soutien aux agricultures familiales peut renvoyer à de nombreuses politiques publiques. Il s'agit d'un sujet très vaste, que nous n'avons pas la prétention de couvrir de manière exhaus-

² Alpha A., Castellane C. (coord.), *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Coordination SUD, 2008.

³ On entend par agricultures familiales les agricultures qui lient fortement activités économiques et structure familiale. Ce lien transparaît dans les décisions sur le choix des activités, l'organisation du travail, la transmission du patrimoine. Les agricultures familiales sont très diverses (ce qui justifie l'emploi du pluriel) : elles renvoient aussi bien à une agriculture forestière pratiquée par des chasseurs-cueilleurs, qu'à une agriculture entièrement mécanisée sur des centaines d'hectares, pratiquée par un seul actif. Il est donc complexe de les caractériser, mais dans toutes ces agricultures le travail est investi dans le but d'obtenir un revenu pour la famille. Cette forme d'agriculture se distingue d'une autre agriculture, que l'on peut qualifier de capitaliste, au sens où un propriétaire fournit le capital, emploie des salariés et cherche à rémunérer le capital investi, non le travail investi.

tive. En outre, le but de ce travail n'est pas de dresser un catalogue des mesures souhaitées, mais de donner à voir des cas concrets d'appui aux agricultures familiales, particulièrement exemplaires au regard de leurs résultats positifs dans plusieurs domaines (augmentation de la production, prix plus rémunérateurs, etc.). Le rapport porte donc sur quelques mesures de soutien, celles qui nous paraissent incontournables. Soulignons aussi que l'exercice est complexe dans la mesure où les *success stories* en matière de politiques publiques efficaces pour les agricultures familiales ne sont pas légion dans les pays en développement...

D'autre part, aucune des mesures ou des politiques présentées ne peut être appliquée universellement, ni ne peut être appliquée de façon isolée. Une des principales conclusions de ce rapport est d'ailleurs de souligner que les politiques d'appui aux agricultures familiales doivent être élaborées sur la base d'une analyse des conditions, des opportunités et des risques locaux. Les exemples utilisés dans ce document montrent clairement l'importance d'élaborer des politiques propres à chaque contexte. De plus, les politiques nécessaires au développement des agricultures familiales sont multiples et requièrent à la fois de la concertation et de la cohérence. Bien que ce message puisse sembler simpliste et « déjà connu », les politiques mises en œuvre et les programmes de développement ont trop souvent montré leur volonté d'appliquer des modèles et des recettes toutes faites. Il faut donc que les politiques soient négociées et adaptées. En cela, il est indispensable d'impliquer les représentants des agricultures familiales.

Le rapport s'appuie sur la bibliographie disponible mais aussi, et surtout, sur l'expérience de terrain des ONG membres de Coordination SUD et de leurs partenaires (*voir la liste des études de cas réalisées pour le rapport en annexe*). Il est organisé autour de trois grands objectifs indispensables au développement des agricultures familiales :

- assurer des prix rémunérateurs et stables aux agriculteurs familiaux ; il s'agit de la condition première du revenu de l'agriculture en tant qu'activité insérée dans un marché (*première partie du rapport*) ;
- garantir un accès aux ressources naturelles pour développer la capacité de production des agriculteurs (*deuxième partie*) ;
- accroître les investissements publics pour accompagner les dynamiques paysannes (*troisième partie*).

L'atteinte de ces objectifs nécessite d'impliquer les représentants des agricultures familiales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ; c'est l'objet de la quatrième partie. ●

PARTIE 1

Assurer des prix rémunérateurs et stables

L'incidence de la pauvreté et de la faim dans les campagnes montre l'urgence d'améliorer les revenus des producteurs et les conditions d'exercice de leur activité. La Banque mondiale estime que trois quarts des personnes pauvres vivent en milieu rural⁴. L'impossibilité pour les agriculteurs familiaux de vivre de leur activité conduit aussi à un exode rural massif vers les villes en forte croissance démographique⁵.

Des systèmes variés de soutien aux revenus des producteurs ont été mis en place par les pouvoirs publics dans de nombreux pays, en fonction de leurs capacités budgétaires et administratives et des caractéristiques de leurs agricultures : prix d'achat garantis, prix d'intervention ou prix plancher, protection des marchés intérieurs, aides directes aux producteurs, etc. Contrairement aux pays développés, la faiblesse des ressources budgétaires des pays du Sud ne leur permet pas de mettre en place des aides directes aux producteurs, et les contraint à envisager d'autres modes d'intervention consistant à jouer sur le niveau des prix aux producteurs⁶.

Le soutien des prix aux producteurs, en agissant sur la formation des prix et la régulation des marchés agricoles, constitue un domaine essentiel de l'action publique. Or, depuis 20 ans, les États du Sud se sont désengagés du secteur agricole et ont progressivement abandonné les outils de régulation des marchés, exposant les agricultures familiales à la concurrence des productions importées et aux fortes fluctuations des prix sur des marchés dérégulés. L'enjeu est donc de réhabiliter l'intervention publique dans ce domaine.

D'autre part, le renforcement des filières et une meilleure valorisation des produits peuvent permettre aux agriculteurs de tirer un meilleur prix de leur production. L'appui des pouvoirs publics pour favoriser ces dynamiques de filières est également un levier indispensable pour améliorer les prix aux producteurs.

Après avoir rappelé en quoi l'assurance de prix rémunérateurs et stables est une condition de la sortie de la pauvreté pour les agriculteurs familiaux, nous verrons quels appuis peuvent être mis en place par les pouvoirs publics pour soutenir les prix aux producteurs.

⁴ Ces données portent sur l'année 2002, dernière année disponible pour les statistiques de la pauvreté rurale. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*.

⁵ Coordination SUD, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, 2008.

⁶ L'amélioration des revenus des producteurs peut aussi passer par un allègement des dépenses, en particulier celles liées à l'activité agricole telles que l'achat d'équipements agricoles et d'intrants. Les revenus augmentent en effet lorsque les produits augmentent à charges fixes (hausse des prix de la production) mais aussi lorsque les charges baissent (par exemple par une subvention des intrants). Cependant, une grande partie des charges reste incompressible (salaires, loyer, rémunération du travail familial, etc.).

Une condition de l'investissement agricole

Des marchés agricoles instables

Les agriculteurs ont besoin d'un minimum de sécurisation en matière de prix d'achat de leurs productions pour engager des investissements à long terme sur leur exploitation, qui leur permettraient d'obtenir des gains de productivité du travail, d'augmenter la production et de diminuer à terme les coûts de production.

De nombreuses références bibliographiques⁷ montrent que les marchés agricoles ne s'auto-régulent pas et ne conduisent pas spontanément à une stabilité des prix. Les caractéristiques de l'offre et de la demande sur ces marchés (aléas climatiques, délais de production, rigidité ou faible élasticité de la demande par rapport aux prix⁸, etc.), combinées aux erreurs d'anticipation des opérateurs économiques⁹ et aux coûts de transfert des produits d'un marché à l'autre, peuvent conduire à des situations d'extrême instabilité des prix (effet Cobweb). Dans le cadre d'une instabilité des prix qui s'avère endogène, et non pas seulement liée à des facteurs exogènes tels que des aléas climatiques ou des attaques de ravageurs, l'ouverture des

ENCADRÉ 1

> Gérer le risque ou stabiliser les prix ?

Les instruments privés de gestion des risques (assurances, marchés à terme, etc.) sont promus à la fois par la plupart des bailleurs de fonds et par certains gouvernements comme une alternative à la stabilisation des prix par l'intervention publique. Celle-ci étant jugée inefficace et coûteuse, on considère qu'il est alors préférable de réduire les effets négatifs de l'exposition au risque de prix pour les producteurs, plutôt que de chercher à agir directement sur les prix pour les stabiliser. En réalité, les politiques de gestion des risques et de stabilisation des prix sont complémentaires et poursuivent des objectifs distincts (Gilbert, 2007 ; Galtier et al., 2009).

La gestion des risques de prix agricoles par des instruments privés peut par exemple intéresser les intermédiaires (transformateurs, vendeurs, exportateurs) qui souhaitent éviter une baisse soudaine du prix de la marchandise qu'ils ont achetée avant que celle-ci ne soit vendue. Les producteurs, lorsqu'ils sont obligés de vendre tôt leur récolte pour couvrir des besoins

en argent et d'acheter des denrées à l'approche de la période de soudure, subissent également l'évolution intra-annuelle des prix. Une des solutions envisagée est l'amélioration du stockage paysan couplé à un crédit « warrantage » pour diminuer le risque de prix intra-annuel, lié à la volatilité des prix pendant l'année (voir page 15).

Cependant, lorsque l'instabilité des prix est endogène au fonctionnement du marché et non pas le résultat de facteurs exogènes tels que des variations climatiques affectant la production, les mécanismes privés de gestion des prix sont peu opérants. Ainsi, dans le cas où les prix sont bas pour tous les agriculteurs d'une même zone, la mutualisation des risques est impossible. Il est également difficile de prévoir les cycles de prix sur plusieurs années, ce qui rend délicate sa prise en charge par des assurances. Des mécanismes de stabilisation sur le long terme apparaissent donc indispensables.

Sources : Gilbert, « Prix des matières premières : gestion des risques versus stabilisation », 2007. Géronimi et al., « Les cours internationaux des produits agricoles : tendances et cycles », 2007.

⁷ Boussard et al., *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, 2007.

⁸ La consommation de nourriture étant un besoin vital, celle-ci évolue peu en fonction des prix.

⁹ Face à une hausse des prix sur les marchés une année, les producteurs peuvent être incités à augmenter leur production l'année suivante. Si cette augmentation des prix ne reflète pas un changement structurel de l'offre et de la demande mais est un « accident » lié à un aléa climatique par exemple, les producteurs vont alors surproduire et conduire à une baisse des prix. Ils peuvent réagir alors l'année suivante en sous-produisant, ainsi de suite.

marchés domestiques amplifie l'instabilité au lieu de l'atténuer¹⁰. Les arbitrages des acteurs dans le temps (stockage, transformation, etc.) et dans l'espace (transport des denrées) ne permettent pas de réduire l'instabilité des prix.

D'autre part, les défaillances de marché sont nombreuses, en particulier dans les pays en développement : absence ou faible marché de l'assurance, du crédit, des intrants, défaillances des infrastructures, des systèmes d'information, etc.

L'ensemble de ces conditions justifie une intervention directe des pouvoirs publics sur les marchés agricoles, particulièrement dans les pays en développement, afin d'aider les marchés à mieux se réguler et de limiter les fluctuations extrêmes de prix. L'intervention publique peut venir en complément d'autres mesures visant davantage à gérer les effets de l'instabilité des prix (*voir encadré ci-dessous*) et à corriger les défaillances de marché (améliorer le marché du crédit, les infrastructures, le stockage privé, etc.).

Des arbitrages nécessaires à court terme entre consommateurs et producteurs

Jusqu'en 2007-2008, les prix sur les marchés internationaux étaient relativement bas et les producteurs du Sud étaient confrontés à la problématique de la concurrence d'importations à bas prix (*voir ci-dessous*). La hausse brutale des prix internationaux en 2007-2008 a totalement renversé cette problématique. L'écho important des « émeutes de la faim » survenues dans les grandes villes a montré la force des revendications des urbains en cas de hausse brutale des prix alimentaires, alors que les ruraux souffrent de la faim en bien plus grand nom-

ENCADRÉ 2

> **Les effets de la hausse des prix internationaux au sein de la filière lait au Sénégal**

En situation de hausse des prix internationaux, les gouvernementaux peuvent intervenir sur le niveau des droits de douane et autres barrières aux importations pour limiter l'impact sur les prix au consommateur.

Suite à la très forte hausse des prix des produits laitiers sur le marché international en 2007-2008, le gouvernement sénégalais a décidé de supprimer les droits de douane et la TVA sur la poudre de lait importée afin de limiter la hausse des prix au consommateur. Il n'a cependant pas accepté de répondre favorablement à la demande des laiteries qui souhaitaient que les emballages importés (et les produits transformés) soient également exonérés de taxes pour maintenir la compétitivité des produits à base de lait local. Les mesures prises par l'État pouvaient se justifier par rapport à l'impossibilité pour le lait local de couvrir la

demande intérieure, et par la nécessité de maintenir un certain niveau de consommation de produits laitiers, notamment dans les centres urbains. Cependant, en refusant de prendre en compte les revendications des acteurs de la filière locale, il a privilégié les filières d'importation.

L'étude réalisée pour le collectif Alimenterre montre que les éleveurs ont pu obtenir un prix un peu plus élevé en vendant leur lait directement aux consommateurs ou à des petits commerçants, dans les villes secondaires. Cela s'est produit au détriment des laiteries, qui n'ont pas pu proposer des prix plus élevés qui auraient entraîné une forte hausse des prix des produits finis, et au détriment de relations durables entre acteurs de la filière locale.

Source : Dia D. et al., « Étude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs. Étude de cas Sénégal », septembre 2008. Disponible à l'adresse : http://www.sosfaim.be/pdf/position_doc/rapport_senegal_def_valide.pdf.

¹⁰ Gérard et Piketty (2007) montrent que la libéralisation des échanges sur les marchés agricoles telle qu'envisagée par la Banque mondiale et l'OMC entraînera inévitablement une accentuation de la volatilité des prix qui annulera les gains qu'elle aurait pu engendrer.

bre (et en silence). Il faut reconnaître que les choix politiques dans les pays en développement ont toujours été largement en faveur des consommateurs urbains pour des raisons politiques (« biais urbain »). Augmenter les prix des denrées de base pour soutenir les revenus des producteurs constituait une manœuvre politique périlleuse car elle pouvait mener au mécontentement des populations urbaines, qui sont physiquement au plus près du pouvoir.

Pourtant, à long terme, producteurs comme consommateurs gagnent à ce qu'une politique de soutien des prix aux producteurs soit mise en place. Des prix rémunérateurs et stables, combinés à d'autres appuis (par exemple recherche, vulgarisation, etc.), sont susceptibles de favoriser les investissements des exploitants familiaux, ce qui tend à augmenter la productivité du travail, et donc la production et le surplus commercialisable. Ces progrès permettent de réduire les coûts de production, au bénéfice des consommateurs¹¹. En outre, le transfert de revenus, entre les consommateurs et les producteurs, engendré par le soutien des prix aux producteurs permet de diminuer la pauvreté alors que plus de 70 % des pauvres dans les pays du Sud sont ruraux¹². De ce point de vue, le soutien des prix des produits agricoles locaux peut être considéré par les gouvernements et les agences de développement comme une mesure de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, des arbitrages politiques peuvent aussi être effectués en faveur de certaines populations lorsque certaines cultures, ou certaines régions bénéficient de soutiens plutôt que d'autres. Cela milite pour que les décisions en matière de politique de prix soient prises de manière transparente, en cohérence avec des objectifs plus larges de développement et en concertation avec l'ensemble des acteurs sociaux, en particulier les représentants des agricultures familiales et des autres acteurs des filières locales.

Des histoires de politiques agricoles différentes

Les mesures de soutien aux agriculteurs familiaux qui sont mis en œuvre aujourd'hui dans les pays du Sud avec plus ou moins d'ambition trouvent souvent leur fondement dans le contexte historique et socio-économique des pays. Les pays d'Afrique subsaharienne sont parmi ceux qui soutiennent et protègent le moins les producteurs de vivrier¹³. À l'inverse, de nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine ont longtemps soutenu et protégé leur secteur vivrier pour assurer son développement, et le font encore, pour s'assurer une sécurité alimentaire stratégique.

Au moment de la colonisation et des indépendances, la population urbaine africaine était peu nombreuse et l'essentiel de la population s'approvisionnait directement sur l'exploitation agricole ou sur les marchés locaux. Les cultures vivrières étaient donc de faible importance dans le commerce national, à l'inverse des produits de rente dont les exportations étaient une source de devises et de revenus pour les pays et la population. Les gouvernements ont ainsi mis en place des politiques volontaristes de garantie et de stabilisation des prix pour les produits exportés lorsque leurs cours se sont mis à fluctuer fortement (années 1950). La faiblesse du commerce des productions vivrières à l'époque ne justifiait pas de telles mesures pour le secteur vivrier. La croissance démographique et la rapide urbanisation de la population durant la seconde moitié du XX^e siècle ont entraîné le passage de l'essentiel de la production alimentaire par le marché et favorisé les importations à bas prix dans un contexte de faibles protection et organisation de ces marchés. Ces marchés urbains se sont considérablement développés et apparaissent aujourd'hui comme un moteur potentiel du développement de l'agriculture africaine. Jean-Marie Cour montre que ces marchés intérieurs et régionaux sont autrement plus porteurs que les marchés d'exportation¹⁴.

¹¹ Dans les pays en développement où l'alimentation représente la majeure partie du budget des ménages, la stabilisation du prix des denrées agricoles permet de lutter contre les « chocs » alimentaires que subissent les populations urbaines en cas de hausse brutale des cours internationaux.

¹² Banque mondiale, 2008.

¹³ Par exemple, les droits de douanes de l'UEMOA en Afrique de l'Ouest sont parmi les plus faibles au monde.

¹⁴ Cour J.-M., « Peuplement, urbanisation et développement rural en Afrique subsaharienne : un cadre d'analyse démo-économique et spatial », *Afrique contemporaine*, n° 223, 2007.

Le contexte est différent dans les pays d'Asie. Certains d'entre eux mènent des politiques de soutien des prix des productions stratégiques (essentiellement le riz) depuis plusieurs décennies afin de garantir l'approvisionnement de ce qui constitue la base de l'alimentation de la population. Timmer (2000, 2004) a montré que la stabilisation des prix était une politique efficace de croissance économique et de lutte contre la pauvreté et contre la faim. Il illustre son propos par les réussites des politiques de stabilisation des prix du riz (souvent à des niveaux élevés) dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, dans un contexte de forte volatilité des cours de cette céréale. Ainsi, des pays qui étaient considérés comme structurellement importateurs de riz (Philippines, Indonésie), du fait de fortes densités de population avec des surfaces agricoles limitées, ont mis en place des politiques de soutien des prix dès les années 1960 et 1970 et sont parvenus à couvrir les besoins nationaux après 10 ou 20 ans, voire à exporter dans le cas de l'Indonésie. Cependant, ces réussites n'ont été possibles qu'avec de lourds investissements en milieu rural (infrastructure, services, recherche).

ENCADRÉ 3

> Une révolution verte pour l'Afrique ?

De nombreux décideurs au Nord et au Sud plaident pour la mise en place d'une « révolution verte africaine » à partir des pronostics pessimistes quant à l'évolution démographique du continent et de sa capacité à nourrir cette population. Un rapide retour sur la révolution verte « originale » s'impose pour comprendre les enjeux différents des deux continents et les leçons à en tirer pour la situation actuelle.

Dès la fin des années 1950, l'expansion démographique de l'Asie du Sud et de l'Est, combinée à des surfaces cultivables limitées et à une stagnation des rendements en céréales, inquiète les décideurs, notamment occidentaux, qui craignent des insurrections villageoises dans un contexte de progression du communisme dans la région. D'importants investissements menés par les pays concernés (Chine) ou grâce à des fonds privés ou étrangers permettent des recherches sur des variétés de céréales (surtout riz, mais aussi blé et maïs) à hauts rendements dans des conditions techniques bien précises (fertilisation azotée, travail du sol, lutte contre les adventices, bonne maîtrise de l'eau). Outre les semences améliorées et les techniques pointues et intensives en travail, le paquet technique de la révolution verte contient une série de mesures d'accompagnement sans lesquelles les effets de la révolution verte auraient été moindres.

Concernant les politiques de prix, suivant la situation nationale en matière d'approvisionnement, les gouvernements ont mis en place des mesures permettant un réel soutien du prix aux producteurs comme en Inde, ou à l'inverse, une taxation de la production exportée, diminuant d'autant le prix payé aux agriculteurs. Ce

dernier choix a dominé en Thaïlande mais le gouvernement a toutefois stabilisé les prix du riz afin de favoriser l'investissement des producteurs. Grâce à leurs politiques de stabilisation des prix, des pays comme l'Indonésie ou les Philippines ont pu accroître fortement leur production pour sortir de la dépendance aux importations et parvenir à l'autosuffisance.

Dans le contexte africain de croissance démographique soutenue et de pression accrue sur le foncier, une amélioration de la productivité du travail semble indispensable, sans pour autant répéter certaines erreurs commises lors de la révolution verte en Asie (recours massif aux traitements chimiques, épuisement des ressources en eau, etc.). Ce passage à une agriculture intensive et respectueuse de l'environnement ne pourra se faire sans un recours à des politiques fortes aussi bien au niveau des prix payés aux producteurs que de l'investissement des pouvoirs publics (crédits bonifiés, subventions aux intrants, infrastructures d'irrigation) et d'un meilleur accès des producteurs aux moyens de production (terre, équipement, etc.). Les politiques commerciales en vigueur ou en négociation dans les pays africains vont souvent à l'encontre des objectifs de maintien de prix rémunérateurs et stables. Enfin, les niveaux actuels des dépenses publiques dans le secteur agricole en Afrique subsaharienne (environ 4 % des budgets nationaux, à comparer à plus de 15 % dans les pays asiatiques dans les années 1960-70) sont un frein majeur à une « révolution verte » dans la région.

Sources : Gérard et Marty, « Les politiques d'accompagnement de la révolution verte en Asie », in *Innovations et sociétés*, vol. 3, Actes du séminaire d'économie rurale, Montpellier, septembre 1993. Ribier V. et Griffon M., « Quelles politiques pour accompagner la révolution doublement verte ? », 2004.

Quelles politiques pour assurer des prix rémunérateurs et stables ?

Les politiques agricoles visant à assurer des prix rémunérateurs et stables renvoient à un large éventail de mesures, qui peuvent être mises en œuvre à différentes échelles et sur différents maillons de la filière. Ainsi, les mesures d'appui direct à la production, qui visent une intensification des modes de production par des itinéraires techniques spécifiques, par exemple, sont indispensables pour que des progrès soient réalisés en matière de productivité du travail et pour augmenter le surplus commercialisable. De façon schématique, il faut que les producteurs aient quelque chose à vendre avant d'espérer en retirer un prix satisfaisant¹⁵. Cependant, les producteurs ne pourront pas écouler correctement leurs produits s'ils se heurtent à une forte concurrence des importations. L'environnement de la production et les appuis concernant la sécurisation des débouchés et la formation des prix aux producteurs sont tout aussi indispensables. On s'intéresse ici plus particulièrement à ces derniers aspects, touchant à la commercialisation de la production et à l'organisation des marchés, les appuis concernant les aspects de production étant davantage abordés dans les parties suivantes.

Développer les marchés locaux et régionaux

Une régulation des marchés domestiques via une protection « raisonnée » a montré dans de nombreux cas qu'elle pouvait être un appui efficace aux agriculteurs familiaux : exemple du poulet importé de l'Union européenne ou du Brésil, du concentré de tomates, du riz, de la pomme de terre...¹⁶ La protection est en outre justifiée en cas de concurrence déloyale, lorsque les importations agricoles viennent de pays développés, où l'agriculture est hautement mécanisée, riche en intrants et parfois fortement subventionnée à la production et/ou à l'exportation¹⁷. Les produits des agriculteurs familiaux peuvent donc être rendus plus compétitifs, en termes de prix, par le renchérissement des produits importés et ainsi mieux trouver à se vendre¹⁸. Lorsqu'il existe des effets de transmission des prix des importations vers les produits locaux (on sait par exemple que le prix du riz importé en Afrique de l'Ouest guide généralement le prix du riz local¹⁹, ou que des reports de consommation s'effectuent entre des produits différents²⁰), ce renchérissement des importations permet une hausse des prix aux producteurs et donc une meilleure rémunération de leur travail.

Les formes de protection sont variées : tarifs douaniers (*ad valorem*, spécifique), contingentement des importations, interdiction ou limitation saisonnière des importations, TVA²¹, déva-

¹⁵ À l'inverse, trop de programmes de développement agricole se contentent d'appuyer une augmentation de la production, sans prendre en compte les débouchés et donc les possibilités de vendre cette production.

¹⁶ Voir les exemples du rapport de Coordination SUD : Alpha A., *La protection des marchés : un outil de développement*, Coordination SUD, 2006.

¹⁷ Mazoyer et Roudart (*Histoire des agricultures du monde*, 1997) ont bien mis en évidence les écarts de productivité considérables entre agriculteurs du Nord et du Sud. Un agriculteur cultivant un hectare manuellement et produisant 10 quintaux de céréales par an ne peut pas survivre en vendant une partie seulement de cette récolte sur un marché en concurrence avec des producteurs du Nord, cultivant plus de 100 hectares avec des rendements proches de 100 quintaux par hectare.

¹⁸ La qualité des produits joue aussi beaucoup sur la compétitivité. Si elle n'est pas un minimum assurée pour les produits locaux, les consommateurs peuvent continuer de préférer consommer les produits importés même s'ils sont plus chers, à moins d'un différentiel de prix dissuasif.

¹⁹ Voir par exemple Galtier F. *et al.*, *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires*, Ecart/AFD/MAE, 2009 ; et Baris P., « Quels outils de régulation pour relancer la riziculture au Sénégal ? », *Grain de sel*, décembre 2009.

²⁰ Le prix du riz importé par exemple peut, dans certaines circonstances, impacter sur le prix des céréales locales sèches (mil, sorgho, etc.).

²¹ La TVA est souvent utilisée en Afrique de l'Ouest comme une protection. En effet, bien qu'étant une taxe intérieure devant s'appliquer sur les produits locaux comme sur les produits importés, elle n'est de fait collectée que sur ces derniers.

luation monétaire, etc. Le choix d'un outil en particulier est à mettre en perspective avec le contexte socio-économique, les marges de manœuvre des gouvernements, l'historique des mesures de protection dans la région, les capacités institutionnelles à appliquer un tel outil, etc. Le cas de la filière avicole au Sénégal montre les effets de deux mesures contradictoires en l'espace de quelques années : la diminution des droits de douanes, puis l'interdiction des importations pour raisons sanitaires.

ENCADRÉ 4

> **Impacts de la baisse des droits de douanes puis de l'interdiction d'importation pour raisons sanitaires sur la filière avicole au Sénégal**

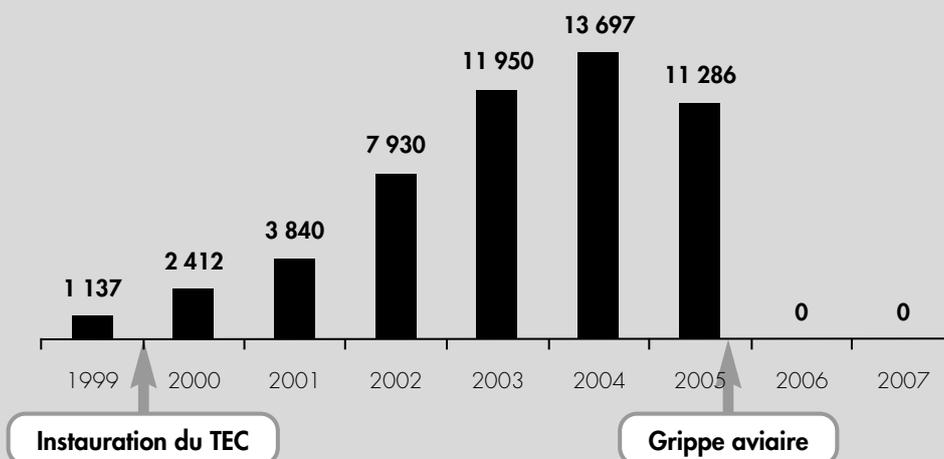
La mise en place du tarif extérieur commun (TEC) au sein de l'UEMOA en 2000 s'est traduite par une réduction des droits de douanes au Sénégal. Elle a entraîné une croissance rapide des importations agroalimentaires, notamment des produits avicoles. Les importations de poulets sont passées au Sénégal de 500 à 16 600 tonnes entre 1996 et 2002 (cf. figure 1 ci-dessous), essentiellement sous forme de cuisses congelées (86 %). Le coût de ces importations a représenté en 2003 le chiffre d'affaires total de la production nationale de poulets de chair (soit 10 milliards de FCFA).

Les principales raisons de cette poussée d'importation sont : i) le prix très bas des cuisses de poulet, considérées dans les pays d'origine

comme des sous-produits (les blancs étant la principale forme de consommation) ; ii) le faible niveau de protection douanière lié à l'application du TEC (baisse de 10 % des droits de douanes) et, iii) la forte demande urbaine.

L'aviculture villageoise, dont les produits sont vendus plus chers que les poulets de chair, semble avoir été peu touchée (production pour les marchés ruraux ou pour des niches de marchés en milieu urbain). Il n'en est pas de même pour la production de poulets de chair puisque les organisations de producteurs ont estimé que 70 % des fermes, situées en majorité dans la région de Dakar, ont arrêté leur activité ou se sont reconverties vers la production d'œufs. En 2003, le niveau de production est descendu en dessous de celui 1993 (cf. figure 2 page suivante). Les plus touchés ont été les petits producteurs (jeunes, groupements féminins, ménages en zone périurbaine de Dakar), alors que les grosses fermes industrielles ont fortement diminué leur production de poulets et/ou se sont reconverties.

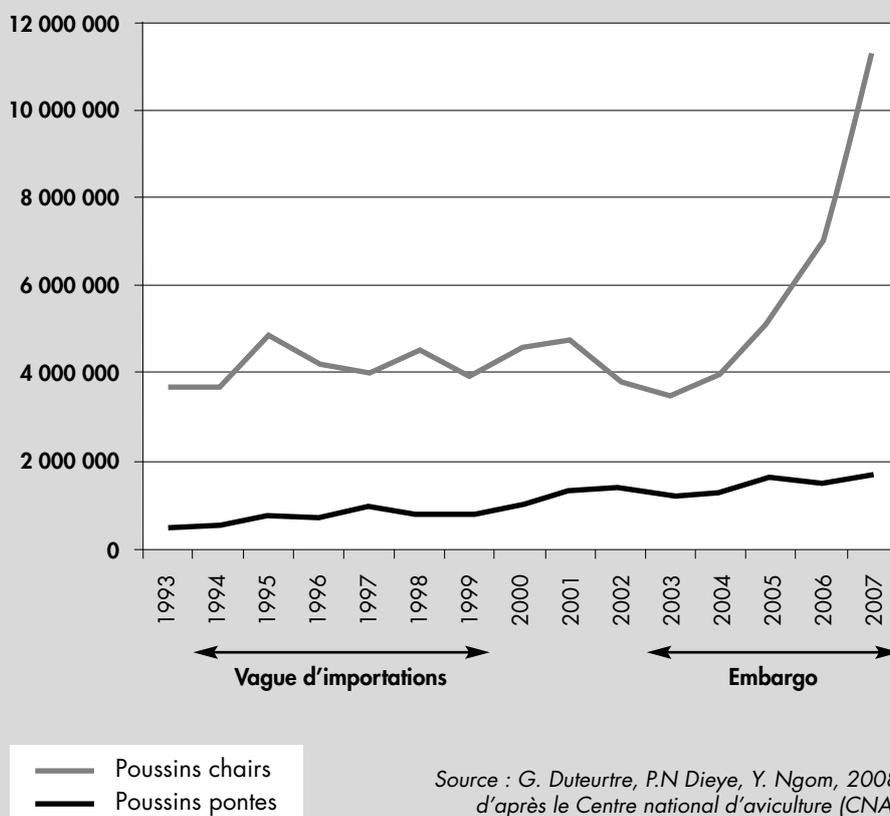
FIGURE 1 : Évolution des importations de poulets de 1999 à 2006 au Sénégal



Source : G. Duteurtre, P.N Dieye, Y. Ngom, 2008.

.../...

FIGURE 2 : Évolution de la production de poussins au Sénégal



Source : G. Duteurtre, P.N Dieye, Y. Ngom, 2008, d'après le Centre national d'aviculture (CNA).

Cette crise a cependant eu un impact en termes de structuration de la filière avec la création de la Fafa (Fédération nationale des acteurs de la filière avicole) et l'Unafa (Union nationale des acteurs de la filière avicole) qui comprend essentiellement les éleveurs industriels. Ces organisations se sont mobilisées pour dénoncer l'impact négatif des poussées d'importation et ont fait pression sur l'État, au moment de l'épidémie de grippe aviaire en 2005, pour qu'il utilise le principe de précaution afin d'interdire toute importation de volaille. Cette décision a eu des effets immédiats et significatifs

avec une très forte hausse de la production de poulet de chair (cf. figure 2).

Sources : Duteurtre G. (Cirad / Isra-Bame), Dieye P.N. (Isra-Bame), Ngom Y. (UGB / Isra-Bame), « Du libre-échange aux mesures protectionnistes. La politique du 'robinet' dans le secteur de l'élevage au Sénégal », Quarantenaire de l'EISMV – Conférence internationale sur l'aviculture, Dakar, 2008.

Duteurtre G., Dieye P.N., Dia D. (Isra-Bame), « Ouverture des frontières et développement agricole dans les pays de l'UEMOA, l'impact des importations de volailles et des produits laitiers sur la production locale au Sénégal », 2004.

En Guinée, le blocage saisonnier des importations de pomme de terre dans les années 1990, combiné avec de nombreux appuis à la production et à l'organisation de la commercialisation, a permis un essor considérable de la filière. Cet exemple illustre la capacité des agriculteurs familiaux à s'organiser et à faire pression sur les pouvoirs publics, mais aussi à répondre aux signaux du marché lorsque celui-ci assure un prix rémunérateur et lorsqu'une protection sécurise les investissements.

ENCADRÉ 5**> Interdiction saisonnière des importations de pommes de terre et développement de la filière en Guinée**

Avant 1990, la production guinéenne de pommes de terre est insignifiante (entre 150 et 200 tonnes par an). Elle est de plus d'une qualité médiocre car réalisée à partir de semences locales non améliorées et à des coûts de production élevés qui ne lui permettent pas de faire face à la concurrence. La demande solvable locale est donc essentiellement couverte par les importations de pommes de terre en provenance des Pays-Bas (autour de 1 000 tonnes/an). Cependant, les producteurs du Fouta Djallon ont l'ambition de développer leur production afin qu'elle puisse couvrir les besoins nationaux pendant cinq mois de l'année.

À la demande des producteurs et suite à une lutte syndicale, l'État a instauré un blocage des importations de pommes de terre à partir de 1992, sur les cinq mois de la période de commercialisation de la pomme de terre locale (du 1^{er} février au 30 juin). Ce blocage est resté en vigueur de 1992 à 1998, en dépit de sa non-conformité avec les contraintes de l'ajustement structurel — ce qui avait d'ailleurs amené l'État à refuser dans un premier temps ce blocage.

C'est dans ce contexte qu'autour de la pomme de terre se sont constituées de solides organisations paysannes composées de groupements, d'unions locales et à leur tête la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD). Ces organisations ont eu comme premiers impacts de développer la production mais aussi et surtout, de constituer un solide groupe de pression qui a permis le blocage des importations, la négociation et la signature en janvier 1994, des

Accords-cadres sur l'importation et la distribution de la pomme de terre et de l'oignon. Les parties signataires de ces Accords sont la Fédération des paysans du Fouta Djallon, l'Union des commerçants importateurs et distributeurs d'oignon et de pomme de terre et l'État guinéen. Ces Accords ne sont plus en vigueur depuis 1998, les deux produits ayant acquis une certaine compétitivité et reconnaissance sur le marché local. Près de 95 % de la pomme de terre et plus de 25 % des oignons consommés en Guinée sont produits localement. En une quinzaine d'années, grâce à ces initiatives paysannes, la Guinée est ainsi passée du statut d'importateur net de pomme de terre à celui d'exportateur net.

La réussite du blocage saisonnier à l'importation tient aussi au fait que les représentants des producteurs ont su négocier directement avec les importateurs puis les commerçants afin que ceux-ci ne contournent pas l'interdiction d'importation et privilégient la pomme de terre locale lorsque le blocage fut levé. Pour les commerçants, il s'agissait aussi de garantir des approvisionnements constants et à un prix stable et raisonnable. La contractualisation avec les commerçants et leur comportement favorable a permis une maîtrise des marges jusqu'à 2006. Des accords commerciaux ont d'abord été signés avec de gros importateurs de pommes de terre (campagnes 1991-92 à 1993-94), puis avec des commerçants régionaux²² dans le but qu'ils commercialisent la pomme de terre guinéenne au lieu de celle importée de février à juin.

Source : Broutin C., Alpha A., Diallo K. et Rigourd C., « Protection et soutiens à la production : la combinaison gagnante pour la filière pomme de terre en Guinée », *Étude de cas Gret-Iram-FPFD*, 2009.

Garantir un prix plancher d'achat aux producteurs

De nombreux pays en développement ont appliqué jusque dans les années 1980 des systèmes de prix d'achat garantis aux producteurs qui assuraient des revenus stables sur plusieurs années. Ces expériences ont présenté de fortes faiblesses (mauvaise gouvernance, coût élevé, difficulté à fixer le niveau de prix d'achat, etc.) qui ont été largement mises en avant et documentées. Des enseignements peuvent toutefois en être tirés qui ouvrent de nouvelles pistes de réflexion à explorer, autour de la définition d'un prix plancher aux producteurs ou des modes de gouvernance des organismes chargés de gérer des systèmes de prix garantis.

²² Suite à des dysfonctionnements comme le non-respect des prix, le refus de payer comptant à la livraison, refus de commercialiser..., pratiques qui maintenant s'observent au niveau de ces commerçants locaux.

En Afrique subsaharienne, les mécanismes de prix d'achat garantis mis en place pour le café, le cacao ou le coton ont fourni à des millions d'agriculteurs familiaux des prix stables à un niveau suffisamment attractif, bien qu'étant fortement « taxé »²³ (voir encadré 6 ci-contre). Le fonctionnement de ces caisses de stabilisation reposait sur le principe que les recettes accumulées lors des années où les prix internationaux étaient supérieurs au prix d'achat garanti devaient être utilisées pour compenser les pertes liées aux années où les cours étaient inférieurs au prix garanti. L'existence de ces mécanismes au niveau national était complémentaire d'« accords produits » au niveau international visant à modérer les fluctuations des cours. La fin des accords produits a mis à mal l'efficacité des caisses de stabilisation. Leur mauvaise gouvernance a accéléré leur chute. Les recettes engrangées durant les années où le cours mondial était supérieur au prix d'achat aux producteurs, ont été utilisées pour financer des investissements (infrastructures de transport) ou les dépenses de fonctionnement de l'État. Les caisses se sont rapidement vidées lorsqu'il a fallu compenser plusieurs années de baisses des cours mondiaux. En outre, les ajustements qu'il fallait effectuer sur le niveau des prix d'achat aux producteurs de café et cacao pour répercuter, au moins partiellement, la baisse des cours mondiaux ont tardé en raison des enjeux politiques forts qui existaient autour de ces productions.

Il est vrai que d'un point de vue purement technique, les décisions d'ajustement du niveau des prix aux producteurs par rapport aux cours mondiaux ne sont pas simples à prendre, et sont fonction des anticipations sur l'évolution des cours : à quel moment faut-il ajuster les prix d'achat ? Après plusieurs années de baisse, faut-il diminuer les prix d'achat ou attendre en espérant une remontée prochaine des cours ? Comment interpréter les fluctuations des cours ?

Les expériences de prix d'achat garantis aux producteurs ont néanmoins sans doute été un peu trop vite qualifiées d'échec. La mauvaise gestion des caisses et leur modes de gouvernance est pour beaucoup dans la faillite des dispositifs. Leur démantèlement s'est en outre inscrit dans un mouvement plus large de retrait de l'État et de libéralisation des échanges correspondant au paradigme libéral prédominant.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées sur la base des leçons tirées de ces expériences. Par exemple, le prix d'achat garanti pourrait être davantage considéré comme un « prix plancher » plutôt que comme le prix d'achat unique des productions. D'autre part, il faut souligner que les opérateurs privés, et en particulier les représentants des agriculteurs, n'ont généralement pas été partie prenante de la gouvernance des dispositifs de prix d'achat garantis. Or, les organisations de producteurs se sont depuis considérablement développées et constituent aujourd'hui des acteurs incontournables de la politique publique. Le mode de gouvernance de tout organisme chargé de définir des prix d'achat aux producteurs minimum devrait désormais systématiquement inclure les représentants des agriculteurs familiaux.

Développer une politique de stockage

La régulation de l'offre par des opérations de stockage a pour but de lisser les variations de prix sur les marchés agricoles. Elle peut se faire à différentes échelles, depuis les greniers villageois jusqu'à des stocks internationaux virtuels sur les marchés à terme. Pour les produits stratégiques en matière de sécurité alimentaire, la régulation se conduit généralement au niveau local, national ou régional²⁴. Cependant, suite à la crise de 2007-2008, les économistes de l'IFPRI et de la Banque mondiale ont avancé des propositions pour la mise en place de stocks de céréales au niveau international²⁵. Concernant les produits de base (*commodi-*

²³ La « taxation de l'agriculture » renvoie à la fixation de prix d'achat garantis aux producteurs à un niveau bien inférieur au niveau des cours sur les marchés mondiaux.

²⁴ À l'échelle régionale, la Politique agricole commune de l'Union européenne constitue un exemple de combinaison de stocks régulateurs et de mesures de protection pour protéger la production céréalière. Plusieurs pays asiatiques disposent aujourd'hui de réserves d'urgence pour le riz au niveau régional. Rappelons qu'historiquement, l'enjeu premier des mesures de stockage et de protection est de favoriser l'autosuffisance alimentaire et de réduire la dépendance extérieure (exemple du Japon).

²⁵ Sur ce sujet, voir la proposition de l'IFPRI : Von Braun J. et Torero M., « Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure », *IFPRI Policy brief 4*, 2008.

ENCADRÉ 6**> La stabilisation des prix du coton en Afrique de l'Ouest**

Le développement de la culture du coton en Afrique de l'Ouest est un exemple bien documenté de stabilisation des prix d'une production de l'agriculture familiale.

Culture mise en avant lors de la colonisation pour fournir les usines de la métropole, le coton a connu un développement spectaculaire en Afrique de l'Ouest. En 1952, la CFDT (Compagnie française de développement des fibres textiles) met en place le « mécanisme prix coton » pour soutenir une production qui ne parvient pas à décoller. Ce mécanisme repose sur plusieurs principes (Fok, 2007) :

- l'annonce précoce du prix d'achat (stable durant la campagne) aux producteurs ;
- un prix unique sur le territoire et le monopole d'achat ;
- un prix assez attractif et relativement stable sur plusieurs années en dépit des variations du prix mondial.

Les producteurs sont certains de pouvoir vendre à un prix fixé à l'avance et arbitrent entre le coton ou d'autres cultures en fonction de leurs coûts de production. Un fond de stabilisation est abondé lorsque le prix mondial est supérieur au prix fixé (auquel il faut rajouter les divers frais de fonctionnement) et permet de compenser les pertes en cas de prix mondial faible. Les indépendances entraînent la di-

vision de la CFDT en compagnies nationales. La promotion de l'intensification se fait aussi à travers ces compagnies. Le prix payé aux agriculteurs pour l'achat du coton va progressivement intégrer des « subventions » aux engrais, pesticides, équipements qui permettent aux producteurs de les acquérir à bas prix. Le prix de vente du coton est donc relativement faible par rapport aux cours mondiaux mais il prend en compte des réductions du prix des intrants et de l'équipement, ce qui favorise l'intensification des systèmes de culture. C'est donc une incitation à l'intensification couplée à la stabilisation des prix.

La forte baisse des prix internationaux du coton et l'aide offerte par les bailleurs pour le maintien des filières conditionnée à leur restructuration ont profondément modifié ce fonctionnement. Le résultat est un retour à un prix de marché « vrai », c'est-à-dire plus proche du prix mondial, mais qui n'intègre pas la promotion de l'intensification. En réaction, les paysans ont réajusté leur mode de production en privilégiant les facteurs moins coûteux (terre, main-d'œuvre familiale), au détriment des intrants devenus plus chers : en d'autres termes, c'est un processus d'extensification qui est à l'œuvre, avec pour conséquence une pression foncière accrue et les tensions que cela implique.

Sources : Lagandré D., « Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance », 2005. Fok M., « Ajustements nationaux de mécanismes prix face aux fluctuations du prix mondial : les leçons du coton en Afrique Zone Franc », 2007.

ties), l'expérience des accords internationaux de produits a montré que cette forme de régulation avait tenu sur plusieurs années mais avait échoué dans la gestion des situations de surplus en raison des difficultés d'entente entre pays exportateurs²⁶.

● Des expériences diverses de stockage privé

Les expériences de commercialisation collective sont un exemple de régulation de l'offre au niveau local à travers un contrôle de l'écoulement de la production sur les marchés de consommation. Elles peuvent donner des résultats positifs mais elles nécessitent aussi qu'un grand nombre de conditions soient réunies. Il faut une véritable entente entre les producteurs qui mettent en commun leur récolte et organisent la commercialisation. Ce type d'action requiert également que l'organisation de producteurs agisse sur une quantité non négligeable de la production pour peser sur les prix, qu'elle dispose d'infrastructures de stockage et de moyens de commercialisation suffisants (matériel de transport, réseau de vendeurs, etc.) et qu'elle acquiert de nouvelles compétences et savoir-faire (gestion et traitement des stocks, commercia-

²⁶ Échec sur café, cacao, etc. De fait, plus aucun des organismes internationaux qui étaient en charge de la régulation des produits.

lisation, etc.). La Fédération des producteurs du Fouta Djallon (FPFD) a expérimenté la mise en place d'un tel système de commercialisation. Les premiers résultats positifs pour les producteurs (hausse du prix d'achat) ne doivent cependant pas occulter le fait qu'il s'agit d'une opération périlleuse pour la FPFD, qui nécessite une trésorerie solide et un apprentissage du « métier » de stockeur et de commerçant grossiste (*encadré 7 ci-dessous*).

ENCADRÉ 7

> **Commercialisation directe de la pomme de terre par la Fédération des producteurs du Fouta Djallon**

En 2007, suite au constat d'une marge croissante des commerçants et de pratiques en défaveur des producteurs (non-respect des prix négociés, achat à crédit et délai de paiement, tricheries au pesage, etc.), la FPFD a souhaité développer des circuits de commercialisation propres en achetant une partie de la production et en assurant sa distribution au niveau de la capitale, Conakry (location d'un petit local et embauche de commerciaux).

Au cours de cette première année de commercialisation directe, elle a absorbé environ 10 % du potentiel commercialisable. Comme la FPFD achetait à un prix plus élevé que les commerçants tout en maintenant le même prix de vente sur le marché, ces derniers ont été contraints d'aligner leurs prix à la hausse et de réduire leurs marges. A priori, cela s'est traduit par un transfert de marges des commerçants aux producteurs sans que le consommateur n'en fasse

les frais. D'autres effets positifs sont également enregistrés sur l'économie locale en termes de création d'emplois temporaires notamment.

La Fédération poursuit cependant sa collaboration avec des commerçants locaux, notamment pour l'exportation dans la sous-région. Elle joue ainsi à la fois la carte d'une plus grande intégration verticale de la filière tout en poursuivant son ancienne stratégie d'intégration horizontale (relation avec les commerçants). Ces deux stratégies sont en fait complémentaires : la commercialisation directe d'une partie de la pomme de terre permet à la FPFD de peser davantage dans les négociations pour fixer un prix plancher d'achat aux producteurs, et aussi de rendre la relation producteur-commerçant plus équitable et de sécuriser le remboursement des crédits intrants faits aux membres et remboursés lors de l'achat de la production.

Source : Broutin C., Alpha A., Diallo K. et Rigourd C., « Protection et soutiens à la production : la combinaison gagnante pour la filière pomme de terre en Guinée », *Étude de cas Gret-Iram-FPFD*, 2009.

Le stockage paysan couplé au crédit « warrantage » constitue une autre action potentiellement intéressante en matière de stabilisation intra-annuelle des prix pour les producteurs. L'objectif pour les producteurs est en effet de pouvoir stocker une partie de leur récolte et de la mettre en garantie auprès d'une institution financière pour obtenir un crédit afin de ne pas brader leur production en post-récolte et de pouvoir la vendre à un prix plus rémunérateur au moment de la période de soudure.

Le warrantage a surtout été expérimenté en Afrique de l'Est et du Sud, avec des résultats positifs en matière d'amélioration des revenus des producteurs. Il semble que les effets du warrantage sur l'amélioration des prix aux producteurs et leur stabilisation intra-annuelle soient plus probants que ceux obtenus avec les banques de céréales, qui ont beaucoup été appuyées et développées dans les années 1970-80 dans les pays du Sahel, avec des résultats finalement décevants, en raison notamment des difficultés de gestion de ces banques²⁷. Il existe néanmoins des limites dans les systèmes de warrantage à ne pas négliger. En particulier, ils ne peuvent être utilisés véritablement comme outil de réduction des risques de prix agricoles, car en augmentant l'espérance de gains par rapport à ce que peut attendre le producteur sans effectuer de stockage, ils tendent au contraire à accroître l'exposition au risque de prix²⁸.

²⁷ Voir à ce sujet Blein R. (2009), « Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites. Le cas des pays du Sahel », in Galtier et al. (2009), *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ?*, Ecart-AFD, 2009.

²⁸ Voir pour cela l'étude Gret-AFD, *Gestion des risques agricoles par les petits producteurs. De la théorie à la pratique. Focus sur l'assurance-récolte indiciaire et le warrantage*, 2010.

En dépit de leurs limites, les systèmes de warrantage pourraient faire l'objet d'une politique d'appui, ciblée en particulier sur l'accompagnement des agriculteurs et des actions auprès des institutions financières (notamment les institutions de microfinance) afin que celles-ci soient encouragées à proposer dans leur offre de produits financiers le crédit « warranté » (voir la partie 3 sur les enjeux du financement de l'agriculture familiale à travers ce système de stockage).

● *L'expérience des stocks régulateurs à revisiter*

Au niveau national

Dans les pays sahéliens, des Offices publics céréaliers fonctionnant sur la base de stocks régulateurs ont été utilisés jusque dans les années 1980 pour assurer des prix garantis aux producteurs et des prix raisonnables aux consommateurs. Comme pour les mécanismes de prix d'achat garantis aux producteurs, le fonctionnement de ces monopoles publics a été fortement décrié. Entre autres difficultés, la définition de prix insuffisamment incitatifs pour les producteurs a conduit de nombreux producteurs à préférer les circuits de commercialisation parallèles plutôt que la vente à l'office public.

Dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, après avoir favorisé l'approvisionnement en riz à bas prix des populations urbaines croissantes, dès la fin des années 1970, les États ont commencé à en stabiliser le prix pour ne plus subir les fortes fluctuations du marché international. Cette stratégie a entraîné une croissance soutenue et redistributive avec pour résultat de fortes baisses du niveau de pauvreté rurale et de l'incidence de la faim dans les campagnes ainsi qu'en ville. Elle se base aussi sur la constitution de stocks afin de garantir un approvisionnement constant, même en cas de faible récolte.

Il apparaît ainsi que ce n'est pas tant le mécanisme de stocks régulateurs en tant que tel qui importe que les conditions de ses modalités de gestion. Une voie intéressante à appuyer serait de voir dans quelle mesure les opérations de stockages réalisées par les acteurs privés (groupements d'agriculteurs familiaux, commerçants) pourraient s'articuler avec des stocks publics dans le cadre d'une politique de stockage visant à réguler les marchés agricoles.

Au niveau international

Jusque dans les années 1980, des accords internationaux ont ainsi régulé les quantités exportées pour une série de productions (café, cacao, caoutchouc, etc.). Dans les années 2000, devant la forte volatilité que connaissent les prix de ces cultures d'exportation, certains dirigeants africains proposent de relancer de tels partenariats entre pays exportateurs, notamment dans le cadre de l'OMC et en lien avec la Cnuced, afin que la discipline soit effectivement respectée par les pays contractants (le non-respect des quotas octroyés à chaque pays était une raison essentielle de la fin des accords-produits). En outre, l'accord sur l'agriculture du Gatt (article XXXVIII) prévoit la possibilité pour des pays de s'associer afin de contrôler l'offre internationale. Une communication a ainsi été faite en 2006, dans le cadre de l'OMC et en référence à l'article du Gatt, par six pays africains exportateurs de denrées agricoles pour la mise en place d'une structure capable de lutter contre la baisse et la volatilité des cours des productions de rente. Cette communication a depuis été reprise dans le cadre de l'Union africaine.

En matière de produits alimentaires de base, la crise alimentaire de 2007-2008 a constitué un contexte nouveau conduisant à explorer l'idée d'une régulation du marché international pour des produits comme le blé, s'appuyant sur des réserves publiques. La proposition récente de l'IFPRI²⁹ et l'intérêt porté par la Banque mondiale, bien qu'elle n'envisage pas véritablement la mise en place de stocks régulateurs mais de réserves d'urgence, nous paraissent ouvrir une fenêtre d'opportunité intéressante sur la possibilité d'intervenir sur les marchés internationaux. Elle peut être vue comme le reflet d'une reconnaissance par ces institutions du fait que le laisser-faire des marchés agricoles et alimentaires peut faire peser un risque sur la sécurité alimentaire mondiale.

²⁹ Von Braun J. et Torero M., *Physical and virtual global food reserves to protect the poor and prevent market failure*, IFPRI, 2008.

Renforcer les filières

S'assurer des débouchés est indispensable pour permettre aux producteurs de bénéficier de prix rémunérateurs et relativement stables. La structuration des filières agricoles participe de cet effort en améliorant les relations entre producteurs, transformateurs, commerçants et consommateurs. Souvent négligés au sein des politiques agricoles car ils demandent un investissement dans la durée pour se révéler efficaces, les appuis à la structuration des filières sont pourtant indispensables. Ils peuvent porter sur plusieurs dimensions : information pour les producteurs pour renforcer leur capacité d'analyse des marchés et de négociation avec les autres acteurs, appui à l'émergence d'organisations des acteurs à l'aval (transformation, commercialisation) et des interprofessions pour renforcer le dialogue dans les filières et la concertation avec l'État, normes et labels au service de la production familiale.

ENCADRÉ 8

> **Régulation privée : opportunités et limites de la contractualisation et des accords interprofessionnels**

La régulation privée à travers une contractualisation entre un ou plusieurs acheteurs et un groupe de producteurs est souvent présentée comme une alternative à la régulation étatique. En effet, lorsque les conditions sont réunies, par exemple des contrats librement négociés où les producteurs font valoir leurs droits à travers des organisations paysannes fortes, la contractualisation peut être bénéfique pour les producteurs et l'entreprise. Les premiers bénéficient d'un prix d'achat fixé à l'avance et souvent de services annexes (crédit de campagne, fourniture d'intrants, etc.), la seconde obtient une quantité fixée à l'a-

vance sans avoir à gérer directement la production. Le cas de Socas au Sénégal pour la filière tomate est un exemple de contractualisation bénéfique aux deux parties³⁰.

Cependant, plusieurs études ont montré les limites de ces pratiques. Le manque de contrôle des contrats, par exemple de la part des pouvoirs publics, a pu mener à un fort endettement des producteurs auprès des entreprises « partenaires ». Dans certains cas, ces situations d'endettement ont contraint les agriculteurs à vendre leurs terres à ces entreprises, menant à un véritable accaparement du foncier. Ces dérives largement documentées mettent en garde contre les pratiques de contractualisation où le pouvoir de négociation des agriculteurs est réduit et où le contrôle de la part des pouvoirs publics est faible.

● *Améliorer les moyens de négociation des producteurs*

La domination de monopoles d'acheteurs ou d'intermédiaires, fréquente dans les campagnes des pays en développement, est pénalisante pour les petits producteurs qui n'ont alors aucun pouvoir de négociation. Afin de lutter contre ces pratiques qui désavantagent les agriculteurs, obligés de vendre à ces intermédiaires, des mesures de politique agricole peuvent aider à la constitution de groupes de producteurs en capacité de dialoguer d'égal à égal avec l'acheteur. Si les producteurs sont bien organisés, ils parviennent à obtenir une meilleure information sur les prix, et l'asymétrie se réduit avec les acheteurs.

La construction de marchés en milieu rural où les producteurs familiaux peuvent directement s'adresser à plusieurs acheteurs (grossistes ou particuliers) tout en ayant une information précise sur les prix, permet aussi d'augmenter les revenus tirés de leur travail. La présence d'un marché en milieu rural offre en effet la possibilité de multiplier les stratégies de maximisation des revenus de la récolte : stockage en attendant un meilleur prix, choix des acheteurs en fonction des prix pratiqués, diversification des cultures en fonction de l'évolution des prix,

³⁰ L'étude coordonnée par Guillaume Duteurtre et Papa Nuhine Dieye offre un panorama des interprofessions au Sénégal : *Les organisations interprofessionnelles agricoles au Sénégal : de nouveaux outils de régulation des marchés*, Isra-Bame, 2008. http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/Etude_BAME_Interprofessions_VF-3.pdf

regroupement de producteurs pour vendre en plus grande quantité, etc. Ces marchés demandent un niveau d'investissement conséquent de la part des pouvoirs publics, notamment en infrastructures (bâtiments, routes d'accès, etc.). Leur réussite est aussi conditionnée à une gestion transparente pour s'assurer la confiance à la fois des acheteurs et des producteurs. Des exemples de délégation de la gestion auprès des représentants des utilisateurs en Tanzanie montrent qu'une entente est possible entre les deux parties.

Au Brésil, la mise en place de foires biologiques dans des zones rurales mal connectées a permis aux paysans de mieux vendre leur production et par conséquent, de rentabiliser la conversion vers des systèmes agro-écologiques appuyée par le projet du CCFD (*encadré 9 ci-dessous*).

ENCADRÉ 9

> **Améliorer les revenus des ruraux par la mise en place de marchés locaux au Brésil**

Le projet se déroule dans la région du Nordeste brésilien (État de Paraíba), et plus précisément dans l'une des quatre zones géographiques de l'État appelée « agreste ». Malgré une forte densité de population rurale (91,5 habitants au km²), cette région présente un maillage lâche de petites exploitations familiales, du fait de la précarité des infrastructures routières et du transport, entrecoupé par de grands domaines agricoles. Le projet vise l'amélioration des systèmes de polyculture-élevage à travers la mise en place d'infrastructures de stockage de l'eau permettant d'intensifier et de diversifier les parcelles et de lutter contre la sécheresse.

Mais une difficulté majeure à laquelle se heurtent les agriculteurs est celle de la commercialisation de leurs produits. En effet, les intermédiaires ont profité de la précarité des infrastructures de transport et de communication pour dominer tous les circuits de commercialisation. La création de foires biologiques locales, en mettant directement en relation producteurs et consommateurs, permet une plus grande transparence quant aux prix, et dans les relations avec les clients. Cette initiative, démarrée en 2003 avec la foire du municipe de Campina Grande, a permis aujourd'hui la consolidation de neuf foires, auxquelles participent, directement ou indirectement, 210 agriculteurs, dont une proportion non négligeable de femmes. Les premiers bénéfices dégagés ont souvent été réinvestis dans l'achat d'un

camion (achat communautaire), afin de s'affranchir d'une dépendance par rapport au transport, auparavant assuré par les rares personnes disposant d'une camionnette dans les villages.

Ces marchés, d'une périodicité généralement hebdomadaire, permettent de dégager entre 30 et 60 \$R (12,5 et 25 €) selon les produits vendus. Pour les petits agriculteurs de la région, cela équivaut à la fin du mois au salaire minimum local, et constitue donc une garantie non négligeable de revenus monétaires, d'autant que les investissements en argent sur les exploitations sont assez faibles. Les produits commercialisés sur ces foires (légumes issus de la production maraîchère, miel, plantes médicinales, produits de l'élevage) répondent à une réelle attente des consommateurs urbains, petit à petit sensibilisés à la question de la qualité de l'alimentation.

La transformation de certains produits agricoles (compotes et confitures) permet non seulement de créer de la valeur ajoutée mais aussi, comme dans le cas du miel ou des plantes médicinales séchées, de disposer tout au long de l'année de produits à offrir sur les marchés. Ce qui contribue à lever un des blocages à l'amélioration des conditions de vie des ruraux, celui de l'irrégularité de la production et donc des revenus.

Source : Belaunde Y., « Projet CCFD - AS-PTA, Projet de gestion de l'eau et activités complémentaires dans l'État de Paraíba au Brésil », Étude de cas CCFD, 2009.

L'organisation des agriculteurs familiaux, que ce soit au sein de groupements paysans, de filières ou d'instances de gestion de l'offre, améliore leurs revenus grâce au contrôle des débouchés et à l'accès à des informations plus fiables qui leur permettent d'adapter l'offre en fonction de la demande. L'exemple de la filière cacao au Pérou est à cet égard révélateur des

possibilités d'évolution de la production des agriculteurs familiaux lorsqu'ils sont organisés et qu'ils possèdent un véritable pouvoir de négociation face aux acheteurs et aux intermédiaires (*encadré 10 ci-dessous*).

ENCADRÉ 10

> **Organisation des producteurs de cacao péruvien pour réduire le manque d'informations**

Il y a quelques années, la majeure partie du cacao péruvien (80 à 90 %) était destiné à l'agro-industrie nationale, constituée principalement par les quelques grandes entreprises : Machu Picchu Coffee Trading, Negusa Corp. SA, Corporación del Bosque y Goods Foods. Ce cacao de qualité ordinaire, était transformé et commercialisé sur le marché péruvien et le marché export. Ces entreprises disposent d'un réseau de collecteurs au niveau local et régional qui rassemblent les volumes dont ils ont besoin pour leurs usines de transformation. Les industriels utilisent du cacao de mauvaise qualité pour préparer le chocolat destiné au marché national. Dans leurs transactions avec les collecteurs, les producteurs souffrent particulièrement de l'absence d'information fiable sur le prix du marché et méconnaissent les marges des entreprises et des agents intermédiaires.

Les organisations de producteurs ont souhaité mettre fin à ce « cercle vicieux » où l'industriel ne paye pas pour le cacao de qualité et où les producteurs n'améliorent pas la qualité de leur cacao parce qu'ils n'en retirent pas de bénéfices. L'enjeu était de permettre aux producteurs de se positionner sur des segments du marché valorisant la qualité du cacao et d'assurer la transparence sur les prix par le biais de transactions commerciales gérées directe-

ment par les producteurs organisés. AVSF a appuyé les organisations de producteurs dans cette perspective.

La création d'organisations locales de producteurs est récente, celles-ci ont permis aux producteurs d'améliorer leur pouvoir de négociation face aux grandes entreprises. Au niveau national, ces organisations se sont regroupées dans une association (Association péruvienne des producteurs de cacao – APPCacao) qui agit comme un véritable syndicat en faisant valoir l'intérêt des producteurs auprès des institutions publiques et des grands groupes industriels et commerciaux.

Le renforcement de leur capacité de négociation a permis aux producteurs de bénéficier de prix à la production plus avantageux (de l'ordre de 30 % supérieurs aux prix offerts par le système classique). Par conséquent, la part de la production nationale commercialisée à travers ces organisations de producteurs est en forte croissance, passant de 10 % en 2003 à près de 30 % en 2008. De plus, à travers une meilleure organisation de la production, le cacao péruvien a pu trouver de nouveaux débouchés, notamment sur les marchés équitables et biologiques valorisant la qualité du cacao et les techniques des agriculteurs familiaux.

Source : AVSF, *Projet Procacao*, « Expériences de développement des capacités d'incidence politique des organisations de petits producteurs de cacao au Pérou », Étude de cas AVSF, 2009.

● *Appuyer la structuration des filières et les accords interprofessionnels*

L'appui à la structuration consiste à faire émerger des organisations de producteurs et plus globalement des organisations professionnelles d'opérateurs économiques assurant la même fonction dans la filière (coordination horizontale). Les organisations professionnelles, unions de producteurs ou fédérations, ont pour vocation d'assurer la coordination des acteurs, de faciliter leur accès aux ressources ou aux marchés, de développer des services pour les membres, des concertations et accords interprofessionnels et de participer à l'élaboration des politiques publiques. Elles représentent la profession ou défendent les intérêts des membres auprès des pouvoirs publics ou des autres acteurs de la filière.

Les opérateurs, en s'organisant autour d'intérêts communs, souhaitent atteindre des objectifs qu'ils ont défini ensemble et résoudre leurs difficultés avec plus de facilité qu'individuellement. La structuration vise ainsi la mise en place d'organisations professionnelles représentatives,

légitimes et donc reconnues par les autres acteurs de la filière et par l'État. Ces formes d'organisations peuvent contribuer à créer, à terme, des relations durables entre les différents maillons d'une même filière (coordination verticale, interprofessionnelle) pour mieux maîtriser son développement, dans l'intérêt de tous.

La structuration des organisations paysannes est déjà bien avancée dans de nombreux pays. Il n'en est pas de même des autres acteurs, notamment des petites entreprises de transformation ou des petits commerçants en relation directe avec les agriculteurs familiaux. Leur émergence est cependant une nécessité pour favoriser les relations interprofessionnelles et l'accès au marché pour les petits producteurs.

Au Sénégal, les concertations au sein de la filière laitière entre organisations de producteurs, de transformateurs, de consommateurs et services de l'État ont abouti à des propositions concrètes en termes de gestion de la qualité (guide de bonnes pratiques d'hygiène). Elles avaient globalement pour objectif de favoriser le développement de la production nationale en assurant la protection des consommateurs (qualité sanitaire) et en proposant des produits correspondant à leurs attentes (qualité organoleptique)³¹.

La structuration des filières permet d'envisager la création d'interprofessions. Ces types d'organisations peuvent être des instruments d'application de décisions politiques élaborées en partenariat avec l'administration et déboucher sur des formes de cogestion des filières³². La gestion de filières peut aussi être du ressort de ces interprofessions, ainsi que la mise en place de nouvelles filières assurant des débouchés aux producteurs et un approvisionnement constant aux commerçants. Le caractère paritaire de ces institutions est indispensable à la prise

ENCADRÉ 11

> **Le projet Dynafiv en Guinée : lutte contre la pauvreté rurale et promotion du riz local par l'appui à la structuration des opérateurs de l'aval de la filière**

Le projet Dynafiv (Dynamisation des filières vivrières) sous tutelle du ministère guinéen en charge de l'Agriculture et financé par l'AFD, a pris la suite d'un premier Programme d'appui à la sécurité alimentaire (Pasal) qui cherchait essentiellement à améliorer la compétitivité du riz local face au riz importé. L'enjeu était de maintenir une croissance du marché du riz local (et donc limiter la percée du riz importé) pour assurer des débouchés aux producteurs ruraux. Le projet Dynafiv a été défini à partir d'un diagnostic qui a conduit à identifier une série de contraintes qui se situent essentiellement en aval de la filière : déficience des systèmes de transformation du paddy local augmentant les coûts et limitant l'accès au marché, déficience des systèmes de transport, oligopole de commerçants grossistes locaux et d'importateurs.

Cette évolution du projet à partir de 2002 s'est traduite par des interventions en aval de la production en appuyant la transformation et la commercialisation et non les producteurs (qui restent concernés par des effets plus indirects). Différents moyens ont été mis en œuvre selon les besoins et les groupes cibles en favorisant l'appui aux femmes dans une perspective de maximiser l'impact sur la pauvreté : des crédits (fonds de roulement sous forme de caution mutuelle pour les commerçants, et individuelle pour l'achat de décortiqueuses par les transformateurs), des appuis à l'émergence de groupements d'éleveuses, de décortiqueuses et d'accords interprofessionnels et des actions au niveau de la formation, de l'apprentissage, du conseil.

Ces appuis ont fortement contribué à la création de revenus pour les femmes en milieu rural (éleveuses) et urbain (commerçantes de riz), au développement du marché du riz étuvé, plus cher que le riz importé, et à limiter la percée des importations.

³¹ Broutin C. et al., 2005, *Guide de bonnes pratiques d'hygiène alimentaire. Maîtrise de la qualité dans la transformation laitière*, Coordination Gret, ministère de l'Élevage du Sénégal, Coopération française, 105 pages.

³² Alary P., Blein R., Faivre-Dupaigre B., Soulé B.G., *Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest*, Farm, 2008.

en compte des intérêts de tous les acteurs de la filière. Au Sénégal, un groupe de travail a été mis en place pour proposer des décrets d'application de la loi d'orientation agrosylvo-pastorale, où des études de cas et des débats associant les différents acteurs et l'État ont déjà permis d'aboutir à des propositions consensuelles pour les articles concernant les organisations interprofessionnelles agricoles.

Cependant, la construction de filières n'est pas toujours bénéfique pour les agricultures familiales. Depuis la stagnation des revenus d'exportation issus des filières « traditionnelles » comme le café, le cacao, le coton ou l'arachide dans les années 1980, les États tentent de mettre en place des filières nouvelles à destination des pays du Nord. Plusieurs pays, notamment d'Afrique de l'Est, développent des filières de produits frais (fruits et légumes tempérés), produits en contre saison et dans des périmètres agro-industriels à l'accès aisé (souvent proches des aéroports). L'installation de ces entreprises à partir de capitaux étrangers répond à une politique commerciale bien particulière de la part des États : la défiscalisation totale ou partielle de ces investissements et des profits réalisés. Les effets sont donc nuls pour les recettes de l'État et l'effet d'entraînement pour l'économie locale est limité car les investisseurs utilisent seulement une main-d'œuvre locale parfois sous-payée tandis que productions et profits sont exportés dans le pays d'origine des investissements.

● *Améliorer et promouvoir la qualité et des normes accessibles aux produits issus des agricultures familiales*

Pour les produits des agricultures familiales, les grands marchés urbains et certains marchés d'exportation peuvent être plus rémunérateurs que les marchés de proximité. Il est donc essentiel pour ces produits de pouvoir y accéder. La question des normes, se pose dès lors que ces produits sont contrôlés et commercialisés sur les marchés urbains, ou à l'exportation. Dans le cadre des processus d'intégration régionale, les normes de qualité devraient également être un élément de plus en plus déterminant des échanges intra-régionaux.

L'enjeu principal pour les produits de l'agriculture familiale est d'assurer une stabilité de la qualité. Il s'agit d'éviter la forte variabilité de la qualité, dans toutes ses dimensions³³, en relation avec les exigences des pays de destination en cas d'exportation (législation et normes privées), et celles des consommateurs et des institutions publiques qui veillent à la santé et à l'information des consommateurs pour les marchés nationaux et régionaux.

Si les normes sont souvent considérées comme des barrières non tarifaires dans l'accès aux marchés du Nord³⁴, elles constituent aussi une opportunité pour les opérateurs économiques dès lors qu'elles sont fixées à des niveaux adéquats et combinées avec un accompagnement des acteurs pour les aider à se mettre à niveau. Elles peuvent être un élément structurant de leurs capacités de production et de compétitivité.

Promouvoir des normes dynamiques et des guides de bonnes pratiques d'hygiène

Afin de promouvoir l'amélioration de la qualité des produits destinés aux marchés nationaux ou régionaux sans écarter les petits producteurs, il est nécessaire d'appuyer l'élaboration de normes « dynamiques » et de guides de bonnes pratiques d'hygiène reconnus par l'État et les instances régionales. Ces processus peuvent permettre aux petits producteurs et transformateurs d'améliorer progressivement la qualité des produits mis sur le marché tout en assurant la santé du consommateur.

L'application des références ou des règles internationales (c'est-à-dire élaborées par les pays du Nord) dans les secteurs de la production et de la petite transformation pour les marchés

³³ Qualité sanitaire, organoleptique, technique (calibre, dommages externes, emballage, etc.), nutritionnelle... Voir pour plus de détails sur ces différentes dimensions de la qualité et sur les différents types de normes : Alpha A., Broutin C., avec la collaboration de Hounhouigan J. et Anihouvi V., *Normes de qualité pour les produits agroalimentaires en Afrique de l'Ouest*, Paris, AFD, coll. « Notes et documents », n° 49, 2009, 229 p.

³⁴ Les règles d'origine peuvent également être au moins aussi contraignantes que les normes.

nationaux et régionaux n'est en effet ni possible ni toujours souhaitable dans de nombreux pays du Sud. D'une part, ces règles ne s'appliquent pas forcément aux produits spécifiques à chaque pays et l'utilisation de normes d'un produit « similaire » pose des problèmes (cas notamment des produits traditionnels fermentés³⁵). D'autre part, le respect des normes internationales entraîne parfois de tels investissements dans les équipements, matériels, aménagements des locaux et de telles procédures, que cela décourage les petits producteurs et entrepreneurs. Il faut rappeler que les pays développés ont mis plus de 20 ans à mettre à niveau leurs filières agroalimentaires. Aujourd'hui encore, ces pays prennent en compte la spécificité de certains de leurs secteurs (produits fermiers³⁶).

Si les normes internationales constituent des objectifs de qualité à atteindre, elles nécessitent une adaptation progressive des systèmes de production et de transformation (évolution par « paliers » comme cela a été le cas en Europe). Elles doivent également être complétées pour les produits traditionnels qui n'ont pas encore fait l'objet de normes.

L'appui aux agricultures familiales pour qu'elles appliquent progressivement des normes de plus en plus exigeantes doit donc se traduire par un appui à la concertation entre les différents acteurs (État, services de contrôle, producteurs, transformateurs, consommateurs). Il s'agit de définir une réglementation adaptée, et de prévoir des régimes spécifiques et des pratiques d'autogestion de la qualité adaptées aux filières nationales. Une réglementation adaptée basée sur des normes intermédiaires pourrait par exemple retenir, en priorité, des critères visuels et organoleptiques ainsi que le taux d'humidité final du produit, et rajouter quelques indicateurs microbiologiques les plus importants.

La concertation inter-acteurs et les données d'analyses disponibles doivent permettre de proposer des objectifs de qualité acceptables — en termes de santé publique, de nutrition ou de conservation des produits — et accessibles aux acteurs des filières. Ils pourraient être retenus par l'État comme des normes « transitoires », « dynamiques » qui seraient révisées, par exemple tous les trois ou cinq ans, au fur et à mesure que le niveau global de qualité des produits s'améliore pour progressivement atteindre les normes internationales qui s'imposeraient alors à tous les acteurs du secteur d'activités (ou corps de métiers)³⁷. Une réflexion a été initiée dans ce sens pour les produits céréaliers transformés au Sénégal.

Pendant, l'élaboration de normes adaptées ne suffit pas. Il est également nécessaire de mettre en place des dispositifs permettant aux acteurs des filières de les atteindre. Le *Codex Alimentarius* prévoit dans ses principes généraux d'hygiène alimentaire, le recours aux Guides de bonnes pratiques (GMP : *Good Manufacturing Practices*) pour définir, dans chaque secteur de production, selon sa spécificité, les bonnes pratiques de fabrication permettant d'assurer la sécurité du consommateur. Les guides sont adaptés aux structures de production. Ils sont un des outils à la disposition des petites producteurs et petites entreprises agroalimentaires pour améliorer collectivement la qualité des produits mis sur le marché, faire reconnaître au niveau de l'État la validité de leur démarche et faire prendre en compte la spécificité de leurs conditions de production dans les réglementations nationales et internationales. Une démarche concertée d'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène a été expérimentée pour les produits laitiers au Sénégal et au Burkina (*encadré 12 page suivante*).

³⁵ Les normes du Codex ou les normes européennes concernant certains produits, par exemple les seuils pour la flore totale d'un couscous de mil, qui subit une phase de fermentation, ne peuvent pas être les mêmes que ceux du couscous de blé.

³⁶ Ainsi, la réglementation européenne ne s'applique pas de la même façon pour les industriels et les producteurs fermiers et reconnaît la typicité, les spécificités de certains de ces produits, comme les fromages au lait cru. Cette pratique permet de différencier l'artisanal et l'industriel en tenant compte de la différence de risque entre des produits alimentaires artisanaux, notamment s'ils sont fermentés (« bons microbes »), vendus dans des circuits courts et les produits industriels qui empruntent des circuits longs avec plusieurs semaines à plusieurs mois entre la production et la consommation.

³⁷ Broutin C., Bricas N., *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne, le rôle des micro et petites entreprises*, Éd. Gret, Réf. ETUD 30, 2006, 128 p.

ENCADRÉ 12

> **Élaboration concertée de guides de bonnes pratiques d'hygiène pour la transformation artisanale du lait au Sénégal et au Burkina Faso**

Une démarche d'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène pour la transformation artisanale du lait a été mise en œuvre au Sénégal et au Burkina Faso avec le soutien du Gret. Elle s'est appuyée sur une concertation entre les professionnels et les services de l'État, avec la collaboration des autres acteurs institutionnels (laboratoires, recherche, développement, normalisation, association de consommateurs).

L'objectif du projet était de concevoir et de mettre à la disposition des petites entreprises de transformation agroalimentaires un outil permettant de mieux maîtriser la qualité sanitaire de leurs produits : le Guide de bonnes pratiques d'hygiène (GBPH). Au-delà, il s'agissait aussi de valider une démarche de conception participative tenant compte de la spécificité des conditions de production et des risques correspondant à ce secteur d'activités et de la faire entériner par les services publics pour une meilleure prise en compte de ses spécificités dans les réglementations nationales, régionales et internationales.

Les discussions lors de l'élaboration des guides ont permis de mettre en perspective les réglementations, les normes et les pratiques mises en œuvre par les acteurs de la filière. Elles ont abouti à des procédures et des pratiques applicables par les acteurs en tenant compte de la réalité locale et permettant d'accéder à des niveaux de qualité sanitaire satisfaisants. Le point de vue des experts comme celui des acteurs de terrain a ainsi été pris en compte.

Cette démarche innovante pourrait être mise en œuvre dans d'autres pays. Mais pour que de tels guides contribuent effectivement au développement de la transformation du lait local, plusieurs conditions doivent être remplies : une large diffusion du contenu du guide sous diverses formes adaptées et une promotion auprès de tous les acteurs à travers des sessions d'information et de formation ; la mise en place de modalités de reconnaissance des efforts réalisés par les acteurs qui mettront en œuvre ces « bonnes pratiques » ; l'adaptation de la réglementation tant au niveau national que régional.

Source : Ministère de l'Élevage et al., 2005 et MRA, CCIA, 2005 ; Broutin C., François M., La Noë N., 2009.

Utiliser des normes volontaires pour différencier la qualité des produits

Les normes volontaires sont moins contraignantes pour les petits producteurs, qui ne sont pas obligés de s'y soumettre. Certaines d'entre elles peuvent être de bons outils pour aider les agriculteurs familiaux à faire valoir la qualité spécifique de leurs produits.

- *Agriculture biologique et commerce équitable*

Pour les normes de l'agriculture biologique et du commerce équitable, il s'agit de normes mises au point essentiellement dans les pays du Nord, et que les producteurs des pays du Sud peuvent appliquer. Les agriculteurs familiaux ont là encore à faire entendre leur voix car, même pour des produits de qualité spécifique comme les produits biologiques ou les produits du commerce équitable, il reste souvent plus rentable pour les acheteurs, notamment les grandes et moyennes surfaces des pays développés, d'organiser la production sur la base de filières intégrées, ou de faire appel à de gros fournisseurs. Mais l'écoute existe au sein des instances internationales sur les produits biologiques, notamment au niveau de l'IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movement), et au sein de l'organisation FLO (Fairtrade Labellisation Organisation International) (*encadré 13 ci-contre*).

- *Indications géographiques*

Les indications géographiques sont également un moyen de valoriser les produits de l'agriculture familiale. Il s'agit d'un droit de propriété intellectuelle qui protège les noms des spécialités traditionnelles liées à un territoire d'origine. Ce concept est reconnu par l'accord ADPIC (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce), signé en 1994 dans le cadre de l'OMC.

ENCADRÉ 13**> Vers une gouvernance plus juste du commerce équitable ?**

Les différents systèmes de commerce équitable (filiales intégrées ou labellisées) proposent un niveau de participation des producteurs du Sud particulièrement avancé par rapport à tous les autres systèmes de certification existants (biologique, UTZ Kapeh, Globalgap, etc.), qui sont totalement pilotés voire imposés depuis le Nord.

Au sein de FLO International, des réseaux continentaux de producteurs participent à son conseil d'administration, où 4 sièges sur 13 sont réservés aux producteurs. Pour l'instant, cette participation est cependant insuffisante et les grandes orientations sont données depuis les organisations de commerce équitable au Nord. Néanmoins, la révision stratégique de FLO vise à une plus grande représentation et prise de décision de producteurs dans ses instances internationales. Les discussions avec les réseaux de producteurs portent sur l'architecture même du système, sa gouvernance et le mode de gestion des ressources générées par le commerce équitable.

Au sein des filiales intégrées de WFTO (World Fair Trade Organization), les producteurs participent davantage à la gouvernance du système, le conseil d'administration intègre un re-

présentant des cinq régions (Afrique, Asie, Amérique latine, Royaume-Uni et Australie, et Europe) qui possèdent cinq voix sur les neuf du Conseil et les sections régionales pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine possèdent des bureaux qui relayent localement l'action de WFTO, organisent des réseaux d'échanges d'expériences et d'informations au niveau régional et fournissent un peu d'assistance technique pour leurs membres.

Au sein du commerce équitable, la Coordination latino-américaine et des Caraïbes des Organisations de petits producteurs de commerce équitable (CLAC), réseau le plus organisé parmi les trois principaux réseaux de producteurs commerce équitable au niveau mondial, milite depuis longtemps pour une meilleure prise en compte de l'intérêt des producteurs notamment dans les domaines suivants : révision des standards, mise en avant d'un label au service de l'agriculture familiale, des agissements des opérateurs dominants des filières sur le commerce équitable, gestion directe de l'assistance technique aux organisations de producteurs, etc. Dans la réforme de la gouvernance de FLO, il est prévu un transfert progressif de responsabilités et moyens aux réseaux de producteurs.

Source : Lacroix P., Note interne AVSF, 2009.

Les indications géographiques (IG) ont été mises au point dans le contexte culturel européen où ils sont particulièrement développés avec des réglementations spécifiques qui leur sont associées. La dynamique du commerce international, y compris l'adhésion à l'OMC, conduit les pays à se doter de réglementations, notamment sur le respect de la propriété intellectuelle. Dans ce contexte, les pays mettent au point des réglementations sur les indications géographiques.

Ces réglementations s'avèrent particulièrement adaptées à la valorisation du potentiel des spécialités locales pour le développement économique, la valorisation de la biodiversité, la préservation du patrimoine culturel, le développement rural. Dans cette perspective, de nombreux pays du Sud mettent au point une législation sur les indications géographiques pour protéger leurs productions traditionnelles. Le cas du riz Basmati en Inde et au Pakistan est emblématique. La reconnaissance du produit en indication géographique a permis d'éviter son appropriation par une firme américaine.

La richesse culturelle et le savoir-faire technique accumulé par les producteurs ruraux permettent aujourd'hui à ces pays d'offrir toute une palette de produits de grande qualité et de notoriété. Les consommateurs doivent pouvoir les retrouver sur les marchés. En Europe, on considère que les produits en indication géographique bénéficient d'un prix au producteur plus élevé de 15 % en moyenne, mais on peut aller jusqu'à des pourcentages beaucoup plus élevés, en fonction de la façon dont sont définis les cahiers des charges. Les indications géographiques sont « la marque du territoire », et les petits producteurs peuvent y jouer pleinement leur rôle de préservation du patrimoine culturel et gastronomique de la région. ●

ENCADRÉ 14

> Agriculture biologique et indications géographiques, le potentiel de signes de qualité pour valoriser les produits locaux au Cambodge

Le Cambodge est un pays riche d'une forte identité agricole et agroalimentaire. La culture khmère a donné de nombreux produits agricoles et alimentaires typiques d'un terroir ou d'une région. Ces produits traditionnels sont souvent peu compétitifs par rapport aux produits issus de l'agro-industrie. Mais par l'utilisation de signes de qualité spécifiques, les agriculteurs et les industries de transformation peuvent augmenter les prix de vente et découpler leurs prix de ceux des matières premières standard.

Pour aider les agriculteurs à mieux valoriser leurs produits sur le marché, les pouvoirs publics cambodgiens, et notamment le ministère de l'Agriculture et le ministère du Commerce, ont sélectionné deux signes de qualité pour signaler les produits au consommateur : l'agriculture biologique et la mise au point d'une réglementation sur les indications géographiques.

Le poivre de Kampot, produit pilote sélectionné par le projet d'appui à la mise en place des in-

dications géographiques (IG) au Cambodge mis en œuvre par le Gret et le Cedac et financé par l'AFD, a fait un long chemin au cours de ces trois dernières années. Producteurs et vendeurs (commerçants et compagnies) se sont lancés ensemble dans une démarche de valorisation et protection de leur produit.

Aujourd'hui, membres d'une association inter-professionnelle (Association de promotion du poivre de Kampot), ils ont obtenu en octobre 2009 l'enregistrement de l'IG « Poivre de Kampot » au ministère du Commerce (qui fait partie des deux premières IG enregistrées dans le pays avec le sucre de palme de Kompong Speu). Par ce biais, ils assureront le consommateur de l'origine et du respect du mode de production traditionnel du poivre de Kampot vendu sous label IG, et ainsi seront à même de pouvoir protéger leur patrimoine et de le valoriser.

Source : François M., Seyrevath P., Brun J.-M., « Agriculture biologique et indications géographiques, le potentiel de signes de qualité pour valoriser les produits locaux au Cambodge ».
http://www.mnhn.fr/colloque/localiserlesproduits/16_Paper_FRANCOIS_M.pdf

PARTIE 2

Garantir un accès équitable aux ressources naturelles

L'accès à la terre et aux ressources naturelles est une condition fondamentale de survie de l'agriculture familiale. L'inégalité d'accès aux ressources naturelles entraîne une concurrence et des conflits entre familles et entre communautés rurales, de même qu'avec les autres utilisateurs : villes en croissance, entreprises minières, agro-industrie, etc. Les difficultés d'accès aux ressources naturelles fragilisent leur système de production. Or, cette fragilisation contribue, dans un cercle vicieux, à augmenter les processus de surexploitation et destruction des ressources naturelles.

Les récentes mutations démographiques, économiques et sociales, l'émergence de nouveaux acteurs en concurrence sur l'accès aux ressources ont fragilisé les règles collectives qui existaient historiquement dans des communautés rurales avec de fortes traditions.

Il y a donc deux enjeux principaux :

- promouvoir le droit des populations paysannes à disposer d'un accès juste et équitable aux ressources naturelles et à exercer un meilleur contrôle de l'avenir de leur territoire. Cela passe aussi bien par des politiques foncières, des politiques sur l'eau ou sur d'autres ressources, que par des actions d'accompagnement aux organisations paysannes d'usagers sur leurs territoires ;
- accompagner les acteurs locaux dans la création ou l'adaptation de règles collectives et individuelles de gestion des ressources naturelles et des territoires, tenant compte d'environnements en constante mutation.

Les approches dites de la « gestion sociale³⁸ » et de la « concertation³⁹ » semblent particulièrement adaptées à la gestion des ressources naturelles lorsque plusieurs droits s'exercent ou lorsqu'existent différents types d'usagers. Devant l'importance que revêt la question foncière pour les agricultures familiales, nous l'avons traitée séparément de l'ensemble des ressources naturelles qui seront abordées dans un second temps.

Des politiques foncières équitables et efficaces

La question foncière occupe une place primordiale dans les politiques de développement des agricultures familiales. L'activité agricole est dépendante des règles qui régissent l'accès à la

³⁸ Pour une définition précise et illustrée du concept de « gestion sociale », se reporter au texte de référence : Apollin F., Laforge M. et Mackiewicz M., *Agricultures paysannes et gestion des ressources naturelles : pour un accès plus équitable et une gestion durable*, AVSF, septembre 2008.

³⁹ Pour une référence récente sur la gestion concertée des ressources naturelles, voir Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles, l'épreuve du temps*, Gret, Karthala, 2008.

terre. Les modalités de cet accès ont été forgées historiquement par le contexte social, économique et politique, et ont en retour conditionné les modes de mise en valeur agricoles.

Les politiques foncières doivent prendre en compte le contexte particulier de chaque région, c'est pourquoi il est impossible de définir un modèle unique qui permettrait le développement des agricultures familiales dans le monde entier. Néanmoins, deux dimensions d'une politique foncière doivent être considérées systématiquement : d'une part les inégalités induites par les modalités de la répartition du foncier, d'autre part le statut de l'occupation du foncier par les agriculteurs, sa pérennité et sa légitimité. Les politiques doivent à la fois assurer une répartition équitable du foncier et sécuriser les modes d'occupation.

L'objectif d'équité doit primer dans l'élaboration de politiques publiques. Les enjeux liés au foncier ne sont pas seulement d'ordre social. De nombreuses analyses montrent les avantages économiques d'un accès partagé et sécurisé au foncier pour les agriculteurs familiaux⁴⁰.

Une meilleure répartition du foncier pour accompagner les dynamiques paysannes

Une réforme agraire consiste en une redistribution rapide et significative des terres⁴¹. Les expériences réussies de réformes agraires se traduisent par la redistribution de grandes propriétés peu productives (*latifundium*) et pas la mise en place d'exploitations de taille moyenne, capables de mieux mettre en valeur la terre, et par une limitation du poids de la rente foncière sur les exploitants. Ces réussites résultent d'une volonté politique forte, généralement exprimée au plus haut niveau de l'État, ainsi que de la lutte d'organisations de paysans sans terre ou minifundistes. Sans une volonté politique forte et partagée par les différents acteurs, la réforme agraire peut être instrumentalisée pour servir des intérêts particuliers, au détriment des objectifs affichés (réduire les inégalités, offrir un cadre sécurisé aux activités économiques, etc.).

Les enjeux et les résultats attendus par une réforme agraire sont multiples et différent d'un pays à l'autre, comme l'illustrent les cas du Vietnam et de Taïwan.

ENCADRÉ 15

> Vietnam, réforme agraire et développement agricole

Une forte inégalité foncière couplée à une densité importante dans les deltas de production rizicole caractérisait le Vietnam avant l'indépendance. L'expropriation des propriétaires a été suivie d'une collectivisation imposée aux paysans pour la culture du riz dans les années 1970. La réforme économique au Vietnam dans les années 1980 et au début des années 1990 a été fondée sur le passage du système de planification centralisée au système d'économie du marché, et celui de l'agriculture collective à l'économie paysanne familiale.

Dans les années 1970, alors que la production de riz était le fait des entreprises collectives, le gouvernement a décidé de permettre aux paysans d'augmenter leurs activités hors coopérative en leur donnant accès à une superficie supplémentaire pour cultiver et nourrir les animaux dans le cadre de l'agriculture familiale, en plus du lopin familial qui couvrait 5 % de la superficie totale et des vergers familiaux.

À partir de cette expérience, quelques coopératives ont pratiqué un type de contrat, dit contrat clandestin, en louant aux paysans une certaine superficie de rizière. On a constaté que ce système améliorait la motivation des paysans et la production s'en est ressentie positivement. .../...

⁴⁰ Pour une analyse des liens entre questions foncières et développement, se référer au « Livre blanc des acteurs de la coopération » : *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, 2009. On trouvera aussi diverses études sur les enjeux des politiques foncières sur le portail Foncier & développement : www.foncier-developpement.org

⁴¹ Merlet M., *Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires*, novembre 2002.

Dans les années 1980, ce système « clandestin » inventé par les paysans a été légalisé. Progressivement, les agriculteurs familiaux ont reçu le droit de décider l'utilisation de la force de travail, puis du capital. Enfin en 1993, la terre qui appartenait à l'État a été distribuée aux paysans en fonction du nombre d'âmes de chaque foyer, pour une période de 20 ans pour les cultures annuelles et de 50 ans pour les cultures pérennes. Le droit d'usage sur la terre peut être échangé, transféré, loué, hérité et mise en gage. La limite maximale de la « propriété » est de 3 hectares.

L'agriculture socialiste n'avait pas réussi à résoudre le problème de la production alimentaire : au début des années 1980, le Vietnam devait importer chaque année des aliments. Ce sont les paysans qui ont montré la voie. Aujourd'hui, le Vietnam est devenu un des premiers exportateurs mondiaux de riz et de plusieurs produits alimentaires. Les paysans au-

trefois peu intégrés au marché sont devenus progressivement des producteurs familiaux marchands, notamment grâce à une politique agricole incitant à la diversification vers des productions agricoles à plus forte valeur ajoutée que le riz (canne à sucre, légumes, café, noix de cajou, etc.).

La restauration de la production familiale agricole, après diverses réformes agraires qui ont établi une structure agraire relativement égalitaire, constitue un succès incontestable. L'histoire du Vietnam montre que les paysans, forts de leurs connaissances accumulées pendant des siècles, sont capables d'évolutions très dynamiques, mais qu'ils ont besoin de politiques agricoles et foncières adaptées pour exprimer leurs potentialités.

Source : Dao The Thuan, « Vietnam. Réformes agraires successives et succès de l'agriculture familiale », in Merlet M., Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires, 2002.

ENCADRÉ 16

> **Taiwan, une réforme agraire au service de l'essor de l'économie**

Après la guerre et la victoire du Parti communiste chinois sur le continent, une rupture décisive se produit. Des rescapés de l'armée nationaliste et de la bourgeoisie continentale, encadrés par le Kuo Min Tang, se réfugient dans l'île, y installent leur pouvoir et entreprennent le développement de son économie avec une aide très importante des États-Unis. La première tâche que se fixèrent les nouveaux venus et leur tuteur fut de libérer la paysannerie et de se débarrasser de la classe des propriétaires fonciers locaux avec laquelle ils n'avaient aucun lien politique. Cela se fit en trois phases : réduction forcée de la rente foncière ; mise en vente par petits lots des terres confisquées aux Japonais ; et réforme agraire proprement dite en 1953 (*Land-to-the-Tiller Program*) avec limitation de la surface d'un propriétaire à 2,9 hectares, expropriation et redistribution des excédents de terres aux paysans.

Ces différentes mesures ont considérablement réduit le nombre de métayers, et les petits agriculteurs en faire-valoir direct sont devenus majoritaires. Un quart de la surface agricole fut distribué aux petits exploitants donnant au pays une structure d'exploitations très égalitaire.

Les anciens propriétaires rentiers touchèrent des indemnités très faibles, mais reçurent aussi en compensation des actions des sociétés industrielles que le gouvernement fondait à la même époque, les transformant ainsi en capitalistes.

La relance du développement agricole fut entreprise sur des bases techniques cherchant à valoriser l'abondance de la force de travail en milieu rural : semences à grand rendement, fertilisation, irrigation. L'utilisation de la traction animale augmenta de 1946 à 1958 et l'investissement en travail humain dans l'agriculture crût jusqu'en 1968. La mécanisation, qui se serait substituée au travail humain, ne fut encouragée que dans les années 1970, une fois que le développement industriel put absorber la main-d'œuvre déplacée, et sous des formes compatibles avec la production paysanne (motoculteurs).

Le succès de cette politique a été éclatant : entre 1946 et 1976, la production agricole a quintuplé avec une différenciation grandissante des produits. Dans le même temps, le secteur agricole a été capable de fournir au reste de l'économie des capitaux pour un montant variant de 22 % de la valeur de la production agricole en début de période, à 15 % en fin de période, que ce soit par l'intermédiaire du prélèvement fiscal ou, surtout en fin de .../...

période, par le placement des épargnes paysannes dans les divers circuits financiers. On peut donc dire que le surplus agricole a joué un rôle majeur dans la constitution du capital industriel.

Source : Merlet M. et Servolin C., « Un exemple où réforme agraire, politique agricole et développement économique sont en cohérence », in Merlet M., Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires, 2002.

Les expériences de Taïwan et du Vietnam, par-delà leurs spécificités, mettent clairement en évidence un certain nombre de conditions nécessaires pour construire, sur la base de l'agriculture familiale, un développement économique durable. Une réforme agraire doit être accompagnée d'une politique agricole cohérente, tant au niveau technique (modernisation des techniques et des structures) qu'au niveau de l'environnement économique (régulation des marchés).

Ces deux réformes agraires réussies montrent la nécessité de réunir plusieurs facteurs : volonté politique forte pour faire évoluer la situation, ligne directrice claire sur le soutien à apporter aux agriculteurs (politiques commerciales, formation, conseil, etc.) ; consensus social qui évite les blocages, discussions avec les organisations paysannes représentatives capables de formuler des propositions.

Lorsque les facteurs évoqués ci-dessus ne sont pas réunis, les réformes agraires peuvent desservir les objectifs pour lesquels elles sont mises en place. Tout d'abord, des blocages politiques au sein des classes dominantes ayant des intérêts dans le foncier peuvent fortement limiter l'étendue des mesures prévues par la réforme. Ensuite, la mauvaise sélection des agriculteurs bénéficiant des mesures ou leur manque d'accompagnement explique les résultats mitigés de certaines réformes en termes de développement économique. Enfin, des considérations idéologiques ont souvent favorisé le seul processus égalitariste des redistributions foncières, au détriment de l'expression du potentiel des agricultures familiales, notamment en favorisant la création d'exploitations collectivistes et coopératives et sans donner de marges de manœuvre aux agriculteurs. À l'inverse, les réformes se basant exclusivement sur le marché libre de la terre et sans aucun soutien aux agriculteurs familiaux, du type de celles initiées par la Banque mondiale, ont abouti à davantage de concentration foncière ; les inévitables imperfections de marché, notamment celui du crédit, jouent en faveur des gros propriétaires.

Sécuriser l'accès au foncier pour les agricultures familiales

La sécurisation du foncier est un outil de dynamisation et d'encouragement des investissements sur l'exploitation familiale et dans l'agriculture, ainsi que de réduction de la pauvreté et des inégalités⁴². La propriété du foncier renvoie à une autre conception, qui généralement se traduit par une propriété absolue (le propriétaire a droit d'user de la terre comme de la vendre), individuelle et exclusive. La sécurisation du foncier ne recouvre pas systématiquement la propriété absolue et ne se traduit pas toujours par la délivrance de droits de propriété privée. Alors que l'uniformisation des droits fonciers peut conduire à la marginalisation des groupes les plus vulnérables (minorités, populations pauvres, femmes, jeunes, etc.), la sécurisation foncière est intimement liée à la possibilité de mobiliser une pluralité de droits.

« Une politique foncière consiste ainsi à mettre en place des dispositifs de gouvernance et d'administration foncières, fondée sur une vision moyen/long terme, permettant une reconnaissance légale des droits faisant consensus à l'échelle locale et compatibles avec la législation »⁴³. Concernant les États africains, il s'agit de « sortir de la négation des droits locaux

⁴² Lavigne Delville P. et Durand-Lasserve A., *Livre blanc sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Comité technique « Foncier & développement », 2008.

⁴³ Op. cit.

par la loi qui est un legs colonial, pour une reconnaissance légale des droits existants, dès lors qu'ils sont légitimes et consensuels. »⁴⁴ La reconnaissance de la pluralité des droits s'exerçant sur le foncier est donc un pré-requis indispensable à des politiques de sécurisation du foncier.

● *Décentraliser la régulation du foncier pour la rendre plus efficace et légitime*

Depuis le début des années 1990, des processus de décentralisation ont été lancés, parfois sous la pression des institutions financières, afin d'améliorer l'efficacité de l'administration. Ces processus se sont néanmoins souvent heurtés au manque de volonté des autorités centrales de partager leurs ressources budgétaires et leurs prérogatives. Les collectivités locales tentent difficilement de remplir les missions qui leur ont été assignées.

Devant la complexité des règles foncières qui s'appliquent dans une région, la décentralisation permet d'appliquer le principe de subsidiarité selon lequel « le bon niveau d'intervention est le niveau le plus proche du problème posé permettant de le traiter avec efficacité »⁴⁵.

Deux initiatives abordées ci-dessous illustrent une volonté de traiter des conflits fonciers au niveau local. Le premier encadré (*encadré 17 page 42*) revient sur le projet pilote de guichet foncier à Madagascar qui s'inscrit dans le processus de décentralisation de la régulation foncière au niveau national. Le second encadré (*encadré 18 pages 42-43*) fait part de l'expérience des Plans fonciers ruraux au Bénin mis en place dans plusieurs régions afin de faire évoluer les politiques nationales de régulation foncière. Bien que la portée de ces projets soit locale, ils contribuent à faire évoluer les politiques foncières au niveau national.

Ces fonctionnements décentralisés d'enregistrement des droits fonciers ne doivent pas pour autant dégager les gouvernements de toute responsabilité. En effet, leur fonction d'arbitre demeure fondamentale alors que les divers types de droits existants peuvent engendrer des conflits, exacerbés par le caractère définitif de la sécurisation des droits. Dans le contexte ivoirien, l'échec des Plans fonciers ruraux est dû aux divergences d'intérêts stratégiques entre les anciens lignages arguant du caractère sacré de la « terre des ancêtres », ne pouvant être transmise aux héritiers d'un acheteur extérieur, alors que la descendance de ces acheteurs immigrés met en avant le caractère définitif d'une transaction marchande⁴⁶.

Les tensions entre différentes formes de régulation foncière se retrouvent aussi dans l'exemple béninois avec l'absence d'orientation claire entre d'une part la reconnaissance des droits locaux, par nature multiples et diversifiés sur un même espace, et d'autre part, une volonté d'immatriculation du foncier par la propriété privée qui confère tous les droits à une seule personne.

● *Prendre en compte la pluralité des droits fonciers : l'exemple du pastoralisme*

L'accès au foncier des agriculteurs familiaux ne se résume pas à des questions de possession ou d'appropriation de terres agricoles. Les populations pastorales, notamment en Afrique subsaharienne, revendiquent un droit de passage, d'utilisation temporaire ou permanente sur des territoires où vivent parfois des populations sédentaires. La méfiance des gouvernements envers ces populations pastorales les a souvent conduit à privilégier les agriculteurs sédentaires, au risque d'engendrer de graves conflits. De plus, la question du foncier pastoral est

⁴⁴ Lavigne Delville P. et Broutin C., « Quelles politiques foncières pour contribuer à la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne ? », dossier « Souveraineté alimentaire : refonder les politiques agricoles », *Techniques financières et Développement*, n° 94, 2009, p. 18-26.

⁴⁵ Ribier V. et Griffon M., « Quelles politiques pour accompagner la révolution doublement verte ? », communication présentée à la séance du 5 mai 2004 de l'Académie d'agriculture.

⁴⁶ Cette situation illustre le caractère identitaire que peuvent parfois revêtir les droits « coutumiers » menant à exclure les étrangers souhaitant prendre part à l'activité agricole. En effet, les droits coutumiers sont souvent redéfinis en fonction des intérêts changeant des groupes dominants (Lavigne Delville P. et Durand-Lasserve A., 2008).

ENCADRÉ 17

> **Politique foncière malgache et Guichet foncier de Miadanandriana**

À Madagascar, la situation foncière actuelle résulte de la superposition d'au moins deux conceptions de l'appropriation : la conception précoloniale basée sur la valeur d'usage de la terre, et la conception coloniale puis post-coloniale fondée sur la notion de propriété privée. D'après le droit malgache actuel, les terres peuvent ainsi relever de quatre statuts différents : le domaine de l'État (domaine public et domaine privé national) ; la propriété privée titrée ; la propriété privée non titrée ; et les terres relevant d'un statut spécifique, qui concerne essentiellement les réserves et les domaines forestiers.

Par ailleurs, les cadastres et les registres fonciers sont souvent lacunaires, des informations ayant été effacées ou ayant disparu au cours des nombreux remaniements institutionnels et administratifs. S'ajoute à cela l'obsolescence de nombreux titres fonciers, pour certains délivrés avant même la déclaration d'indépendance.

Afin d'améliorer la régulation foncière, le gouvernement malgache lance en 2004 le Programme national foncier avec l'idée de décentraliser l'administration foncière en octroyant aux communes des compétences en matière de gestion des procédures de dotations et de transactions foncières. Ce programme propose donc la création d'un droit foncier local, avec le souhait de reconnaître les particularités régionales d'un pays aussi contrasté : il s'agit donc de formaliser les droits fonciers non écrits, afin de leur donner une existence légale claire, et de sauvegarder les droits fonciers écrits.

Si le projet est lancé dès 2004, le Guichet foncier de Miadanandriana ne commence réelle-

ment à fonctionner qu'en 2006, avec comme première étape la mise en place d'une base de données foncières à l'échelle de chaque *fokontany*⁴⁷. Ce cadastre citoyen constitue une base actualisable de connaissance du territoire. Chacune des parcelles ou portion du territoire est identifiée par un Comité de reconnaissance locale, composé d'un représentant du maire de la commune de Miadanandriana, d'un représentant du *fokontany* considéré, et de deux élus du hameau sur lequel se réalise le travail d'inspection ; les voisins sont aussi invités à se joindre à la commission. Le cadastre citoyen constitue non seulement un outil de connaissance du territoire du *fokontany*, mais également un instrument de règlement des litiges, notamment ceux concernant le partage des parcelles héritées, dont la transmission s'effectuait jusqu'à présent exclusivement de manière orale.

Au-delà du cadastre citoyen, le Guichet foncier délivre un Certificat foncier qui possède en effet une valeur juridique reconnue dans la nouvelle Constitution de 2007. Il atteste la reconnaissance locale du droit d'utilisation d'une parcelle et il est facile et rapide à obtenir (grâce à l'administration décentralisée, le délai n'est plus que de soixante jours). Le nombre de demandes n'a fait qu'augmenter, traduisant une réelle préoccupation des paysans pour cette question foncière. Ainsi, en septembre 2008, 254 demandes d'acte de reconnaissance avaient été déposées par 142 personnes, et 30 actes de reconnaissance avaient été délivrés. Cette augmentation des demandes témoigne du travail de sensibilisation réalisé par l'ONG malgache Hardi auprès des paysans.

Source : Kreder C., « Politique foncière à Madagascar et dans la commune rurale de Miadanandriana », *Étude de cas CCFD*, 2009.

ENCADRÉ 18

> **Décentralisation de la gestion foncière au Bénin : les Plans fonciers ruraux**

Les PFR sont une démarche d'identification et de cartographie des droits, qui « clarifie » la situation foncière par une « photographie » des droits existants faisant consensus à l'échelle

locale. Depuis que la loi le permet, ce recensement aboutit à la délivrance de certificats fonciers, attestant de la validité des droits recensés et leur offrant un statut juridique.

Ces Plans sont censés matérialiser clairement les limites et formaliser les droits, et ainsi réduire les conflits et constituer une .../...

⁴⁷ C'est une circonscription administrative. La commune rurale de Miadanandriana compte 14 *fokontany*.

incitation à l'investissement. Les certificats fonciers issus de la procédure doivent pouvoir servir de garantie pour le crédit. Ils sont gérés par un dispositif public au niveau communal, avec un premier niveau à l'échelon villageois pour l'enregistrement des mutations. La démarche renvoie très clairement à une logique d'enregistrement, mais pas seulement : les PFR peuvent reconnaître des droits variés sur les patrimoines fonciers, les instances villageoises peuvent définir des règles sur les ressources naturelles.

Il s'agit là d'une innovation juridique et institutionnelle puisque la loi béninoise rompt ainsi avec la « présomption de domanialité » (présomption selon laquelle toute terre non immatriculée relève du Domaine privé de l'État) et dans le même temps, sort du legs colonial. C'est une avancée majeure dans le cadre juridique : les PFR permettent une reconnaissance des droits coutumiers, alternative à l'immatriculation et au titre foncier, qui est dans la plupart des pays le seul statut légal de la propriété foncière.

Le PFR est établi à la demande du chef de village et les opérations relèvent de la maîtrise d'ouvrage de la commune ; sa maîtrise d'œuvre est confiée à des opérateurs spécialisés. La démarche d'intervention se fait selon les étapes suivantes. Elle démarre avec des prises de vues locales et la sensibilisation des habitants,

se poursuit par un diagnostic des dynamiques foncières et économiques locales. Un plan parcellaire provisoire est alors établi qui est soumis aux habitants après une phase de publicité. Le plan topographique parcellaire final, ainsi qu'un registre des ayants droit est enfin remis aux autorités communales et villageoises qui en assurent par la suite la gestion.

En fait, il n'y a pas « une » conception des droits fonciers locaux dans les PFR. Dans une conception en termes de « propriété privée d'origine coutumière », le « propriétaire » détient à titre personnel l'ensemble des droits et en particulier des droits d'administration. Dans une conception de « maîtrises foncières », il est seulement « gestionnaire » au nom du groupe, dans le respect des intérêts de celui-ci. Derrière l'apparente homogénéité de la démarche PFR, ce sont donc différentes conceptions des droits fonciers et de la gestion foncière qui se confrontent, sans que les enjeux soient toujours explicites, et sans que les arbitrages soient toujours faits. À travers son important appui financier aux PFR, le *Millenium Challenge Account* pousse à la transformation rapide des certificats en titres foncier, c'est-à-dire une propriété privée individuelle.

Source : L'Orphelin S. et Lavigne Delville P., « Note de synthèse sur les Plans fonciers ruraux au Bénin », Étude de cas Gret, 2009

intimement liée à celle de l'accès aux ressources en eau (cf. *infra*). L'encadré 19 (page 44) montre les atouts de la pratique de l'élevage transhumant et comment celui-ci est parvenu à s'adapter à l'évolution démographique, économique, environnementale, et ce en dépit d'un désintérêt de la part des politiques.

Le pastoralisme est donc soumis aux politiques foncières dans les différentes régions, ou pays, d'activité. Le biais de ces politiques foncières en faveur des agriculteurs sédentaires contraint les éleveurs à se mobiliser pour faire entendre leurs voix. En s'organisant pour assurer leur représentation, les éleveurs nomades peuvent contribuer localement aux cadres de concertation sur la gestion du foncier.

L'élaboration des Schémas d'aménagement pastoral au Mali dans le cadre de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles (encadré 20 pages 44-45) montre l'importance que prend le niveau local dans la gestion de l'accès au foncier. Par conséquent, les éleveurs ont intérêt à s'organiser pour être entendus, d'autant plus que les biais de cette décentralisation dans le cas du Mali sont nombreux.

Les situations de tension entre différentes utilisations du foncier exigent aussi une implication forte de l'État. Le pastoralisme en zone sahélienne est caractéristique de cette nécessité pour l'État central de prendre en compte la diversité des utilisateurs de la terre, afin que cette diversité gagne en légitimité dans les instances de décision locales.

ENCADRÉ 19

> **Niger, la transhumance, pratique ancestrale sans cesse renouvelée**

L'histoire de l'élevage sahélien montre que des réponses concrètes, souvent ingénieuses, ont été trouvées dans le passé permettant à de nombreuses sociétés de se reproduire au cours des siècles. La transhumance, cette forme particulière de mobilité, capable de valoriser les complémentarités interzonales, sur des espaces souvent très vastes, loin d'être une simple habitude, correspond en fait à une véritable construction sociale, politique, économique, sans cesse renouvelée et réadaptée. Par-delà l'existence de calamités naturelles et de rapports de force inégaux, des formes d'organisation ont réussi à se faire reconnaître comme légitimes pendant de longues durées. Mais probablement les consensus étaient plus faciles à trouver dans des contextes de démographie plus faible et d'espaces disponibles beaucoup plus immenses qu'aujourd'hui. Néanmoins, malgré des contraintes de plus en plus fortes sur l'espace et l'accès aux ressources, du fait de la pression humaine, l'élevage mobile fait preuve d'une extraordinaire vitalité, révélatrice de la capacité d'adaptation des pasteurs.

La grande diversité de systèmes de mobilité utilisant de manière alternative et complémentaire les espaces agro-pastoraux, pastoraux et sahariens de la région de Zinder témoignent de cette vitalité et de l'inventivité des pasteurs. On peut notamment distinguer les systèmes pendulaires, souvent orientés Nord-Sud, de plus ou moins grande amplitude, les systèmes pivotant centrés sur un point fixe (puits) ou encore les systèmes caravaniers développés par certains groupes à vocation commerciale.

Perpétuellement ajustés, adaptés et modernisés face aux événements et aux évolutions, trois grands facteurs entrent prioritairement en jeu dans la construction de ces systèmes de mobilité : l'ancrage foncier plus ou moins sécurisé suivant les communautés, les relations sociales et les alliances avec les autres communautés et les autorités et l'accès au marché en lien avec le prix des céréales. De manière plus tactique ensuite interviennent quasiment au quotidien les questions liées à l'accès à l'eau, en lien avec la qualité et la quantité de pâturage.

Source : Iram, « Sécurisation du foncier pastoral », Étude de cas Iram, 2009.

ENCADRÉ 20

> **Élaboration concertée des Schémas d'aménagement pastoraux au Mali**

Le processus d'élaboration des schémas d'aménagement pastoraux (SAP) répond à un besoin de l'État malien de doter les collectivités territoriales décentralisées en outils permettant une meilleure planification des aménagements au niveau local. Par ailleurs, l'essentiel de la gestion des ressources naturelles a été transféré aux collectivités locales, même si aujourd'hui ce transfert ne s'accompagne pas de mesures effectives de mise en œuvre. Ces schémas devraient permettre de mieux identifier les besoins prioritaires et de proposer des interventions cohérentes et adaptées en matière de pastoralisme. Un cadre de concertation a été mis en place au niveau du Cercle⁴⁸ afin de réaliser un diagnostic concerté des ressources pastorales, dont les résultats ont été partagés

et validés et qui permet d'aboutir au SAP et au plan d'investissement qui en découle.

Le principal problème rencontré dans ce processus a été la très faible représentativité des éleveurs transhumants dans les cadres de concertation, pourtant seul acteur fiable en ce qui concerne la connaissance des pistes de transhumance. La responsabilité de la représentativité des membres des cadres de concertation a été confiée aux collectivités locales et Chambre locales d'agriculture qui, malgré leur mandat, n'ont pas toutes été objectives sur le choix des participants. La très forte politisation du milieu rural au détriment d'une représentation efficace des éleveurs dans les instances de prises de décision constitue la seconde difficulté majeure rencontrée. Les leaders paysans émergents sont en effet souvent récupérés par les partis politiques et détournés de leur objectif premier de défense des intérêts

⁴⁸ Découpage administratif hérité de la colonisation qui est l'équivalent du « département ».

des éleveurs. Cette logique est d'autant plus inquiétante que les éleveurs n'ont pas réellement de structure professionnelle légitime capable de les représenter à tous les niveaux et de conduire un plaidoyer efficace.

Pour faire face à ces contraintes structurelles, peut-être s'agit-il aussi d'accompagner l'État malien dans sa volonté politique de reconnaître le pastoralisme en approfondissant la charte

pastorale pour en faire un véritable code légitimant et reconnaissant le foncier pastoral dans un contexte de plus en plus fort de compétition sur l'espace et les ressources.

Source : AVSF, « Sécurisation des systèmes fonciers au Mali - Projet 'Gestion concertée des ressources pastorales et sécurisation du petit élevage' », Étude de cas AVSF, 2009.

La concertation pour favoriser l'accès des agricultures familiales aux ressources naturelles

La gestion durable des ressources naturelles suppose que les prélèvements soient inférieurs à la reproduction naturelle du stock. Dès lors que la ressource n'est pas surabondante, cela nécessite qu'un contrôle soit exercé sur les prélèvements⁴⁹. La concurrence entre les usagers et l'absence de règles de répartition et gestion des ressources créent des situations d'accès libre qui aboutissent inévitablement à la surexploitation des ressources, voire à leur disparition. C'est la fameuse « tragédie des communs ».

Les agricultures familiales subissent souvent une discrimination dans l'accès aux ressources naturelles. Elles sont victimes des moyens de pression supérieurs des agricultures capitalistes qui tendent à occuper les meilleurs sols, monopoliser l'utilisation des ressources forestières et accaparer les réserves en eau d'irrigation. L'inégalité dans l'accès à l'eau en Équateur est flagrante : 86 % des irrigants sont des agriculteurs familiaux mais ils ne disposent que de 22 % des ressources en eau d'irrigation ; à l'inverse, 1 % des exploitations bénéficient de 64 % des ressources en eau, il s'agit là d'agriculture capitaliste⁵⁰.

D'autres activités entrent aussi en concurrence avec l'agriculture dans l'utilisation des ressources naturelles. Par exemple, l'hydroélectricité est peut-être un facteur de développement de l'irrigation, mais peut aussi contraindre la gestion de l'eau faite par les agriculteurs familiaux présents sur la zone concernée ou en aval (immersion des champs ou faible débit). L'exploitation forestière à visée commerciale peut aussi pénaliser des agriculteurs qui tirent une grande partie de leurs ressources des forêts. Enfin, des activités réclamant une forte emprise au sol (industries, transports, logement) concurrencent les agriculteurs familiaux, notamment en zone périurbaine. Au-delà de l'inégalité de l'accès, la non-durabilité de certaines pratiques pénalisent sur le long terme les agriculteurs familiaux usagers de ces ressources.

Par contre, les exemples réussis de gestion concertée des ressources naturelles montrent que les différents usagers peuvent s'entendre dans le cadre d'une utilisation durable et d'un accès partagé. Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics reste indispensable pour garantir cette concertation, à la fois en établissant un cadre légal adapté ainsi qu'en favorisant le respect par tous des instances de concertation.

⁴⁹ Lavigne Delville P., « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles », in Bertrand A., Montagne P. et Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, 2006.

⁵⁰ Voir l'encadré 22 (page 48) sur l'eau en Équateur ci-dessous.

La concertation au service d'une gestion locale des ressources naturelles

La gestion concertée des ressources naturelles est généralement définie comme « l'ensemble des dispositifs institutionnels permettant une participation plus ou moins importante des acteurs concernés aux politiques publiques »⁵¹. On admet que les processus de décentralisation, avec le transfert de certaines prérogatives des gouvernements nationaux aux collectivités territoriales, peuvent faciliter la prise en compte des intérêts des acteurs locaux dans une démarche de concertation.

Les avantages immédiats que peuvent tirer les populations impliquées dans la gestion concertée et durable des ressources naturelles dépendent du type de ressource et notamment de son cycle de reproduction. Pour les ressources à cycle de reproduction court (pâturages, certaines pêches, eaux de surface, etc.), les usagers peuvent directement tirer profit d'une gestion durable. Les conséquences sont rapidement évaluables par les populations concernées qui ont alors tendance à mieux respecter les règles établies.

En revanche, il est plus difficile d'appréhender les effets positifs de la gestion durable pour les ressources à cycle de reproduction long (le bois par exemple), car ceux-ci apparaissent à long terme. Les impératifs immédiats de survie peuvent alors prévaloir sur la gestion durable. Dans ce cas, des contreparties économiques doivent être envisagées afin de permettre aux populations de respecter les contraintes imposées par les pouvoirs publics au nom d'intérêts plus larges liés à des biens publics nationaux ou mondiaux (exemple de la lutte contre la déforestation afin de préserver la biodiversité et de lutter contre le réchauffement climatique).

La mise en place de cadres de concertation adaptés aux ressources en question doit permettre à l'ensemble des usagers de profiter de la ressource dans le respect de son cycle de renouvellement. Concernant l'eau d'irrigation, de nombreuses expériences de mise en place d'associations d'usagers de l'eau ont permis de résoudre les problèmes de surexploitation de l'eau à certaines périodes de l'année qui pénalisaient l'ensemble des usagers. Dans le cas du polder de Prey Nup, la gestion de la ressource en eau est réalisée de manière transparente dans le cadre de comités de gestion élus par les usagers.

ENCADRÉ 21

> Vers une gestion concertée de l'eau dans les polders de Prey Nup au Cambodge

Le projet de réhabilitation des polders voulu par le gouvernement cambodgien démarre en 1998 suite à la signature d'une convention de financement par l'Agence française de développement (AFD) ; il faut remettre en état plusieurs dizaines de kilomètres de digues, curer les canaux et évacuer les sables, mettre en place des ouvrages de drainage et de régulation du niveau de l'eau sur les six polders de la zone. Le projet de réhabilitation repose sur un transfert rapide de la gestion de l'eau aux usagers. Dans le contexte cambodgien, cette gestion concertée apparaît comme un défi étant donné la réticence des usagers à se soumettre

à toute obligation collective depuis le régime des Khmers rouges (*Kibler et Perroud, 2004*).

Une organisation paysanne, la Communauté des usagers des polders (CUP) est créée fin 1999 avec pour but d'assumer à terme la gestion de l'eau dans les polders, l'entretien et la surveillance des infrastructures et la gestion financière (perception des redevances).

Le plan de gestion de chaque polder est défini par les représentants élus de la CUP et l'équipe salariée, aidés de deux ou trois personnes ressources de chacun des villages. Ces plans sont ensuite validés en assemblées animées par le président de polder et regroupant les chefs des villages et des communes concernées, les représentants villageois et des représentants des autorités nationales. .../...

⁵¹ Pour une analyse approfondie de cette question, se référer à l'ouvrage dirigé par Philippe Méral, Christian Castellanet et Renaud Lapeyre, *La gestion concertée des ressources naturelles, l'épreuve du temps*, Gret, Karthala, 2008.

En 2001, malgré de mauvaises récoltes, la jeune CUP parvient à récupérer l'essentiel des redevances auprès des usagers (86 % d'entre eux l'ont payée). Ce bilan positif renforce la légitimité de la CUP.

Au fil des années, les équipes élues et salariées vont acquérir une expertise leur permettant de mieux préparer le plan de gestion de l'eau, notamment en ouvrant les consultations à davantage de participants et en améliorant la qualité des mesures de niveaux de lame d'eau. En 2003, les récoltes atteignent des niveaux record et des terres abandonnées sont remises en culture. Le véritable défi qui se pose désormais à la CUP est d'assurer l'entretien des infrastructures sur ses finances propres. Pour remplir cette fonction, la CUP devra impérativement augmenter les redevances versées par ses usagers.

La pression des bailleurs pour un désengagement de l'État des périmètres irrigués conduit souvent à considérer le transfert de gestion aux usagers comme une formalité. Au contraire, le projet de Prey Nup a montré que ce transfert est une véritable réforme qui exige un « engagement de l'État à se désengager »⁵². En effet, une organisation locale gérant un bien public n'a pas l'autorité et la légitimité suffisante, la présence de l'État reste indispensable. L'évaluation finale du projet a montré la nécessité du maintien d'une capacité d'investissement de l'État cambodgien afin d'éviter la détérioration rapide des infrastructures.

Source : Gret, « Gestion concertée de l'eau dans les polders de Prey Nup au Cambodge », Étude de cas Gret, 2009.

L'expérience de gestion de l'eau à Prey Nup illustre les défis de la gestion concertée des ressources naturelles : créer une légitimité, assurer une gestion efficace qui bénéficie aux usagers, garantir les conditions (notamment financières) de la pérennité du fonctionnement. Mais cette expérience montre aussi les résultats potentiels de ce type de gestion : le rendement en riz sur les polders est passé de 1,6 t/ha à 2,7 t/ha avec des variétés qui se vendent à meilleur prix, la vulnérabilité des producteurs face aux aléas climatiques s'est réduite et l'aquaculture bénéficie d'un meilleur apport en eau. Cette expérience illustre aussi à quel point la gestion concertée des ressources naturelles implique la réaffirmation du rôle de l'État.

Des politiques publiques concertées

La dimension politique de la gestion des ressources naturelles est indéniable. L'État joue un rôle majeur pour garantir le respect des modalités de gestion décidées de manière concertée, et il joue aussi un rôle d'arbitre dans le cadre de cette concertation.

Mais les politiques élaborées au niveau national conditionnent l'émergence de ces processus de gestion concertée au niveau local. Ainsi, par la prise en compte de la concertation dès l'élaboration des politiques sur les ressources naturelles, l'État assure un cadre favorable à la mise en place localement de cette gestion concertée. L'expérience de la nouvelle politique de l'eau en Équateur montre bien l'intérêt d'impliquer en amont les acteurs représentant les usagers. Dans ce cas précis, ce sont ces usagers (ainsi que les travailleurs du secteur) qui ont proposé le texte de loi inclus dans la nouvelle constitution. Auparavant, les textes de loi tendaient vers la privatisation de la ressource en eau, qui aurait eu des conséquences dramatiques sur la gestion de l'eau au niveau local. ●

⁵² Kibler J.-F. et Perroud C., *Vers une cogestion des infrastructures hydro-agricoles*, Gret, 2004.

ENCADRÉ 22

> **Concertation au sein du Forum des Ressources hydriques en Équateur**

En 1996, avec l'appui de la Coopération suisse, des ONG et des institutions de l'État, dont le ministère de l'Environnement, créent le Consortium pour la formation en gestion des ressources naturelles, Camaren⁵³. Ce consortium s'associe à d'autres institutions spécialisées, à des universités et à des organisations paysannes pour proposer des formations techniques sur la gestion durable des ressources naturelles.

Entre 2001 et 2002, les propositions de réforme de la Loi sur l'Eau pour privatiser cette ressource et créer un marché de l'eau se multiplient. En réaction, les plates-formes provinciales et le Camaren constituent le Forum des Ressources hydriques comme un espace d'analyse et de formulation concertée de propositions locales et nationales avec pour objectif une incidence directe sur les politiques publiques de gestion de l'eau.

Une plate-forme nationale est créée comme instance supérieure du réseau. La plate-forme nationale est intégrée par des délégués des plates-formes provinciales, des représentants des principales organisations paysannes nationales et des grandes organisations d'irrigants de plusieurs provinces.

La première rencontre nationale du Forum des Ressources hydriques est organisée en avril 2002 à Quito. Environ 370 délégués et représentants de 105 organisations paysannes, 160 ONG, 77 institutions étatiques et municipalités,

13 universités, de huit provinces sur les 22 que compte le pays y participent. Depuis, l'action collective s'est progressivement structurée avec toujours la double préoccupation d'améliorer la gestion de l'eau localement et au niveau national à travers les politiques.

En 2008, le Forum se pose en leader de la société civile sur le thème de l'eau face à l'Assemblée nationale constituante lancée par le gouvernement de Rafaël Correa. Après de longs mois de rencontres de concertation dans les grandes régions du pays, de négociations, de manifestations et autres actions de lobbying, la nouvelle Constitution nationale, approuvée par l'Assemblée puis par référendum, reprend les principales propositions du Forum, entre autres :

- l'eau est un droit humain et un patrimoine national ;
- la gestion de l'eau est publique ou communautaire, elle ne peut être privatisée ;
- l'eau doit servir en priorité à la consommation humaine puis à l'irrigation des cultures destinées à la production alimentaire.

Cette nouvelle constitution coupe court à toutes les initiatives de privatisation. Cela illustre clairement l'influence d'un processus de concertation englobant les usagers et les personnes travaillant sur le sujet sur l'élaboration des modalités de régulation des ressources naturelles.

Source : AVSF, « *Le Forum des Ressources hydriques d'Équateur. Une expérience de concertation et d'incidence politique nationale avec une forte participation paysanne* », Étude de cas AVSF, 2009.

⁵³ Sont aujourd'hui membres de ce consortium deux ONG internationales (AVSF et Care), six ONG nationales, deux universités publiques et deux organismes de l'État dont le ministère de l'Environnement.

PARTIE 3

Des investissements publics qui accompagnent les dynamiques des agricultures familiales

Les investissements publics dans le secteur agricole sont indispensables pour réduire la pauvreté dans les pays en développement. Malgré ce constat partagé par la plupart des décideurs politiques⁵⁴, l'aide publique au développement dans le secteur agricole reste faible, et les gouvernements des pays du Sud rechignent à investir leurs maigres ressources budgétaires dans des programmes de développement agricole. Pourtant, il faut rappeler l'importance fondamentale des investissements publics dans l'agriculture pour aider au développement du secteur. À côté des politiques que nous avons abordées plus haut et qui n'exigent pas forcément d'importantes ressources financières, les investissements publics sont indispensables pour accompagner l'évolution des pratiques agricoles.

Par investissements publics, nous entendons ici les investissements en provenance des gouvernements du Sud et les investissements issus de la coopération au développement des pays du Nord. Ces deux types d'investissement poursuivent des logiques différentes que nous ne pouvons aborder ici, mais d'une manière générale, ils n'attendent pas une rentabilité à court terme de l'investissement, à l'inverse des investisseurs privés.

Il y a deux aspects fondamentaux dans le soutien aux agricultures familiales : l'accès à des moyens de financement et d'investissement, et la formation et le renforcement de capacités. Ces deux aspects n'englobent pas la totalité des domaines dans lesquels les investissements publics sont nécessaires, mais ils restent souvent négligés des décideurs et méritent une attention particulière. On peut notamment citer les infrastructures, de transport, de commercialisation, d'irrigation, pour lesquelles les financements publics sont inévitables⁵⁵, ainsi que toute la politique de recherche agricole et d'appui à l'expérimentation et l'innovation paysanne.

L'importance des investissements publics pour les agricultures familiales est plus nécessaire que jamais à l'heure où des acteurs privés se mettent à investir massivement dans le secteur agricole suivant différents objectifs, qui sont rarement ceux de la sécurité alimentaire ou de la lutte contre la pauvreté⁵⁶. Ils privilégient généralement des grandes exploitations agro-industrielles qui monopolisent les meilleures terres et l'eau, et rentrent en concurrence frontale avec les agricultures paysannes, quand ils ne les exproprient pas directement. Ces investisseurs privés profitent notamment du désintérêt des pouvoirs publics pour l'agriculture et de la faiblesse du soutien aux producteurs familiaux.

⁵⁴ Banque mondiale, 2008. Voir aussi la Note de lecture du rapport réalisée par les experts du Réseau Impact : Brouillet A.-S. (coord.), *Rapport sur le développement dans le monde 2008. Note de lecture du Réseau Impact*, Réseau Impact, ministère des Affaires étrangères, 2008.

⁵⁵ Voir à ce sujet Pinstrup-Andersen P. et Shimokawa S., 2007.

⁵⁶ Pour plus d'information sur cette question, se référer aux travaux de la Commission agriculture et alimentation de Coopération SUD et du Comité technique « Foncier & développement ».

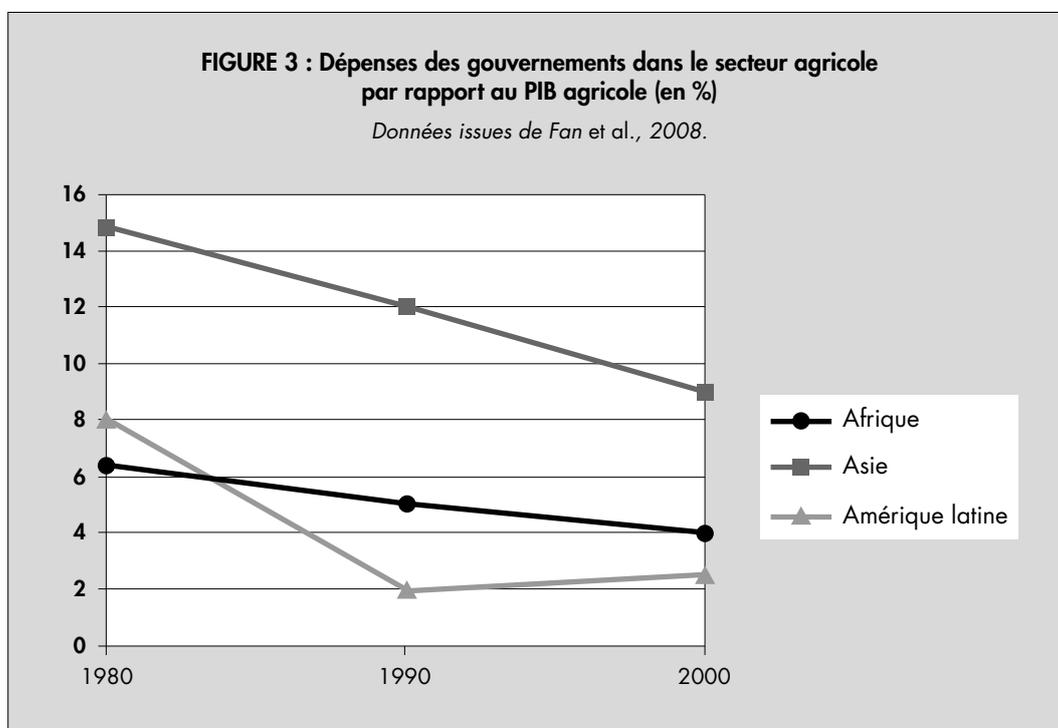
Investir dans l'agriculture familiale pour accompagner ses dynamiques

Les agricultures familiales restent le parent pauvre des stratégies de développement

Dans son dernier rapport sur l'insécurité alimentaire dans le monde, la FAO reconnaît que « c'est dans les pays où le rôle socio-économique de l'agriculture est le plus important que l'investissement dans l'agriculture est en général très faible »⁵⁷.

Dans la plupart des pays en développement, l'agriculture occupe la majorité de la population active mais cela n'implique pas pour autant un engagement fort des États dans le secteur agricole. Lors de la conférence de Maputo 2003, les États africains se sont mis d'accord pour consacrer 10 % de leur budget national au secteur agricole et au monde rural, à court terme. Les faits sont loin de ces déclarations et les investissements publics en agriculture, bien qu'en augmentation depuis 2008, demeurent faibles (de l'ordre de 4 % des budgets en Afrique subsaharienne).

Le rapport entre les dépenses du gouvernement dans le secteur agricole et le PIB de ce secteur dans le pays donne une indication du soutien apporté au secteur par rapport à la taille de celui-ci. Dans les pays développés, ce rapport est supérieur à 20 %, ce qui traduit un important soutien au secteur, alors que dans les pays en développement, il est souvent inférieur à 10 %. La figure 3 ci-dessous, établie à partir des données récoltées par Shenggen Fan dans 44 pays⁵⁸, montre l'évolution de ce rapport entre 1980 et 2000 pour l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique.



⁵⁷ L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde, FAO, 2009.

⁵⁸ Fan S., Yu B. et Saurkar A., *Public Expenditure, Growth, and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings*, IFPRI, 2008.

Au-delà des fonds directement investis dans l'agriculture, ce sont les institutions publiques censées soutenir le secteur qui ne peuvent remplir leur rôle, par manque de moyens et de capacités. Par conséquent, même des réformes peu coûteuses, exigeant seulement un travail administratif, ne sont pas entreprises.

Les faibles niveaux d'implication des gouvernements africains peuvent être mis en perspective avec les importants investissements publics consentis par les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est au moment du décollage de leur économie agricole. La part des budgets publics consacrée à l'agriculture au Vietnam, en Chine, aux Philippines, en Indonésie dans les années 1970 ou 1980 dépassaient 15 %.

Les agences de coopération et de développement ont aussi négligé l'agriculture dans les stratégies d'aide aux pays du Sud. Alors que les montants de l'aide publique au développement (APD) des pays de l'OCDE ont fortement augmenté, passant de 44 milliards US\$ à 98 milliards entre 2000 et 2006, les montants alloués à l'agriculture ont stagné et ne représentent plus que 2,8 % de l'APD totale, contre 5 % en 2000 et plus de 16 % dans les années 1980. Pour l'année 2006, la France a consacré 1,8 % de son aide au développement à l'agriculture⁵⁹.

Des investissements publics indispensables au développement des agricultures familiales

Les politiques abordées dans les deux premières parties de ce rapport ne peuvent assurer, à elles seules et à court terme, la nécessaire augmentation rapide de la productivité et des rendements de l'agriculture familiale, augmentation rendue nécessaire à la fois pour sortir les ruraux de la pauvreté et « rééquilibrer » les relations villes-campagnes, et pour répondre à la demande croissante en aliments tout en assurant la sécurité alimentaire nationale et mondiale. Plusieurs chercheurs⁶⁰ soulignent les limites des capacités d'auto-investissement des agriculteurs familiaux, en particulier ceux très nombreux qui restent dépendants d'une agriculture manuelle. Cela illustre bien le besoin de renforcer les capacités d'accumulation et d'investissement des exploitations familiales, pour augmenter à la fois son niveau de capital vivant (cheptel, plantations, fertilité organique des sols), mais également son niveau d'équipement mécanique et de transport, et ses investissements physiques (aménagement des terres et des eaux, bâtiments de stockage et d'exploitation, clôtures, habitat).

Par ailleurs, des investissements externes aux exploitations, portant sur les infrastructures de transport et de mise sur le marché, ou sur l'équipement d'entreprises pour la transformation et le stockage des produits peuvent également contribuer à améliorer les revenus via une meilleure valorisation des produits agricoles. Enfin, la formation professionnelle au niveau des jeunes agriculteurs en particulier, et les dispositifs de vulgarisation ou d'appui-conseil aux plus âgés peuvent également être considérés comme des investissements de long terme permettant aux agriculteurs d'accélérer leur processus de modernisation et de changement sociotechnique.

Il semble clair que la manière dont les investissements doivent être menés va être largement dépendante des situations nationales et des environnements agro-écologiques. On ne peut pas raisonner de la même façon selon qu'on se situe dans des contextes de très forte densité humaine associée au *minifundium* (comme en Inde), avec de très nombreuses exploitations déjà au seuil de survie faute de surface, ou dans des zones où les terres restent relativement abondantes mais où le niveau de productivité des exploitations reste faible faute de capital pour passer à la mécanisation légère et investir dans une intensification classique ou agro-écologique. On ne peut que déplorer le manque d'études permettant d'évaluer et de comparer l'efficacité de diverses mesures d'appui à l'investissement en termes de croissance de la productivité (dans ses différentes dimensions) de l'agriculture familiale, selon les zones. De ce fait,

⁵⁹ Coordination SUD, *Analyse du PLF 2009 et du Budget pluriannuel 2009-2011 de la Coopération française*, 2008.

⁶⁰ Voir notamment Roudart et Mazoyer, 1997 et Dufumier, 2004.

il est délicat de proposer aux gouvernements et aux bailleurs de fond des pistes d'investissement prioritaires, comme on l'a vu récemment lors du lancement du Fonds mondial pour l'agriculture et des mesures d'urgence promues par la FAO et l'Union européenne (facilité alimentaire), qui restent très classiquement centrées sur la fourniture de semences et d'intrants quel que soit le contexte des pays récipiendaires.

Des investissements pertinents qui accompagnent les dynamiques des agricultures familiales

Les pouvoirs publics, les agences d'aide et les bailleurs de fonds internationaux ont trop souvent tenté d'influencer le développement des agricultures dans le sens qui leur semblait pertinent, sans pour autant accompagner les dynamiques propres que connaissent ces agricultures. Par conséquent, les projets de développement et les initiatives nationales se sont souvent soldés par des échecs, car non pérennes sans financement extérieur. Il apparaît préférable de soutenir les dynamiques propres des agricultures familiales, qui sont particulières en fonction des contextes, et de les orienter dans le sens de l'intérêt général plutôt que d'aller à leur rencontre.

Dans cette optique, les organisations de producteurs peuvent être un vecteur très pertinent d'investissement. Au Fouta Djallon, des investissements de plusieurs agences de développement européennes ont permis à la fédération des organisations paysannes de financer des

ENCADRÉ 23

> Investissements dans le soutien à la production à travers la Fédération des paysans du Fouta Djallon en Guinée

Les producteurs de pomme de terre de la Fédération des producteurs du Fouta Djallon (FPFD) ont toujours eu pour objectif de rendre leur produit compétitif alors qu'il ne l'était pas au départ car souffrant d'une qualité médiocre et de coûts de production relativement élevés.

Des améliorations ont été apportées au niveau de la quantité, de la qualité et de la productivité grâce en particulier à la fourniture par la Fédération des services suivants à ces membres :

- *Approvisionnement en intrants de qualité dans les délais* : il s'agit notamment d'approvisionnement en semences certifiées (pomme de terre et oignons) et d'engrais. En rendant les intrants disponibles on lève ainsi une contrainte fondamentale.
- *Mise en place de crédits de campagne* (pour la campagne de saison sèche) à un taux socialement acceptable qui est remboursé sur la production rendant les intrants accessibles aux producteurs.
- *Formation et conseil aux producteurs* : alphabétisation fonctionnelle et post-alphabétisation. Un système de paysans relais est mis en place afin de toucher un maximum de producteurs. Les agriculteurs les plus

avancés peuvent passer au conseil de gestion qui est actuellement développé mais ne touche à ce stade qu'un nombre encore limité de producteurs. Le conseil technique agricole touchant l'ensemble des membres de la Fédération est conduit par une trentaine de techniciens de zone.

- *Recherche-développement* concernant les itinéraires techniques dans le cadre d'un partenariat avec la recherche.
- *Réalisation d'infrastructures* : aménagements de bas-fonds permettant une meilleure maîtrise de l'eau, infrastructures de stockage, pistes d'accès.

D'importants soutiens de la part de partenaires techniques et financiers ont offert à la Fédération les moyens d'exprimer ses besoins, de mettre en place des services adaptés, de soutenir la production, de s'autofinancer en partie à travers le recours à une banque commerciale. Dans ces efforts, la FPFD a été appuyée par de nombreux partenaires techniques et financiers nationaux (ministère de l'Agriculture, Institut de recherche agronomique de Guinée) et internationaux (Coopération française, Ceci, Afdi, CCFD, etc.).

Source : Broutin C., Alpha A., Diallo K., Rigourd C., « Protection et soutiens à la production : la combinaison gagnante pour la filière pomme de terre en Guinée », Étude de cas Gret-Iram-FPFD, 2009.

projets de soutien à la production de pomme de terre. Ce soutien s'est avéré très efficace car il était couplé à des actions entreprises par cette fédération pour favoriser la commercialisation de la pomme de terre (pression pour l'interdiction saisonnière des importations, négociations avec les commerçants et importateurs, etc.). Le renforcement des acteurs locaux et l'accompagnement de leurs dynamiques doivent guider les investissements publics et des agences de coopération.

Comment mieux financer l'agriculture familiale ?

Pour accompagner la transformation des agricultures familiales, la question du financement — son origine comme ses canaux d'intermédiation vers les exploitations familiales, les organisations de producteurs et leur environnement économique — constitue une question essentielle. La façon de l'aborder a considérablement évolué depuis les années 1960-70 dans l'ensemble des pays du Sud⁶¹. Cette partie aborde des innovations qu'il est nécessaire d'introduire au niveau du financement de l'agriculture familiale ainsi que sur leurs conditions de mise en œuvre.

Innover dans les produits et les services

● *Quels besoins de financements pour les agricultures familiales ?*

Pour s'adapter et se transformer, les agricultures familiales ont des besoins en innovations techniques et organisationnelles qui ne peuvent être couverts par leur seule capacité d'auto-financement. Leurs demandes de financement sont importantes, diversifiées, complexes. Une revue des besoins de l'agriculture familiale, esquissée à l'occasion d'une rencontre à Dakar en 2002⁶², met en évidence les éléments suivants :

- *À court terme* : financement des intrants en début et en cours de campagne (semences, engrais, pesticides), de la main-d'œuvre complémentaire, location ou métayage ; embouche, stockage pour tenir compte de l'évolution des cours, transformation de la production pour une meilleure valorisation, diversification des activités économiques génératrices de revenus, etc.
- *À moyen et long terme* : équipement pour l'intensification, la commercialisation (transports), le stockage (bâtiments), les cultures pérennes (investissement, renouvellement, entretien), la (re)constitution de troupeaux, l'achat de terres.
- *Les besoins familiaux* : personnel, équipement, habitat, etc.
- *L'épargne face aux différents cycles* : saisonnalité agricole, investissement, cycle de vie, mais aussi comme prévoyance ou protection contre les aléas.
- *Les services d'assurances* face aux risques liés à la santé familiale et à l'accès aux soins, aux biens matériels, aux productions agricoles et à l'élevage, aux calamités et climatiques.
- *Les services non financiers* : appui-conseil technique, aide à la gestion, accompagnement de la mise en marché, etc.

⁶¹ Pour un aperçu historique de cette question, on peut consulter l'ensemble de l'article rédigé par l'Iram sur le site de Coordination SUD : <http://www.coordinationsud.org/Politiques-agricoles>.

⁶² Communication au séminaire « Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ? », Cirad-Cerise, Dakar, 2002.

Avec les transitions agricoles vers des agricultures plus productives et les organisations économiques qui les accompagnent, de nouveaux besoins émergent afin de pouvoir répondre au vide laissé par le désengagement de l'État dans certaines filières de production ; ainsi que pour permettre de dynamiser le tissu agricole en soutenant les organisations professionnelles agricoles (préfinancement de stock d'intrants, fonds de roulement pour les activités de commercialisation, besoins d'équipements, de bâtiments, etc.). Un grand défi qui se présente aux institutions financières rurales est d'adapter leurs produits de crédit, de réduire les coûts de transaction et d'atténuer le risque du portefeuille des prêts. Dans leur effort pour faire face à ces problèmes, ces institutions ont incorporé diverses innovations pour effectuer leurs opérations.

● *Des innovations intéressantes largement expérimentées ou en cours d'expérimentation*

Certaines innovations semblent du domaine de l'acquis, au moins pour un certain nombre d'expériences significatives au niveau des institutions de microfinance rurale :

- La **location-vente** (ou leasing), inspirée du crédit-bail, est une alternative au crédit moyen terme classique pour l'équipement, qui permet de lever la contrainte de la garantie. Le leasing consiste à séparer la propriété d'un actif avec son droit d'usage : l'institution reste légalement propriétaire de l'équipement jusqu'à ce que le client ait fini de rembourser. Expérimentée avec un relatif succès en Bolivie ou à Madagascar (promotion de la traction animale), la location-vente a été reprise et perfectionnée par de nombreuses institutions de microfinance.
- Le « **crédit-stockage** » ou warrant agricole vise à sécuriser le financement des exploitations agricoles, en s'appuyant sur des contrats de stockage de leurs récoltes. Il permet aux producteurs de l'utiliser comme gage pour un prêt destiné à faire face à des coûts de commercialisation ou de transformation, développer des activités génératrices de revenus en inter-saison ou attendre la remontée des cours. Différentes institutions, à Madagascar ou au Niger, développent des « greniers communs villageois » pour que les producteurs valorisent mieux leur production en attendant la soudure pour l'écouler.

D'autres innovations sont en cours et s'élargissent aux institutions financières qui cherchent à étendre leurs services en milieu rural :

- Les **associations et sociétés de caution mutuelle** peuvent accompagner la « montée en gamme » du crédit rural. Souvent constituées au sein d'un réseau professionnel, elles permettent aux institutions financières d'octroyer des prêts de montant beaucoup plus élevé pour dynamiser certaines filières.
- Pour atteindre des publics ruraux dispersés, les systèmes de « **banque sans agence** » (*branchless banking, mobile banking*) sont testés pour offrir des services financiers en dehors du cadre conventionnel des agences bancaires. Ils associent souvent : une institution financière (banque ou institutions de microfinance) avec un opérateur de nouvelle technologie (terminal de paiement électronique, serveur internet, téléphonie mobile, etc.) et un détaillant (commerçant, ONG, bureau de poste).

Enfin, de nouvelles innovations sont en cours d'expérimentation, dans le domaine de l'assurance par exemple. En effet, dans une assurance-récolte classique, les dégâts subis par les cultures doivent être constatés sur le terrain avant de verser l'indemnité. Mais évaluer les dommages coûte cher et déterminer la mesure exacte du sinistre dans chaque exploitation assurée coûte encore davantage. Pour réduire ces coûts, des systèmes de police indexée fonctionnant différemment sont expérimentés. Une donnée météorologique est utilisée comme facteur de déclenchement pour le paiement de l'indemnité (température, précipitations, vent, absence de pluie, etc.). La police d'assurance est remplacée par un coupon donnant droit à une somme monétaire qui est payable lorsque l'évènement météorologique survient. Mais ce type d'assurances indiciaires rencontre des limites⁶³. Il s'agit donc encore de tirer les leçons à la fois des assurances agricoles traditionnelles et des assurances indiciaires dans le but de protéger plus efficacement les agriculteurs.

⁶³ Voir les différentes contributions de « Risques et microfinance », *Revue Autrepart*, n° 44, 2007.

Un certain nombre de contraintes limitent ces innovations : les ressources financières restent peu adaptées, les cadres réglementaires sont souvent trop contraignants, les compétences des acteurs locaux sont encore limitées. Parfois, on note aussi que ces innovations restent trop coûteuses pour les bénéficiaires. Les spécificités de l'activité agricole (sensibilité aux risques climatiques, attaques de ravageurs, etc.), combinées à certaines caractéristiques des agricultures familiales dans les pays du Sud (dispersion des agriculteurs, etc.), rendent sans doute plus difficile l'offre de financement dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs. Cela peut justifier une intervention publique dans ce secteur pour subventionner le crédit par exemple. Enfin, les services financiers à l'agriculture ne pourront être efficaces que s'ils sont insérés dans une économie rurale active, soutenue par des services fonctionnels : approvisionnement en intrants, commercialisation, conseil agricole et rural pour l'amélioration des techniques de production et de gestion, systèmes d'information sur les marchés, etc. Ainsi, un des facteurs de réussite porte sur les partenariats qui peuvent exister entre acteurs financiers et autres prestataires de service en matière d'appui aux emprunteurs.

Deux approches pour répondre aux défis de la finance rurale

● *L'approche financière*

Une première approche de la finance rurale et agricole prend le secteur financier comme point de départ et s'articule sur les institutions financières pour faciliter l'accès à une large gamme de services. Il y a souvent un « continuum » entre la finance rurale et la finance urbaine, mais on observe aussi une tendance des institutions rurales à vouloir se développer vers le milieu urbain, jugé plus rentable et capable d'assumer la viabilité de l'organisation. Pourtant, un certain nombre de questions se posent, tout d'abord quant à la dérive des institutions de microfinance par rapport à leur mission de financement du secteur rural. Au-delà des possibilités de crédits de montant unitaire plus élevé, l'implantation en milieu urbain vise aussi à abaisser le coût de la ressource en collectant de l'épargne, mais comporte des risques spécifiques.

L'objectif de cette approche est de construire les capacités à long terme et d'identifier les incitations permettant que les institutions offrent des services financiers appropriés au secteur rural et agricole. Cette approche a l'avantage de permettre l'organisation d'une large gamme de services, y compris les prêts à moyen terme, l'épargne, l'assurance, les transferts, etc. Elle facilite également l'accès aux ressources externes et s'avère moins dépendante de la mono-spécialisation agricole et de la **conjoncture** sur une filière de production.

ENCADRÉ 24

> Panorama des formes d'organisation de la finance agricole et rurale

Les **coopératives d'épargne et de crédit** sont la principale composante de la microfinance rurale. Elles sont gérées par leurs membres, avec l'appui de salariés. Au sein de la microfinance africaine, ce sont les réseaux mutualistes qui ont la plus forte contribution au financement de l'agriculture. Les réseaux coopératifs et mutualistes tels que Kafo Jiginew au Mali ou les Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel (Cecam) à Madagascar ont su offrir des services adaptés au financement de l'agriculture, y compris du crédit moyen terme pour l'équipement des exploitations agricoles. Face à la difficulté de

mobiliser l'épargne, notamment en milieu rural, de nombreuses adaptations du principe de base de l'épargne préalable et des modèles coopératifs sont observées aujourd'hui.

Les modèles de **caution solidaire** de type Grameen Bank, font appel à la cohésion sociale d'un groupe de 5 à 10 personnes pour assurer les remboursements. Les transactions financières se font par l'intermédiaire d'agents de crédit. Le modèle strict (petits groupes solidaires et travail salarié) reste peu adapté en milieu rural. En zone rurale, ce sont plutôt des modèles participatifs — coopératives, associations villageoises, etc. — où les membres prennent en charge une partie des transactions à la place des agents de crédits qui lui sont privilégiés. .../...

Les **caisses Villageoises et les Self Help Group** (Inde) sont appuyés par les ONG et se sont développés pour permettre de délivrer des services d'épargne et de crédit rentables dans des zones rurales à faible densité de population. Elles reposent sur des possibilités de mobilisation d'épargne locale (capacité des ménages, attractivité, culture, etc.) appuyées par des lignes de refinancement et sur l'existence de solidarité communautaire, mais elles financent généralement peu l'agriculture (contraintes de ressources, petites unités plus sensibles aux risques covariants, etc.).

Les **banques commerciales** interviennent également de plus en plus dans les zones rurales soit en investissant dans des institutions financières locales, en implantant des filiales ou par des lignes de refinancement qui sont proposées à des institutions de microfinance intervenant en zones rurales. Ces relations se basent

sur un partenariat à long terme et une proximité géographique : ce sont souvent les filiales dans les pays qui refinancent les institutions de microfinance.

Plus récemment, les **banques de développement** redeviennent d'actualité, notamment en Amérique latine et en Asie où elles ont été réformées sans disparaître avec la libéralisation financière. Dans les orientations internationales, on note un infléchissement pour une « réhabilitation » des banques agricoles publiques qui peuvent créer, grâce à de nouvelles formes de gouvernance, des partenariats publics-privés répondant aux besoins de la finance rurale et agricole. Néanmoins, il s'agira de voir si la nouvelle génération de banques de solidarité ou de programmes de développement agricole peut tirer profit des échecs antérieurs et de la faillite des banques agricoles des années 1970-80.

● L'approche « filière »

Une deuxième approche de la finance rurale se centre sur la filière ou « chaîne de valeur » (*value chain*). Elle prend la filière de production comme point de départ et structure les financements qui sont proposés tout au long de la chaîne agricole de valeur (via par exemple les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les intermédiaires ou les acheteurs). Les services financiers sont le plus souvent combinés avec des activités de commercialisation et éventuellement de l'assistance technique.

L'approche du financement par la filière repose sur une longue histoire, dans les filières de développement intégré comme les filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest, destinée à réduire le risque de non-remboursement. Ce mode de financement a été, pendant longtemps, le principal vecteur de financement des exploitations agricoles dans différentes filières d'exportation (coton, cacao, café). De même, certaines filières de production sont parfois liées à une agriculture contractuelle organisée par la distribution (lait à Madagascar, grande distribution dans le cas des légumes au Kenya, commerce équitable sur différents produits) et permettent l'accès à des financements couplés à des services liés (appui technique, formation, contractualisation sur les débouchés, etc.).

Ici, les avantages comparatifs des filières, par rapport aux institutions financières, permettent de dépasser les contraintes d'information entre les acteurs et facilitent l'acceptation de formes non traditionnelles de garanties telles que les récoltes sur pied ou les stocks, d'où des services financiers plus sécurisés. Leurs coûts de gestion sont également réduits par les mécanismes de remboursement « intégrés ». Néanmoins, le financement est lié à une production spécifique soumise aux aléas de prix et de débouchés, et les situations fréquentes de monopole peuvent déséquilibrer la répartition des frais et des risques au détriment des exploitants agricoles.

Parfois, une perspective plus équilibrée de combinaisons entre les deux approches peut également émerger grâce à de nouveaux partenariats, notamment entre organisations de producteurs et institutions financières⁶⁴.

⁶⁴ Wampfler B. et Mercoiret M.-R., *Microfinance, organisations paysannes : quels partage des rôles, quels partenariats dans un contexte de libéralisation*, 2002.

Quelles conditions pour accompagner le financement de l'agriculture familiale ?

La question qui se pose en termes de réglementation de la finance rurale et agricole est de savoir jusqu'où elle doit être spécifique pour faciliter l'offre de services financiers :

- faciliter la diffusion des innovations telles que le leasing en sécurisant les formes de garanties et en simplifiant les démarches administratives ;
- mieux adapter les pratiques de supervision aux défis du financement rural et agricole (en réduisant par exemple les contraintes de réserves et normes de qualification et d'évaluation du portefeuille agricole) sans toutefois mettre en danger la stabilité du système financier ;
- créer des espaces institutionnels favorisant la diversité des types d'institutions financières qui seraient dédiées à la finance rurale et agricole, etc.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics peuvent également être amenés à mettre en œuvre, au nom de « l'inclusion financière », des programmes destinés à pallier les dysfonctionnements du marché du crédit et de l'assurance (corriger « les défaillances de marché ») en incitant les acteurs privés, notamment les institutions de microfinance ou les acteurs dans les filières, à couvrir de nouvelles demandes (zones rurales marginales, investissements dans l'agriculture familiale, etc.)⁶⁵.

Mais, au-delà, dans certains pays, des politiques redistributrices sont également en voie d'émergence pour, au nom de l'équité et du développement, réduire les inégalités d'accès aux services financiers ou accompagner certaines priorités de développement sectoriel, notamment agricole. Dans certains pays émergents, les subventions peuvent être réhabilitées au nom d'un développement durable plus équitable pour faire émerger de nouveaux intermédiaires financiers spécialisés, voire pour réduire les coûts d'accès au crédit pour les zones rurales les plus marginalisées ou les producteurs familiaux exclus du secteur bancaire. La bonification de l'investissement agricole réapparaît parmi les outils de politiques agricoles et, dans certains pays en développement, il est proposé qu'elle mobilise des fonds internationaux issus de l'aide publique au développement (conversion de dettes, etc.).

Cette construction doit faire l'objet d'un dialogue renouvelé au sein des sociétés politiques concernées et les organisations paysannes doivent y contribuer dans une perspective de politiques publiques réellement concertées entre les acteurs⁶⁶. Compte tenu de ses imbrications avec de nombreuses orientations — croissance, réduction de la pauvreté, équité, aménagement du territoire, développement durable — il s'agit d'une approche plus complexe, qui nécessite une vision renouvelée et globale, des stratégies d'acteurs et du rôle que peut jouer le cadre institutionnel. Mais derrière de nombreux filets ou programmes de compensation sociale comme dans les nouveaux instruments de politiques redistributrices, les approches à court terme rythmées par les enjeux politiques et, parfois, certaines tentations clientélistes, peuvent refaire surface à tout moment. Seules des approches négociées de politiques publiques construites et partagées avec l'ensemble des acteurs financiers comme professionnels peuvent assurer la cohérence de ce triple défi : consolider une intermédiation financière rurale efficace, accroître l'investissement agricole et rural et lutter contre les inégalités et la marginalisation sociale d'une part croissante de la paysannerie.

⁶⁵ Nations Unies, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, 2006.

⁶⁶ Gentil D. et Losch B., *Politiques de microfinance et politiques agricoles : synergies et divergences*, 2002.

Formation et renforcement des compétences

Les discours volontaristes prédisant un accroissement important de la production agricole dans les pays du Sud sont légions. Ils privilégient bien souvent des actions immédiates censées résoudre les crises alimentaires et sortir les campagnes de la faim et de la pauvreté. Malheureusement les mesures, parfois très coûteuses, qui accompagnent ces discours se révèlent bien souvent incapables de résoudre les problèmes des campagnes. Le court terme ne convient pas à l'amélioration durable des capacités de production agricole. Au contraire, les pistes abordées ici (qui ne recouvrent qu'une partie des dispositifs possibles dans ce domaine)⁶⁷ reposent sur un soutien sur la durée à la production familiale au travers de la formation des agriculteurs eux-mêmes, qu'il s'agisse d'éducation de base, de formation professionnelle ou de conseil aux agriculteurs.

Investir dans l'éducation et la formation en milieu rural⁶⁸

● *L'éducation au service du développement*⁶⁹

L'éducation de base est à la fois un droit fondamental et un formidable levier de développement des espaces, des individus et des sociétés rurales. Alors que les politiques d'éducation ont longtemps favorisé la formation professionnelle en milieu rural, l'accès de tous à une éducation de base apparaît tout aussi fondamental. En outre, il a été démontré l'existence d'une corrélation positive entre niveaux d'éducation et de formation professionnelle et productivité et revenu des populations. Cette corrélation justifie l'investissement massif des pouvoirs publics afin d'offrir un accès à l'éducation et à la formation le plus large.

La remise à plat des dispositifs d'enseignement publics à la fin des années 1980 a permis aux États d'adopter une vision plus globale de l'enseignement en milieu rural comme partie prenante d'une stratégie agricole. L'enjeu est de former la génération qui prendra la relève de la paysannerie actuelle et de lui donner les moyens d'améliorer les capacités de production des agricultures familiales.

● *Les défis de politiques publiques d'éducation*

Les politiques d'éducation font cruellement défaut dans de nombreux pays en développement. Il existe souvent un biais urbain dans les dispositifs scolaires qui tendent à déprécier les valeurs agricoles et rurales et renforcent l'attrait de la ville auprès des jeunes ruraux. Il est donc important d'élaborer des dispositifs d'éducation de base et professionnelle qui prennent en compte les questions rurales et agricoles.

La formation des jeunes ruraux doit se faire en lien avec les modes de vie ruraux et les temps agricoles. Pour les enfants d'agriculteurs, qui forment la majorité des élèves en zone rurale, l'école doit valoriser le métier d'agriculteur et les former pour poursuivre dans cette activité

⁶⁷ Nous n'avons pas pu aborder, faute de place, tout ce qui ressort de l'expérimentation paysanne, de l'organisation des agriculteurs autour des innovations (dispositifs « campesino a campesino »), ou du lien avec la recherche agricole, et qui contribuent aussi de manière très importante au renforcement des capacités des agricultures familiales. Pour plus d'informations sur ces thèmes, voir *La recherche coactive de solutions* (Darré J.-P., collection « Études et Travaux », Gret, 2006), *La recherche-action participative* (Faure et al., quae, 2010), *La recherche-action en milieu paysan* (Lamballe P. et Castellanet C., Gret/AgriDoc, 2003).

⁶⁸ Ce domaine n'a pas pu faire l'objet d'une étude de cas de la part des ONG en charge de ce rapport, cette partie est donc basée essentiellement sur les ressources bibliographiques.

⁶⁹ Pour un panorama des questions d'éducation en lien avec le développement rural, se référer à l'étude dirigée par David Atchoarena et Lavinia Gasperini, *L'éducation pour le développement rural : vers de nouvelles orientations*, FAO, Unesco, 2005.

tout en améliorant leurs compétences professionnelles. Par exemple, le modèle des écoles familiales du Brésil favorise l'apprentissage des enfants d'agriculteurs en alternance entre l'école et l'exploitation familiale où ils peuvent mettre en pratique leurs enseignements tout en participant au travail familial.

Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics et des bailleurs pour abaisser le prix de la scolarisation en milieu rural, la gratuité de celle-ci n'est pas systématiquement garantie d'une scolarisation des enfants des familles les plus pauvres. Le coût que représente le renoncement à la main-d'œuvre familiale envoyée à l'école et les frais divers (matériel, nourriture) peuvent être rédhibitoires pour une famille pauvre. Afin de pallier ces problèmes, le ciblage des aides publiques aux ménages les plus pauvres est une solution qui a fait ses preuves dans plusieurs pays, comme au Brésil et au Mexique⁷⁰.

Concernant la formation professionnelle agricole⁷¹, Pierre Debouvry souligne la nécessité de mettre en place des dispositifs de formation professionnelle de masse en Afrique subsaharienne⁷². La situation actuelle est caractérisée par un fort déséquilibre en faveur des formations de degré supérieur : le nombre d'ingénieurs formés est trop important par rapport à celui de techniciens et de producteurs. Christian Fusillier rappelle que les pays d'Afrique subsaharienne ont plus que jamais besoin de dispositifs de formation professionnelle capable de fournir des cadres bien formés pouvant définir et faire appliquer les politiques efficaces de soutien à l'agriculture familiale⁷³.

Devant l'ampleur de la tâche, des interventions d'origines diversifiées sont à encourager : gouvernements centraux, collectivités locales, organisations de producteurs, ONG, associations de parents, d'usagers, etc. Enfin, la décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle doit permettre de renforcer les liens entre les dispositifs existants et entre ces différents acteurs afin de mieux répondre aux besoins locaux⁷⁴.

Les services de conseil aux exploitations familiales, une vision renouvelée de l'amélioration des pratiques agricoles

Les services aux agriculteurs et la formation de ces derniers poursuivent un objectif général commun : permettre l'amélioration des conditions de production par une évolution des pratiques. De plus, les agents du service agricole sont issus des structures de formation agricole. Une cohérence et une complémentarité à long terme entre ces deux volets de politique agricole sont donc indispensables. Les services d'appui à l'agriculture recourent une large gamme d'activités visant une amélioration des différents aspects de la production.

La « vulgarisation » publique a longtemps été considérée comme fondamentale pour la modernisation des agricultures familiales et le remplacement de techniques traditionnelles jugées archaïques. Cette diffusion de nouvelles techniques a souvent été un échec, sauf quand elle était accompagnée de moyens très conséquents (révolution verte en Asie du Sud). Ces structures de vulgarisation ont été progressivement abandonnées dans les années 1980 et 1990 avec le désengagement de l'État du secteur productif. Ce désengagement ne s'est toutefois pas accompagné d'un appui à l'émergence d'acteurs privés, créant ainsi des carences dans la fourniture d'un service de conseil.

⁷⁰ Pour une analyse plus détaillée, voir Touzard I., Hatie I., Boussou V. et Belarbi K., *Évaluer l'efficacité des dispositifs d'éducation et de formation du point de vue des agriculteurs : la prise en compte des activités et des revenus*, 2006.

⁷¹ Une revue thématique de la question de la formation rurale et agricole réalisée en 2002-2003 dans le cadre du programme Agridoc regroupe les contributions de plusieurs d'experts. On peut citer notamment : Maragnani A., *Repenser les formations pour assurer le développement rural*, 2003 et Descombes A. et al., *De l'enseignement technique agricole aux formations professionnelles rurales : exemple de l'Afrique subsaharienne*, 2002.

⁷² Debouvry P., *Formation professionnelle agricole. Reflexions sur les orientations stratégiques*, ministère des Affaires étrangères, 2004.

⁷³ Fusillier C., *La formation professionnelle de masse : une voie à ne pas oublier !*, Montpellier, 2005.

⁷⁴ Fusillier C., 2005.

Dans ce contexte, différentes expériences ont vu le jour afin de répondre à l'absence des services de l'État. Depuis les années 1990, une nouvelle forme de conseil, plus efficace car centrée sur les besoins des producteurs qui adhèrent de façon volontaire, a été mise au point en Afrique de l'Ouest. Ce type de conseil, baptisé Conseil à l'exploitation familiale (CEF), est un outil d'apprentissage et d'aide à la décision qui n'a pas pour but de changer les pratiques paysannes traditionnelles mais d'accompagner leurs évolutions tout en préservant l'agriculture de type familial qui socialement répond mieux aux réalités des populations rurales africaines.

Le CEF constitue l'un des services à l'agriculture, au même titre que l'approvisionnement en intrants, le crédit, l'appui à la commercialisation, la recherche, la formation des paysans. Au-delà de la logique de vulgarisation classique (transfert et adoption de techniques), il s'inscrit dans une démarche globale de compréhension du fonctionnement des exploitations agricoles. Par la formation et le suivi rapprochés (individuel et de groupe) des adhérents, le dialogue engendré par l'analyse des chiffres issus de l'exploitation, les visites d'échanges et la promotion d'innovations, le CEF renforce les capacités des producteurs à maîtriser le fonctionnement de leur exploitation et à améliorer leurs pratiques, en favorisant une meilleure définition de leurs besoins. Parce qu'il prend en compte les aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux liés à l'exploitation agricole, le CEF aide les producteurs à mieux préciser leurs objectifs, tant au niveau de leur exploitation que de leur famille, à prendre des décisions réfléchies et argumentées et à maîtriser les processus de gestion concernant l'ensemble de leurs activités, qu'elles soient liées à la sécurité alimentaire et ou à l'obtention de revenus⁷⁵.

En Afrique de l'Ouest et du Centre, le CEF a été testé ou mis en œuvre de manière significative en Côte d'Ivoire, au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, au Cameroun et au Bénin selon une grande diversité d'approches et d'outils.

C'est au Bénin que l'expérience, débutée en 1995, apparaît actuellement la plus avancée en matière de prise en compte dans la politique sectorielle agricole. Suite à l'atelier national sur le CEF, organisé en 2003, l'État s'est impliqué dans cette évolution à travers l'élaboration de nouveaux documents d'orientation et la restructuration de ses services notamment par la transformation de la Direction de la formation opérationnelle et de la vulgarisation agricole (Difov du temps du Service national de vulgarisation agricole) en Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (Dicaf) ayant comme finalité un rôle de veille et de coordination sur le conseil agricole.

Afin de construire une « voie béninoise » sur le conseil agricole au sens large, bâtie à partir de l'expérience de CEF mise en œuvre par les ONG et les Organisations de producteurs pendant 10 ans, avec l'appui financier de l'Aide française au développement (MAE et AFD), un processus d'études et de concertation long de neuf mois a permis l'élaboration d'un livre blanc sur le conseil agricole en 2007.

En complément, la création d'un Observatoire national du Conseil à l'exploitation agricole familiale est envisagée dans le but d'assurer le respect de la déontologie et la discipline des actions du CEF, de continuer son affinement pour un meilleur service aux adhérents, et de capitaliser les expériences qui seront conduites sur le terrain. Il devrait compléter le dispositif institutionnel destiné à pérenniser le CEF⁷⁶.

⁷⁵ Faure G., Dugué P., Beauval V., *Conseil à l'exploitation familiale : expériences en Afrique de l'Ouest et du Centre*, 2004, Gret, Paris, coll. « Guide pratique », 127 p.

⁷⁶ Deniel E., *Réflexions sur le conseil agricole au Bénin. De la vulgarisation au conseil agricole : une volonté affichée mais un passage difficile sur le terrain*, Groupe de travail thématique Développement rural « Services agricoles », Inter-réseaux Développement, décembre 2007.

ENCADRÉ 25**> Le conseil de gestion à l'exploitation familiale par les Centres de prestation de services en zone Office du Niger (Mali) : les *Faranfasi so***

Dans les années 1990, suite à la restructuration de l'Office du Niger (Mali), l'Agence française de développement (AFD) a constaté que malgré l'augmentation des rendements rizicoles des producteurs concernés, il n'y avait pas d'augmentation sensible de leurs revenus. Par ailleurs, la responsabilisation des Associations villageoises (AV) pour l'approvisionnement en intrants tournait à l'échec en raison d'un grave endettement des AV : non-paiement du riz par des commerçants véreux et un manque de maîtrise de gestion des AV elles-mêmes. L'AFD a alors financé la mise en place de centres de prestations de services (CPS) ; associations d'AV organisées pour délivrer plusieurs services : alphabétisation, conseil de gestion à l'AV, conseil juridique à l'AV et conseil de gestion de l'exploitation familiale (conseil agricole intégré dans une approche de conseil global d'exploitation).

Le projet des centres de prestation de service (PCPS) a donné naissance à cinq CPS, fédérés en 2003 en tant que Fédération *Faranfasi so* (« la maison qui éclaire »). Leur financement est basé sur la cotisation des AV et des exploitants familiaux utilisateurs des conseils. Des groupes de conseil à l'exploitation familiale (réunissant au moins 20 producteurs) paient aux CPS une cotisation variable selon le nombre de membres et les prestations demandées. En contrepartie, la Fédération met à leur disposition un technicien privé.

Les exploitants reçoivent des formations de groupe sur la gestion comptable de l'exploitation, participent à des sessions d'échanges au sein de l'organisation villageoise ainsi qu'à des visites d'exploitation. Des aspects juridiques et agronomiques peuvent aussi être pris en charge par la Fédération. Ainsi, plusieurs organisations villageoises ont procédé à la mise

en place de pépinières gérées collectivement afin d'améliorer la productivité en riz. Les actions d'alphabétisation fonctionnelle des exploitants familiaux menées par la Fédération permet également d'agrandir la base des participants potentiels.

La Fédération *Faranfasi So* a dépassé le cadre du projet initial et s'adresse désormais à 23 000 producteurs (sur les 35 000 que compte la zone d'activité). L'autonomie financière est quasiment atteinte grâce aux cotisations des AV, et des exploitants. La Fédération ne reçoit pas de financement direct du gouvernement malien (malgré certaines missions qui relèvent d'un service public comme l'alphabétisation fonctionnelle).

Dans cette expérience, l'appui a permis aux exploitations de disposer d'un conseil agricole adapté à leurs besoins, hébergé dans une structure gouvernée par leurs élus, pris en charge financièrement par les bénéficiaires directs du conseil, les AV (organisations de producteurs de la filière riz) et un complément de financement public.

L'investissement de l'AFD a été mesuré au vu du service pérenne désormais en place pour les agriculteurs de la zone et de la valeur ajoutée créée. Un soutien public (technique ou financier) permettrait d'améliorer encore le service fourni et d'étendre l'aire d'action.

Gouverné et financé par les producteurs familiaux, ce système est transposable à d'autres contextes. Son extension au reste du pays était proposée par le Pasaop (projet d'appui aux services agricoles et organisations paysannes), financé par la Banque mondiale.

Sources :

- Entretien avec M. Waigalo, coordinateur de la Fédération des *Faranfasi so*, réalisé le 28 avril 2008.
- Harvard et al., « Étude de capitalisation sur les expériences de conseil agricole au Mali », 2006.
- Babin P., « Faisabilité juridique et institutionnelle du Padon - Contrat d'objectif *Faranfasi So* », 2005.

Les services vétérinaires ont suivi la même logique de désengagement de l'État dans les années 1980 et 1990. Plusieurs expériences innovantes ont émergé de cet environnement, en prenant soin d'impliquer systématiquement les éleveurs dans la définition des besoins et des modalités, la mise en place des structures et la gestion du conseil. Ces expériences doivent maintenant être reprises par les politiques pour assurer leur pérennité. ●

ENCADRÉ 26

> Reconnaissance politique du rôle des Agents communautaires de santé animale (Acsa) au Togo

Comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest et en lien avec le processus d'ajustement structurel, la privatisation des services vétérinaires au Togo a suivi le désengagement de l'État des services marchands à l'agriculture. Auparavant, par ses vétérinaires publics, l'État apportait un service subventionné aux éleveurs : actes vétérinaires gratuits, médicaments et vaccins à prix coûtant ou subventionné. Peu à peu, les éleveurs ont dû assumer le recouvrement de l'ensemble des coûts liés aux services apportés par les vétérinaires publics et privés.

Devant cet état de fait, AVSF a commencé à former les premiers Acsa au Togo à la fin des années 1980. En 2004, 1 400 avaient été formés. Une enquête en 2007 a établi que plus de 1 200 d'entre eux étaient en activité.

Au fil des années, la formation des Acsa s'est enrichie de thématiques et de compétences nouvelles. Elle a démarré essentiellement sur la vaccination des volailles, puis s'est élargie aux soins de santé animale de base des volailles (signes cliniques des maladies courantes, modes de conservation des vaccins en milieu rural, techniques de vaccination et de déparasitage, etc.) et enfin s'est ouverte à d'autres espèces et adaptée selon la situation sanitaire du pays et l'émergence de nouvelles maladies comme la peste porcine africaine (1997 au Togo).

Jusqu'en septembre 2004, l'Acsa n'apparaît dans aucun texte officiel de l'administration. Or, celle-ci est consciente de l'importance des Acsa. Outre le service de proximité qui est apporté aux éleveurs (vaccinations, soins et des médicaments), l'Acsa joue également un rôle de sentinelle. Formés à la reconnaissance de certaines maladies, les Acsa sensibilisent les paysans et peuvent donner l'alerte en cas de suspicion. C'est particulièrement important pour la santé publique et la déclaration de maladies animales transmissibles à l'homme (grippe aviaire, rage, etc.). C'est également indispensable pour les maladies contagieuses ayant un impact fort au niveau économique (peste porcine, maladie de Newcastle, etc.).

En 2004, une étude d'évaluation menée par un bureau d'étude burkinabé préconise la mise en place d'une réglementation de l'activité des Acsa. La position de l'administration centrale va alors évoluer vers une reconnaissance de ces agents. Une commission animée par AVSF et composée de l'ensemble des parties prenantes a produit un document provisoire élaboré sur la base des expériences des éleveurs et des Acsa. Ce document a ensuite été validé par tous les acteurs au cours d'un séminaire. Au terme de ce processus, un arrêté ministériel pris en septembre 2004 règlemente l'activité de l'Acsa.

Source : AVSF, « L'exemple des agents communautaires de santé animale (Acsa) et la politique de privatisation des services publics au Togo », Étude de cas AVSF, 2009.

PARTIE 4

Favoriser l'émergence de politiques concertées ambitieuses et efficaces

Bien que les quelques « recettes » proposées ci-dessus soient souvent connues des décideurs au Nord et au Sud, elles sont rarement mises en application car le cadre institutionnel et social ne favorise pas l'émergence de telles politiques. L'expérience de terrain des ONG de solidarité internationale de Coordination SUD les amène à mettre l'accent sur deux aspects fondamentaux pour faire émerger de telles politiques : la concertation avec la société civile dans l'élaboration des politiques publiques et la recherche de cohérence au sein des interventions dans les pays en développement.

Le soutien à l'agriculture ne peut se faire de manière autoritaire, autocratique, coupée du monde paysan. Les pays en développement ont connu de nombreuses expériences d'application de modèles exogènes de politique agricole qui ont toujours échoué à lancer un réel processus de développement. D'une manière générale, un soutien efficace aux agricultures doit être porté par une connaissance précise du contexte local et appuyer les dynamiques en cours au lieu de s'opposer à celles-ci ; cela passe nécessairement par la reconnaissance du rôle des représentants des agricultures familiales.

Mais la réussite de ces processus implique une structuration des agricultures familiales dont les représentants sont capables de porter la voix et de défendre des positions propres de manière légitime et transparente. Des appuis publics sont nécessaires à la structuration des agricultures familiales, notamment à travers le renforcement des organisations paysannes⁷⁷.

Associer les sociétés civiles et le secteur privé à l'élaboration des politiques publiques

L'implication des organisations paysannes et des autres acteurs de la société civile et du secteur privé dans l'élaboration des politiques publiques reste souvent marginale. Les expériences dans différentes parties du monde montrent que lorsque cette implication est effective, les politiques issues de cette collaboration sont plus efficaces pour atteindre les objectifs de développement et être mieux appliquées localement.

⁷⁷ Pour plus d'informations sur les enjeux de l'appui aux OP, se référer aux travaux de l'unité de recherche Actions collectives, Politiques et Marchés du Cirad (http://www.cirad.fr/ur/politiques_et_marches), notamment Mercoiret M.-R., Pesche D. et Berthomé J., *Les programmes d'appui institutionnel aux organisations paysannes en Afrique subsaharienne*, Cirad, MAEE, 2004.

Pour des politiques plus efficaces...

Au-delà de la légitimité de l'action publique, l'élaboration des politiques publiques en collaboration avec les organisations paysannes est souvent un gage d'efficacité. En effet, il est plus efficace d'accompagner les dynamiques du monde rural plutôt que de bouleverser régulièrement ses pratiques. Les expériences précédemment citées ont montré le rôle joué par les représentants des agricultures familiales dans l'élaboration de politiques de prix équitables, de modalités de gestion et d'accès aux ressources naturelles, ou encore dans la mise en place de cadres de concertation pour des filières agricoles⁷⁸.

Même si les décideurs ne retiennent pas l'intégralité des propositions des OP dans la prise de décision, le plus important est que les représentants des agriculteurs familiaux puissent être force de proposition et de pression pour infléchir les politiques. La Fédération des producteurs du Fouta Djallon en Guinée a réussi à faire étudier sa proposition de protection sur le marché de la pomme de terre par le gouvernement grâce à une intense campagne médiatique. Les résultats encourageants dix ans plus tard montrent la pertinence de telles actions menées par les OP (voir encadré 5, page 23).

En lien avec d'autres acteurs de la société civile et du secteur privé, les OP ont les moyens de proposer des mesures consensuelles au bénéfice de l'intérêt général. En Équateur, les organisations de la société civile, notamment les OP, et des représentants du monde scientifique ont élaboré une proposition de loi sur la gestion de ressources en eau qui a été étudiée par le Parlement et est en voie d'adoption. Jusqu'à présent les lois élaborées sur cette question allaient vers une privatisation progressive de cette ressource indispensable au travail des agriculteurs familiaux (voir encadré 22, page 48).

ENCADRÉ 27

> **Un exemple de collaboration entre pouvoirs publics et organisations paysannes : le Roppa⁷⁹ dans l'élaboration de l'Ecowap**

Au début des années 2000, face aux faibles performances enregistrées par le secteur (progression limitée des rendements, caractère massif de la pauvreté rurale, etc.) et aux contraintes générées par le fractionnement des politiques nationales, les États d'Afrique de l'Ouest ont mandaté la Commission de la CEDEAO pour élaborer une politique agricole régionale : l'Ecowap⁸⁰.

L'implication du Roppa, et des plates-formes nationales membres, dans le processus d'élaboration de l'Ecowap s'est traduite par :

- la participation du Roppa au comité de pilotage de l'Ecowap ; ce comité avait notamment une fonction de décision sur le processus d'élaboration et de mise en débat

des projets de politique régionale et une fonction de discussion des scénarios soumis aux concertations ;

- l'intégration des plates-formes nationales membres du Roppa dans les comités de pilotage nationaux ;
- la mise à disposition des plates-formes nationales de moyens afin qu'elles discutent entre elles du diagnostic, des orientations et des scénarios. Ceci avant les discussions dans chacun des pays i) entre acteurs de la sphère non étatique, ii) puis avec les acteurs publics ;
- la mise à la disposition du Roppa de moyens lui permettant d'organiser des réunions entre OP au niveau régional à l'issue des processus de concertation nationales (choix du scénario retenu par le pays). Cela a permis d'élaborer une position commune aux OP de la région avant les concertations régionales réunissant toutes les catégories .../...

⁷⁸ Cf. supra.

⁷⁹ Le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa) regroupe des plates-formes d'OP de dix pays d'Afrique de l'Ouest.

⁸⁰ L'Ecowap est le sigle utilisé pour la politique agricole de la CEDEAO dans toutes les langues officielles de la Communauté (français, anglais et portugais).

d'acteurs. Il est à noter que lors de ces concertations régionales, les OP sont intégrées dans le quota de représentation des pays.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'Ecowap, le Roppa est systématiquement invité dans les forums de préparation des stratégies et plans d'action. D'autre part, le Roppa a reçu une délégation de la CEDEAO pour la formulation du programme régional d'investissement agricole (PRIA) relatif au thème « renforcement institutionnel »⁸¹.

Initialement, le document cadre de l'Ecowap ne comprenait pas de section développant la vision de la politique agricole.

Le Roppa a insisté pour que l'Ecowap expose la vision de l'agriculture qu'elle entendait promouvoir. Il a formulé des propositions centrées sur l'agriculture familiale et la souveraineté alimentaire, qui après discussions et amendements ont été intégrées dans la version finale du document officiel de l'Ecowap.

... Et pour des politiques mieux appliquées

Au-delà de l'élaboration de politiques agricoles efficaces et adaptées aux réalités locales, c'est souvent l'application des mesures prévues par ces politiques qui est difficile. La faiblesse des services administratifs peut expliquer l'écart entre les mesures annoncées par le gouvernement ou le président et les effets réels sur le terrain. Au Sénégal, depuis 2003 le président de la République a annoncé une succession de plans de relance de l'agriculture visant à l'autosuffisance du pays à court terme sans aucune concertation avec ses services techniques⁸². Ces derniers se retrouvent alors dans l'incapacité de réaliser les mesures annoncées⁸³.

Les relations asymétriques entre les OP et les acteurs institutionnels expliquent en partie les échecs des processus d'élaboration négociée de politiques. Cette asymétrie s'observe dans l'accès inégal à l'information et les rapports de force défavorables dont souffrent les organisations paysannes⁸⁴. La réduction de ces asymétries passe par des politiques de renforcement des capacités des agricultures familiales et de leurs représentants. Il est aussi capital de renforcer les capacités des gouvernements du Sud pour favoriser le recours à la participation de la société civile et des acteurs privés dans l'élaboration des politiques publiques.

Des interventions pour renforcer la structuration des agricultures familiales⁸⁵

Pour que la participation des représentants du monde paysan soit pertinente et efficace, ces derniers doivent être appuyés et renforcés. L'appui aux OP est trop souvent traité comme secondaire dans les programmes d'appui au secteur agricole alors qu'il doit être central à toute intervention en milieu rural. De plus, la structuration des agricultures familiales participe à la professionnalisation de l'activité agricole, étape indispensable à sa reconnaissance comme génératrice d'emplois et de revenus pour des millions de personnes.

⁸¹ Les programmes régionaux et nationaux d'investissement agricole (Pria / PNIA) sont des exercices en cours qui visent à rendre opérationnels l'Ecowap, en articulation étroite avec le volet agricole du Nepad : le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

⁸² On peut citer les « Plan spécial maïs », « Plan manioc », « Plan Bissap », « Plan de retour vers l'agriculture (Reva) », et plus récemment la « Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (Goana) ».

⁸³ Antil A., *Les « émeutes de la faim » au Sénégal. Un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernement*, IFRI, 2010.

⁸⁴ Mercoiret M.-R., 2006 op. cit.

⁸⁵ En l'absence d'étude de cas sur la manière dont la coopération au développement et les pouvoirs publics peuvent appuyer la structuration des OP, ce paragraphe repose essentiellement sur les ressources bibliographiques citées plus haut.

ENCADRÉ 28

**> Définition et objectifs
des organisations paysannes**

De nombreux travaux de recherche tentent de définir ces organisations représentatives des agriculteurs familiaux. Dans leur ouvrage consacré au Sénégal, Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet donnent une définition générale des organisations paysannes à partir des objectifs qu'elles poursuivent :

« Une des stratégies des producteurs pour améliorer leurs conditions de vie et leurs revenus, qu'ils soient agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants de ressources forestières ou vivant de la petite transformation des produits de l'agriculture ou de l'élevage, est de s'associer, pour mettre ensemble leurs ressources, leurs moyens de production et leurs idées. En s'organisant, leurs objectifs sont :

- **gérer de façon plus efficace les ressources auxquelles ils ont accès** : les associations des usagers de l'eau, les associations d'éleveurs ou d'exploitants forestiers en sont de bons exemples ;
- **accroître leur accès, ou défendre leurs droits d'accès aux ressources naturelles**, en particulier la terre, l'eau, les pâturages ;
- **accéder à des services**, au crédit, ou à des marchés ;
- **influencer les processus de prise de décision** qui affectent l'allocation des ressources et des biens publics ou les politiques qui détermi-

nent le contexte dans lequel ils vont produire, transformer, commercialiser, exporter ou importer les intrants dont ils ont besoin.

Lorsque les producteurs ruraux s'associent pour ces objectifs, les organisations ainsi formées sont différentes de celles qui, traditionnellement, régissent la vie des sociétés rurales. Les formes d'organisation qui nous intéressent ici sont tournées vers l'extérieur. Elles ont été créées pour organiser les relations entre le groupe, et son environnement économique ou politique. »

Cette définition des organisations paysannes peut toutefois être discutée. Elle englobe par exemple la petite transformation, alors que les représentants de cette activité, comme ceux des autres activités de la filière, peuvent se regrouper au sein d'organisations professionnelles de transformateurs distinctes des organisations de producteurs. Ils peuvent y défendre des intérêts différents voire contradictoires avec ceux des producteurs. En outre, une nuance est parfois faite entre organisations de producteurs et organisations paysannes car ces termes sont connotés de façon différente. L'organisation paysanne renvoie davantage à une dimension de territoire et d'aménagement des espaces ruraux que l'organisation de producteurs, axée sur le système de production et la mise en marché des produits.

Source : De Janvry, Sadoulet, « Organisations paysannes et développement rural au Sénégal », Banque mondiale, 2004.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics, souvent sous la pression des bailleurs de fonds, intègrent progressivement les démarches de consultation dans l'élaboration de leurs actions. Cependant, comme le souligne Marie-Rose Mercoiret, « les modalités concrètes selon lesquelles les acteurs institutionnels organisent la « consultation » des organisations [paysannes] limitent, dans nombre de cas, le rôle joué par ces dernières »⁸⁶. Les OP sont souvent sollicitées pour se prononcer sur des dossiers déjà avancés mais rarement impliquées sur les phases d'élaboration et de réflexion en amont (diagnostic, objectifs, solutions possibles, etc.). Concrètement, cela se traduit par de simples sollicitations pour des réactions sans aucune prise en compte des contraintes propres au fonctionnement des OP avec des délais très courts, des chevauchements de sollicitations qui nuisent à la qualité de leurs analyses et à leurs possibilités de consulter leurs bases.

Les gouvernements nationaux sont en effet souvent réticents à l'idée de légitimer de véritables contre-pouvoirs en offrant un rôle de négociation important aux OP⁸⁷. En revanche, les instances politiques supranationales sont davantage ouvertes à la reconnaissance du rôle fondamental des OP car le « risque politique » y est moindre et la participation de la société

⁸⁶ Mercoiret M.-R., « Les organisations paysannes et les politiques agricoles », *Afrique contemporaine*, n° 217, 2006.

⁸⁷ Mercoiret M.-R., Pesche D., Berthomé, 2004 op. cit.

civile accroît la légitimité de ces instances. La participation du Roppa à l'élaboration de l'Ecowap en est l'illustration (voir encadré 27 page 64).

Quelles modalités pour l'appui aux organisations paysannes ?

Comme expliqué ci-dessus, les pouvoirs publics nationaux rechignent souvent à soutenir le renforcement des capacités des OP. La coopération au développement intervient donc logiquement dans ce renforcement des capacités. Des interventions efficaces doivent prendre en compte les aspects suivants :

- **Favoriser des partenariats qui s'inscrivent dans la durée.** Les appuis à long terme sont nécessaires pour permettre aux OP d'acquérir les compétences utiles à leur action. Trop souvent les interventions auprès des OP se font dans le cadre d'un projet de courte durée qui ne permet pas de pérenniser les acquis. En outre, la dimension partenariale des interventions est importante, elle permet d'explicitier les objectifs, les résultats attendus par les deux parties, les exigences réciproques.
- **Favoriser la diversité des appuis.** La diversité des formes d'appui reflète la capacité d'écoute entre les deux parties. La variété des situations rencontrées en termes de besoins d'appuis, d'échelle d'intervention, de contexte institutionnel, de type de structure, oblige les pouvoirs publics à faire preuve de flexibilité dans leurs appuis au renforcement des capacités des OP. Les modèles normatifs sont inefficaces et risquent au contraire d'entraîner une instrumentalisation des OP pour réaliser les objectifs prévus par les politiques sans tenir compte des priorités de chaque organisation⁸⁸. Au contraire, en favorisant la négociation, les appuis répondent à différents besoins concernant aussi bien la gestion que le fonctionnement institutionnel, la formation des cadres, le développement d'activités économiques ou les capacités de représentation.
- **Renforcer la structuration des agricultures familiales à différentes échelles.** La recomposition des enjeux de politiques publiques au niveau sous-régional implique le renforcement des OP à cette échelle. Cette structuration des OP au niveau sous-régional permet aussi de renforcer le processus d'intégration régionale au niveau politique car il offre un interlocuteur légitime à des structures qui cherchent leur place dans le paysage institutionnel.

ENCADRÉ 29

> Comment renforcer les organisations paysannes ? L'exemple de la Fédération des producteurs du Fouta Djallon en Guinée

Une récente étude conduite par l'Iram en Guinée⁸⁹ suggère que les appuis dont a bénéficié la FPF s'inscrivent dans une démarche de renforcement durable d'OP. Parmi les aspects les plus pertinents de cet appui, on peut citer :

- des interventions affirmant la structuration du monde rural comme finalité et non seulement comme moyen ;
- une stratégie économique et entrepreneuriale affirmée ;
- un engagement dans la durée (appui par la coopération, notamment à travers des assistants techniques, depuis la création de la Fédération soit une durée de plus de dix ans) ;
- l'ensemble des domaines d'appui-conseil est couvert (technique, économique, gestion, organisation, institutionnel) ;
- la combinaison d'un panel d'outils d'appui suivant les avantages apportés par chaque structure (formation sur place et à .../...

⁸⁸ Mercoiret M.-R., « Les organisations paysannes et les politiques agricoles », *Afrique contemporaine*, n° 217, 2006.

⁸⁹ Rigourd C., Guilavogui K., Diallo P., *Évaluation des dispositifs d'appui aux organisations de producteurs en Guinée*, Iram, 2008 (consultable sur le site de l'Inter-réseaux et de l'Iram).

l'étranger, financement direct, prêts, assistance technique résidentielle, échange paysan à paysan au Nord et au Sud) ;

- des partenaires qui ont été capables d'évoluer avec la Fédération ;
- la Fédération qui a exigé très tôt la maîtrise d'ouvrage et s'est affirmée comme

coordinatrice des interventions, en privilégiant celles s'insérant véritablement dans ses institutions.

Source : Rigourd C., Guilavogui K., Diallo P., « Évaluation des dispositifs d'appui aux organisations de producteurs en Guinée », Iram, 2008 (consultable sur le site de l'Inter-réseaux et de l'Iram).

Mais les interventions dans le cadre de la coopération au développement ne peuvent à elles seules garantir la réussite de la structuration des OP. Cette réussite dépend avant tout d'un environnement économique et institutionnel favorable, c'est-à-dire de politiques publiques qui permettent le développement d'un tissu associatif rural. Des stratégies nationales d'éducation et de formation rurale sont aussi nécessaires à la structuration des agricultures familiales car elles renforcent les capacités individuelles et collectives des ruraux.

Conclusion

En conclusion de ce rapport, nous mettons l'accent sur quelques messages clés en matière d'appui aux agricultures familiales :

- **L'importance du processus d'élaboration des politiques d'appui.** Une des façons les plus efficaces, et les plus légitimes, de soutenir les agricultures familiales est avant tout de reconnaître ces agricultures, de les écouter et de les associer étroitement aux processus d'élaboration des politiques agricoles. Dans de nombreux pays en développement, le mouvement de structuration des agriculteurs est suffisamment avancé et permet de disposer d'organisations représentatives en mesure de participer à l'élaboration des politiques. Ailleurs, l'appui à la structuration des agricultures familiales devrait constituer une priorité.
- **Des appuis adaptés à chaque contexte.** Les exemples de soutien aux agricultures familiales présentés dans ce document ne constituent pas des modèles à répliquer. Ils ont répondu à des problématiques qui se posaient de manière prédominante dans des contextes spécifiques. Les soutiens aux agricultures familiales doivent donc être réfléchis et priorisés au niveau local, en réponse aux problématiques identifiées en concertation avec les représentants des agricultures familiales.
- **Trois grands domaines de soutien** identifiés comme essentiels :
 - *L'amélioration des revenus par des prix suffisamment stables et rémunérateurs.* Diverses modalités d'appui et de nombreuses initiatives existent en la matière. Il est par exemple important de soutenir les initiatives visant à renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs familiaux au sein des filières, à travers l'appui aux OP, un meilleur accès à l'information, la structuration des filières et la création de valeur ajoutée. Pour être efficaces, ces initiatives doivent se développer dans un environnement économique favorable, qui sécurise les débouchés des agriculteurs familiaux et qui ne les expose pas à une concurrence sévère des importations ainsi qu'aux aléas des cours internationaux. Cela exige des politiques de régulation des marchés agricoles, aux frontières comme au niveau domestique et régional.
 - *Un accès équitable aux ressources naturelles.* Lever les inégalités d'accès et sécuriser le foncier par des politiques de redistribution (réformes agraires) ou de régulation foncière, sont des éléments déterminants pour permettre aux agriculteurs familiaux d'inves-

tir à long terme sur leurs exploitations. De même pour d'autres ressources telles que l'eau, les ressources forestières ou la biodiversité. De ce point de vue, les acquisitions massives de terres doivent être plus strictement encadrées, les modes locaux d'accès et de gestion des ressources doivent être pris en compte. Les initiatives de gestion sociale ou concertée des ressources par exemple ont fait leurs preuves et doivent être développées.

- *Une augmentation de l'investissement public et du financement en faveur des agricultures familiales.* Le niveau des investissements publics dans le secteur agricole, que ce soit au niveau des budgets nationaux ou dans le cadre de l'aide publique au développement, n'est pas à la hauteur des enjeux actuels et doit être significativement relevé. Afin de s'assurer que ces investissements s'adressent véritablement aux agricultures familiales, certaines zones rurales ou certains produits pour lesquels les agricultures familiales sont particulièrement prédominantes, peuvent être privilégiés. Par ailleurs, les innovations qui se développent dans le domaine de la finance rurale et de l'assurance pour améliorer l'accès au crédit des agricultures familiales (leasing, crédit stockage, sociétés de caution mutuelles, etc.) doivent également être soutenues. Enfin, le soutien aux agricultures familiales passe aussi par des investissements immatériels dans les domaines de la formation et du renforcement des compétences, en particulier au travers du conseil aux exploitations familiales.
- **La cohérence des appuis en faveur des agricultures familiales.** Cette cohérence doit être recherchée entre les différentes politiques publiques, ainsi qu'entre le niveau national et le niveau international. Les priorités des politiques agricoles en faveur des agricultures familiales doivent en effet trouver une traduction dans les autres politiques, en particulier les politiques commerciales (mais aussi environnement, recherche, éducation, transport, etc.). Au niveau des négociations commerciales internationales, en particulier à l'OMC, cela implique d'établir des règles qui offrent suffisamment de marge de manœuvre aux pays en développement pour leur permettre d'élaborer des politiques publiques ambitieuses en faveur des agricultures familiales. ●

Bibliographie

Références générales

- Alpha A., Castellonet C., *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Coordination SUD, 2007. http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Agricultures_familiales_Coordination_SUD.pdf
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde en 2008*, Banque mondiale, 2007.
- Banque mondiale, *Rising food prices: Policy options and World Bank response*, 2008.
- Banque mondiale, *Country policies and programs to address rising food prices*, avril 2008.
- Brouillet A.-S. (coord.), *Rapport sur le développement dans le monde 2008. Note de lecture du Réseau Impact*, Réseau Impact, ministère des Affaires étrangères, 2008. <http://www.gret.org>
- Daviron B., Faivre Dupaigre B., Ribier V., Rolland J.-P., Voituriez T., Fallot A., Alpha A., *Manuel d'élaboration des politiques agricoles : construction d'un argumentaire pour l'intervention en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Gret, 2004.
- Deininger K., *Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead*, ONU, FIG, PC IDEA, Mexico, 2004.
- Deininger K., *Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa*, Banque mondiale, 1999.
- Delahaye O., « Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement », *Revue Tiers-Monde*, n° 174, avril-juin 2003.
- Devèze J.-C. (éditeur.), *Défis agricoles africains*, AFD, Karthala, 2008.
- Dufumier M., *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, 2004.
- Dufumier M., *De l'agro-business à l'agriculture familiale : la transition est-elle possible ?*, Compte-rendu du séminaire de la fondation Gabriel Péri, novembre 2006.
- Fan S., *Infrastructure and Pro-poor Growth*, OCDE, 2004.
- FAO, *Politiques de développement agricole : concepts et expériences*, FAO, Rome, 2005.
- FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, 2007.
- Huyghebaert P., *De quelques éléments constitutifs d'une politique publique de croissance pro-pauvres et de transition agricole, en prenant le cas du Mali*, Réseau Impact, 2008.
- Mazoyer M., Roudart L., *Histoire des agricultures du monde*, Seuil, Paris, 1997.
- Mazoyer M., « Les situations agricole et alimentaire mondiales et ses conséquences pour l'Afrique », Communication lors du séminaire de la fondation Gabriel Péri, 18 octobre 2006.

- Ribier V., Griffon M., « Quelles politiques pour accompagner la révolution doublement verte ? », Communication présentée à la séance du 5 mai 2004 de l'Académie d'agriculture.
- Romeiro A.R., « Développement économique et agriculture familiale au Brésil », *Revue Tiers Monde*, vol. 42, n° 167, 2001.
- Zeller M., Schreider G., Von Braun J., Heidues F., « Rural finance for food security for the poor », *Food policy review*, n° 4, IFPRI, Washington, 1997.

Prix rémunérateurs et stables

- Alpha A., Broutin C., Hounhouigan J., Anihouvi V., *Étude sur l'élaboration de normes de qualité en Afrique de l'Ouest*, Gret, 2008.
- Baris P., « Quels outils de régulation pour relancer la riziculture au Sénégal ? », *Grain de sel*, décembre 2009. <http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/48-mecanisation-et-motorisation/article/quels-outils-de-regulation-pour>
- Blein R., *Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites. Le cas des pays du Sahel*, Bureau Issala, 2009.
- Boussard J.-M., Delorme H. (dir.), *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, Paris, 2007.
- Broutin C., Bricas N., *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne : le rôle des micro et petites entreprises*, Gret, 2007.
- Broutin C., Francois M., La Noë N., « Gestion de la qualité dans la transformation laitière : expérimentation d'une démarche d'élaboration concertée de guides de bonnes pratiques d'hygiène au Sénégal et au Burkina Faso », *Revue d'élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux*, 60 (1-4), 2007.
- Broutin C. et al., *Guide de bonnes pratiques d'hygiène alimentaire. Maîtrise de la qualité dans la transformation laitière*, Gret, ministère de l'Élevage du Sénégal, Coopération française, 2005.
- Chetaille A. et al., « Gestion des risques agricoles par les petits producteurs. Focus sur l'assurance-récolte indicielle et le warrantage », *Document de travail de l'AFD*, n° 113, Gret, AFD, 2011.
- Dia D. et al., *Étude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs. Étude de cas Sénégal*, septembre 2008. Disponible à l'adresse : http://www.sosfaim.be/pdf/position_doc/rapport_senegal_def_valide.pdf
- Duteurtre G., Dieye P.N., Dia D., « Ouverture des frontières et développement agricole dans les pays de l'UEMOA, l'impact des importations de volailles et des produits laitiers sur la production locale au Sénégal », *Études et documents*, vol. 8, n° 1, Isra-Bame, 2005.
- Duteurtre G., Dieye P.N., *Les organisations interprofessionnelles agricoles au Sénégal : de nouveaux outils de régulation des marchés*, Isra-Bame, 2008. http://www.bameinfopol.info/IMG/pdf/Étude_BAME_Interprofessions_VF-3.pdf
- Duteurtre G., Dieye P.N., Ngom Y., *Du libre-échange aux mesures protectionnistes. La politique du « robinet » dans le secteur de l'élevage au Sénégal*, Quarantenaire de l'EISMV – Conférence internationale sur l'aviculture, Dakar, 2008.
- Fok M., « Ajustements nationaux de mécanismes prix face aux fluctuations du prix mondial : les leçons du coton en Afrique Zone Franc », in Boussard J.-M., Delorme H. (dir.), *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, 2007.
- Galtier F. et al., *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ?*, Rapport d'étude, Ecart, pour AFD et MAEE, 2009.

- Gérard F., Marty I., « Les politiques d'accompagnement de la révolution verte en Asie », in *Innovations et sociétés, quelles agricultures, quelles innovations ?*, vol.3, Actes du séminaire d'économie rurale, Montpellier, septembre 1993.
- Gérard F., Piketty M.-G., « Libéralisation des échanges mondiaux : panacée ou désastre face à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire ? », in Boussard J.-M., Delorme H. (dir.), *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, 2007.
- Géromini V., Mathieu L., Taranco A., « Les cours internationaux des produits agricoles : tendances et cycles », in Boussard J.-M., Delorme H. (dir.), *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, 2007.
- Gilbert C., « Prix des matières premières : gestion des risques versus stabilisation », in Boussard J.-M., Delorme H. (dir.), *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, 2007.
- Griffon M., *Nourrir la planète*, Odile Jacob, Paris, 2006.
- Lagandré D., *Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance*, Rapport thématique no 7, Agence française de développement, Paris, 2005.
- Le Bigot C., Ribier V., *Normes sanitaires et commerce international : le cas des exportations des pays ACP vers l'Union européenne*, Gret, 2004.
- Mittal A., Moore M. (eds.), *Voices from Africa. African farmers and environmentalists speak out against a new green revolution in Africa*, The Oakland Institute, 2009.
- Von Braun J., Torero M., *Physical and virtual global food reserves to protect the poor and prevent market failure*, IFPRI, 2008.

Accès aux ressources naturelles

- Bertrand A., Montagne P., Karsenty A., *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- Chauveau J.-P., *Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes et d'enregistrement des droits coutumiers*, IIED, n° 122, 2003.
- Cornia G., « Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production function: an analysis for fifteen Developing Countries », *World Development*, vol. 13, avril 1985.
- Dao The Thuan, « Vietnam, Réformes agraires successives et succès de l'agriculture familiale », in Merlet M., *Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires*, 2002.
- Gul Unal F., *Small is beautiful: evidence of inverse size yield relationship in rural Turkey*, University of Massachussets, octobre 2006.
- Hazell P., Poulton C., Wiggins S., Dorward A., *The future of small farms*, ODI, IFPRI, octobre 2006.
- Heltberg R., « Rural market imperfections and the farm size - productivity relationship: Evidence from Pakistan », *World Development*, vol. 26, octobre 1998.
- Lavigne Delville P., Chauveau J.-P. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Paris, 1998.
- Lavigne Delville P., Durand-Lasserve A., *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération*, Comité technique « Foncier & développement », MAE, AFD, 2008.
- Lavigne Delville P., « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles », in Bertrand A., Montagne P. et Karsenty A. (ed.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, 2006.

- Lavigne Delville P., Toulmin C., Longbottom J. (dir.), *Droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest. Reconnaître et sécuriser les procédures*, ministère des Affaires étrangères, 2001.
- Méral P., Castellanet C., Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles, l'épreuve du temps*, Gret, Karthala, 2008.
- Merlet M., « Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires », *Politiques foncières*, novembre 2002.
- Platteau J.-P., *Land reform and structural adjustment in Sub-Saharan Africa: controverses and guidelines*, FAO, Rome, 1992.
- Prichett L., Woolcock M., « Solutions when the problem is the problem: arraying the disarray in development », *Working paper 10*, Center for global development, 2002.
- Sen A., « An aspect of indian agriculture », *Economic Weekly*, n° 14, 1962.

Investir dans le secteur agricole

- Coordination SUD, *Analyse du PLF 2009 et Budget pluriannuel 2009-2011 de la coopération française*, Coordination SUD, 2008. http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Analyse_du_PLF_2009_-_Coordination_SUD.pdf
- Fan S., « Public expenditures, growth, and poverty: Lessons from developing countries », *IFPRI issue Brief 51*, 2008. <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib51.pdf>
- Fan S., Yu B., Saurkar A., *Public Expenditure, Growth, and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings*, IFPRI, 2008.
- Pinstup-Andersen P., Shimokawa S., « Infrastructures rurales et développement agricole », *Revue d'économie du développement*, n° 4, vol. 21, 2007.
- Timmer P.C., *Food security and economic growth: an Asian perspective*, CGDEV, 2004.
- Timmer P.C., « The macro dimensions of food security: economic growth, equitable distribution, and food price stability », *Food Policy*, vol. 25, 2000.

Financement

- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1989. Systèmes financiers et développement*, Banque mondiale, Washington, 1989.
- Doligez F., Lemelle J.-P., Lapenu C., Wampfler B., « Financer les transitions agricoles et rurales », in Devèze J.-C. (éditeur), *Défis agricoles africains*, Karthala, Agence française de développement, Paris, 2008.
- Gentil D., Fournier Y., *Les paysans peuvent-ils devenir des banquiers ? Épargne et crédit en Afrique*, Syros, Paris, 1993.
- Gentil D., Losch B., « Politiques de microfinance et politiques agricoles : synergies et divergences », Communication au séminaire *Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ?*, Cirad-Cerise, Dakar, 21-24 janvier 2002. <http://microfinancement.cirad.fr/fr/news/bim/Atelier6.pdf>
- Lelart M., *De la finance informelle à la microfinance*, AUP, Paris, 2005.
- Morvant-Roux S. (dir.), *Microfinance pour l'agriculture des pays du Sud, Rapport Exclusion et liens financiers 2008-2009*, Economica, 2009.
- Nations Unies, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, Nations Unies, New-York, 2006. <http://www.uncdf.org/francais/microfinance/pubs/bluebook/pub/BB-Fr.pdf>
- Servet J.-M., *Banquiers aux pieds nus, la microfinance*, Odile Jacob, Paris, 2006.

- Wampfler B., Doligez F., Lapenu C., Vandenbroucke J.-P., *Organisations professionnelles agricoles et institutions financières rurales. Construire une nouvelle alliance au service de l'agriculture familiale : un guide opérationnel*, Cerise/IRC-Montpellier SupAgro, 2008. <http://www.lamicrofinance.org/content/article/detail/24546>

Formation agricole et rurale, éducation

- Atchoarena D., Gasperini L. (dir.), *L'éducation pour le développement rural : vers de nouvelles orientations*, FAO, Unesco, 2005.
- Debouvry P., *Formation professionnelle agricole. Réflexions sur les orientations stratégiques*, ministère des Affaires étrangères, 2004.
- Descombes A., Maragnani A., Martin G., *De l'enseignement technique agricole aux formations professionnelles rurales : exemple de l'Afrique subsaharienne*, Agridoc, 2002.
- Maragnani A., *Repenser les formations pour assurer le développement rural*, Agridoc, 2003.
- Neumann I., « CMR – Professionnalisation en milieu rural par la formation non formelle », Journées de l'ingénierie de la formation, Paris, 2003.
- Touzard I., Hathie I., Boussou V., Belarbi K., « Évaluer l'efficacité des dispositifs d'éducation et de formation du point de vue des agriculteurs : la prise en compte des activités et des revenus », Communication lors de l'Atelier sur l'économie des dispositifs de formation agricole et rural, Dakar, 27-29 novembre 2006. http://www.far.agropolis.fr/telechargement/compte-rendu/dakar/Article_CNEARC_ENEA.pdf

Conseil aux exploitations familiales

- Faure G., Rebuffel P., Dugué P., « Repenser les dispositifs de conseil aux exploitations familiales en Afrique de l'Ouest », Inter-réseaux, octobre 2008 : <http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/pole-conseil-a-l-exploitation/article/repenser-les-dispositifs-de>
- Faure G., Dugué P., Beauval V., *Conseil à l'exploitation familiale : expériences en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Gret, 2004.
- Harvard M., Coulibaly Y., Dugué P., *Étude sur la capitalisation des expériences de conseil agricole au Mali*, Cirad, mai 2006.
- Inter-réseaux : contributions au sein du Pôle Conseil à l'exploitation familiale. <http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/pole-conseil-a-l-exploitation/>

Des politiques agricoles concertées

- Antil A., *Les « émeutes de la faim » au Sénégal. Un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernement*, IFRI, 2010.
- AVSF, *Le renforcement des organisations économiques paysannes pour une insertion favorable et juste des petits paysans sur les marchés*, AVSF, Nogent-sur-Marne, 2008.
- Comité interministériel à la Coopération internationale et au développement, *Adapter l'aide française aux défis d'un monde changeant*, Paris, 2008.
- De Janvry A., Sadoulet E., *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Banque mondiale, 2004.
- Felix A., « Éléments pour une refonte des politiques agricoles en Afrique subsaharienne », *Afrique contemporaine*, n° 217, 2006.

- Fresco L., « Cohérence des politiques pour l'agriculture et le développement », FAO, *Focus*, juin 2004. Disponible à <http://www.fao.org/Ag/fr/magazine/0406sp.htm>
- Lavigne Delville P., Broutin C., « Quelles politiques foncières pour contribuer à la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne ? », Dossier Souveraineté alimentaire : refonder les politiques agricoles, *Techniques financières et Développement*, n° 94, 2009.
- Mercoiret M.-R., « Les organisations paysannes et les politiques agricoles », *Afrique contemporaine*, n° 217, 2006.
- Mercoiret M.-R., Pesche D., Berthomé J., *Les programmes d'appui institutionnel aux organisations paysannes en Afrique subsaharienne*, Cirad, MAEE, 2004.
- Ribier V., « Les politiques agricoles en question », intervention lors de la journée de débat *Sécurité alimentaire et production agricole : y a-t-il un lien ?*, Montpellier, 4 septembre 2008.
- Rigourd C., Guilavogui K., Diallo P., *Évaluation des dispositifs d'appui aux organisations de producteurs en Guinée*, Iram, 2008. <http://www.iram-fr.org/pdf-publications/Rapport%20Final%20Eval%20OP%20Noir%20et%20Blanc.pdf>
- Roppa, *Note à l'attention du président de la Commission de l'UEMOA. Conclusions de l'atelier régional sur la politique agricole de l'UEMOA*, Ouagadougou, 2-4 octobre 2001.

ANNEXE

Liste des études de cas utilisées

Ces études de cas sont des documents de travail. Elles peuvent être demandées à leurs auteurs :

- AVSF, *Projet Procacao, Expériences de développement des capacités d'incidence politique des organisations de petits producteurs de cacao au Pérou.*
- AVSF, *Sécurisation des systèmes fonciers au Mali. Projet « Gestion concertée des ressources pastorales et sécurisation du petit élevage ».*
- AVSF, *Le Forum des Ressources hydriques d'Équateur. Une expérience de concertation et d'incidence politique nationale avec une forte participation paysanne.*
- AVSF, *L'exemple des agents communautaires de santé animale (Acsa) et la politique de privatisation des services publics au Togo.*
- CCFD, *Projet de gestion de l'eau et activités complémentaires dans l'État de Paraíba au Brésil, Yvonne Belaunde.*
- CCFD, *Politique foncière à Madagascar et dans la commune rurale de Miadanandriana, Charlotte Kreder.*
- Gret, *Gestion concertée de l'eau dans les polders de Prey Nup au Cambodge.*
- Gret, *Note de synthèse sur les Plans fonciers ruraux au Bénin, Samuel L'Orphelin et Philippe Lavigne Delville.*
- Gret / Iram / FPF, *Protection et soutiens à la production : la combinaison gagnante pour la filière pomme de terre en Guinée, Cécile Broutin, Arlène Alpha, Kourahoye Diallo et Christophe Rigourd.*
- Iram, *Sécurisation du foncier pastoral.*
- Iram, *Évolution historique du financement des agricultures familiales.*
- Iram, *La place du Roppa dans l'élaboration des politiques agricoles régionales en Afrique de l'Ouest.*

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement
La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73
www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier de l'Agence
française de développement



Les points de vue exprimés dans ce document
reflètent l'opinion de Coordination SUD et
ne représentent en aucun cas le point de vue officiel
de l'Agence française de développement