

FORUM DU DAKAR AGRICOLE

4-5 février 2005

THEMATIQUE I

Comment concevoir des modèles de développement agricole prenant en compte les atouts et les contraintes des régions agricoles en développement ?

Atelier Ia

Comment impulser de nouvelles politiques agricoles qui concilient la diversification des productions nécessaire à une alimentation équilibrée et la spécialisation permettant d'accéder à certains marchés internationaux ?

***Pour des politiques agricoles négociées
adaptées aux enjeux locaux :
passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure »***

Pierre-Marie Bosc, Bruno Losch et Marie-Rose Mercoiret
CIRAD

Dakar Agricole 2005 La fracture agricole mondiale

**Pour des politiques agricoles négociées adaptées aux enjeux locaux :
passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure »**

Pierre-Marie Bosc, Bruno Losch et Marie-Rose Mercoiret
CIRAD¹

Le Forum du Dakar Agricole constitue une étape majeure dans la prise de conscience des défis auxquels est confrontée l'agriculture mondiale : en posant d'emblée la question de la « fracture agricole mondiale », il pointe une réalité largement sous-estimée, tant dans les analyses que dans les choix en matière de politiques de développement et d'aide internationale.

L'agriculture c'est d'abord la principale source d'activité et de revenus pour 2,5 milliards de personnes, plus de 40% de la population de la planète. Les pays du Sud regroupent 96% de cette population agricole ; ils comptent 1,3 milliards d'actifs dans l'agriculture (55% de leur population active totale et jusqu'à 80% dans certains pays, en particulier les pays les moins avancés). Au cours des 25 dernières années du XX^{ème} siècle, les PED ont accueilli 350 millions d'actifs agricoles supplémentaires, alors que les effectifs chutaient de plus de 40% dans les pays développés.

Le devenir des agriculteurs du Sud et en particulier des agriculteurs familiaux est ainsi un enjeu central pour l'avenir du monde du fait de leur poids démographique, des multiples dimensions que revêt l'agriculture familiale en termes de sécurité alimentaire, d'emploi, de gestion des ressources naturelles et de la biodiversité, mais aussi en raison de son fort ancrage social et culturel.

Force est cependant de constater les processus de marginalisation et d'exclusion qui affectent une large partie de ces agricultures ; ils se sont aggravés au cours des deux dernières décennies et compromettent les équilibres territoriaux, sociaux et politiques de nombreux pays et régions d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique.

¹ Département TERA, respectivement directeur scientifique et chercheurs à l'unité de recherches Arena (Marchés, action collective et rénovation des politiques publiques).

1. La nécessaire rénovation des politiques publiques et ses impératifs

Depuis une vingtaine d'années, les politiques agricoles de la plupart des pays en développement se sont inscrites dans le cadre général et impératif des politiques d'ajustement structurel, prolongées à partir des années 1990 par les politiques de libéralisation des échanges commerciaux. Les réformes économiques et institutionnelles qui ont été proposées et souvent imposées aux Etats par les agences de coopération internationales dans le cadre des négociations financières, ont largement obéi à un modèle normatif : retrait de l'État des fonctions d'appui à l'agriculture, suppression des mécanismes compensatoires, désarmement des protections et ouverture des marchés..

Ce changement d'orientation, remettant en cause plusieurs décennies de consensus sur les rôles de l'État, était pour partie justifié du fait de l'efficacité globalement faible des politiques étatiques. Mais l'uniformité de traitement et le caractère de « prêt-à-porter » des recettes proposées ont le plus souvent ignoré la grande diversité des contextes et les conditions historiques d'insertion des agricultures dans les marchés nationaux et internationaux.

Certains agriculteurs ont certes pu valoriser les opportunités liées à l'ouverture commerciale, comme par exemple les grandes exploitations mécanisées disposant d'une main-d'œuvre bon marché. Des agriculteurs ont pu se spécialiser, avec des degrés et succès divers, sur des segments de marchés particuliers : il s'agit cependant de catégories très minoritaires, disposant de conditions de production hors du lot commun, notamment en termes de facteurs de production et d'accès au capital. Mais, pour la majorité des agriculteurs des pays en développement, les conditions de production se sont fortement dégradées : raréfaction du crédit et du conseil agricole, accès limité aux intrants, concurrences nouvelles pour l'approvisionnement des marchés intérieurs et des marchés à l'exportation, etc. Ces évolutions sont à l'origine de tensions pour l'utilisation des ressources (en particulier le foncier et l'eau) qui peuvent être des facteurs de déstabilisation des sociétés locales et de crises politiques. Même en Asie des grandes plaines irriguées, qui avait bénéficié de la révolution verte, la baisse drastique des appuis à l'agriculture et un environnement économique plus instable affectent la viabilité de certains systèmes d'exploitation accentuant les processus de différenciation.

Ainsi, la dégradation de l'environnement agricole a engendré une forte détérioration des conditions d'existence en milieu rural : forte prévalence de la pauvreté, précarité de la situation alimentaire, accentuation des processus migratoires, les transferts monétaires étant devenus souvent indispensables à la survie de nombreuses familles rurales.

Trois facteurs ont lourdement pesé sur la situation économique de centaines de millions de petits agriculteurs familiaux des pays du Sud :

- Leur mise en concurrence avec des agricultures plus productives et dans certains cas encore fortement subventionné et protégé ;
- Les recompositions des marchés internationaux et l'évolution des formes de distribution des produits alimentaires (la révolution des supermarchés), qui se

sont traduites par des phénomènes de concentration économique de grande ampleur modifiant radicalement les rapports de force au niveau local ;

- La dérégulation, qui a renforcé la baisse tendancielle des prix et engendré une plus grande instabilité des marchés, avec comme conséquence une croissance du risque économique.

Ces changements rapides entraînent ou renforcent, dans de nombreux pays, une « dualisation » rapide des structures agricoles, à savoir schématiquement : une frange d'agriculture commerciale, compétitive, insérée, capitalistique ; et une grande majorité d'agriculteurs progressivement marginalisés. Cette perspective n'est pas acceptable sur le plan éthique et elle n'est pas soutenable sur les plans écologique, économique, social et politique car :

- il n'existe pas, dans de très nombreux pays, de secteurs d'activités susceptibles d'accueillir les « sortants » de l'agriculture ;
- les filets sociaux à la hauteur du défi démographique sont inaccessibles à la plupart des pays et non viables dans la durée ;
- les risques de développement des économies parallèles et illicites, de montée des idéologies extrémistes et de basculement dans l'insécurité et la violence sont majeurs et déjà observables dans de nombreuses situations.

Dès lors, la rénovation des politiques agricoles apparaît comme une nécessité. Pour prendre en compte, dans chaque situation, l'évolution du secteur agricole dans son ensemble - en gardant à l'esprit l'ampleur du défi démographique et son lien étroit avec les questions de pauvreté et de gestion des ressources naturelles -, cette rénovation des politiques publiques devrait obéir à deux impératifs généraux :

- modifier la conception générale des politiques en passant du « prêt-à-porter » au « sur mesure », afin de prendre en compte les atouts et contraintes particuliers de chaque situation agricole ;
- redéfinir des modalités d'élaboration des politiques agricoles qui permettent leur appropriation par les différentes catégories d'acteurs, car la définition du « sur mesure » implique des processus adaptés : les orientations générales des politiques et leurs modalités d'application doivent en effet reposer sur une négociation entre les différents acteurs concernés à laquelle l'aide internationale peut et doit apporter son appui

2. Quelles implications pour l'action

2-1- Construire le diagnostic approfondi de chaque situation agricole

Une politique agricole et de développement rural « sur mesure » repose nécessairement sur un diagnostic approfondi et permanent des situations agricoles, en prenant en compte les différentes échelles géographiques (du niveau local au niveau sous-régional) et leur articulation avec le niveau international.

Un tel diagnostic ne peut cependant être efficace que s'il résulte de la confrontation des points de vue des différents acteurs ; son élaboration doit permettre de construire, selon les niveaux territoriaux pertinents, une vision partagée de la

situation agricole, d'identifier les défis auxquels elle est confrontée et les réponses qui peuvent être apportées.

Cette démarche suppose la réhabilitation des systèmes d'observation publics mais aussi l'appui à la mise en place de dispositifs permettant aux agriculteurs de produire eux-mêmes l'information qu'ils jugent nécessaire à partir de critères qu'ils considèrent comme pertinents. La situation alimentaire et monétaire des familles et les modalités de l'articulation des agriculteurs aux marchés devraient être deux axes structurants et articulés du diagnostic des situations agricoles. De nombreuses observations montrent en effet que les stratégies mises en œuvre par les exploitations familiales pour sécuriser leur alimentation et leurs revenus combinent selon des modalités très diverses la production d'aliments pour la consommation et le recours au marché. De nouvelles formes de la ruralité ont en effet émergé ; elles se traduisent par la construction, au sein des exploitations familiales, de systèmes d'activités complexes souvent pluri-localisés, qui permettent aux familles de limiter les risques, d'utiliser les opportunités d'emploi (souvent par des migrations) et, dans certains cas, d'assurer leur simple survie.

2-2- Créer des conditions favorables à une négociation équilibrée entre les acteurs

La rénovation du contenu des politiques publiques doit s'accompagner d'un renouvellement de leurs conditions d'élaboration. Il s'agit d'une condition importante de leur appropriation par les acteurs concernés et donc de leur efficacité. Il apparaît à cet égard important que leurs objectifs, les instruments mis en place (règlements, dispositifs d'appui et de financement, fiscalité) et la répartition des rôles soient fondés sur des négociations effectuées entre les pouvoirs publics, les agriculteurs et les autres acteurs privés. Ainsi que le notait le Président de la Banque Mondiale en 1998, « ...*si les pays n'ont pas obtenu de consensus politique et social en faveur des réformes, si le peuple n'est pas à l'unisson du gouvernement, leur développement est fragile et éphémère* ».

Force est cependant de constater que, dans la plupart des PED, les relations entre les acteurs sont marquées par de profondes asymétries qui mettent les agriculteurs en position défavorable. Il en résulte des négociations déséquilibrées qui débouchent souvent sur des « accords » partiels, déséquilibrés et donc difficilement viables dans la durée.

La réduction des asymétries entre les différents acteurs – et en premier lieu l'asymétrie d'information et de capacité d'analyse et de proposition - est une condition de l'efficacité et de la durabilité des compromis élaborés par la négociation ; elle suppose en particulier le renforcement des capacités des agriculteurs et de leurs organisations et la construction négociée de cadres de concertation plus équitables.

2-3- Construire des dispositifs négociés d'appui aux initiatives individuelles et collectives

La mise en œuvre de politiques publiques rénovées passe aussi par la construction de nouveaux dispositifs d'appui à l'innovation technique, économique, sociale et organisationnelle. Il paraît essentiel que ces dispositifs soient négociés avec les agriculteurs et leurs organisations et que ceux-ci jouent un rôle central dans leur fonctionnement. Deux orientations de travail paraissent à cet égard importantes :

- accompagner les multiples initiatives individuelles et collectives des agriculteurs et de leurs organisations ; elles constituent souvent des réponses prometteuses aux questions posées par la sécurisation de l'alimentation et des revenus mais elles sont souvent freinées par le manque d'appuis techniques, matériels et financiers adaptés. Il convient ainsi, en particulier, de faire évoluer les dispositifs de recherche et de conseil qui sont essentiels à l'accompagnement du changement.
- passer d'appuis encore trop centrés sur quelques produits agricoles à des appuis qui prennent en compte les exploitations familiales dans leur ensemble et qui s'efforcent de renforcer les systèmes d'activité que les agriculteurs mettent en place pour couvrir leurs besoins alimentaires et monétaires.

2-4- Valoriser les marges de manœuvre offertes par le nouveau contexte international

Au-delà des négociations globales sur l'amélioration des règles du commerce international et notamment l'adoption d'une clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture des PED, toujours en discussion, chaque pays doit identifier les stratégies qui sont les mieux adaptées à sa situation en termes d'insertion dans les échanges (pays importateurs nets de produits alimentaires, pays agro-exportateurs), de structure productive (place de l'agriculture dans la population active, dans le PIB, dans le commerce extérieur) et de statut dans la société et la vie politique.

Ainsi, le débat sur la sécurité alimentaire ne doit pas être traité sur des a priori et éludé par un impératif d'insertion compétitive qui devrait concerner l'ensemble de l'économie. Le traitement spécial et différencié offre des possibilités d'adaptation qui sont souvent laissées de côté dans le cadre des programmes de libéralisation. Les soutiens publics à certains dispositifs d'appui à l'agriculture restent possibles et les agricultures du Sud en ont un besoin vital (systèmes d'information, de conseil, de recherche). La question de leur financement relève d'un autre registre mais les solutions passent par la conjonction d'une fiscalité adaptée et d'une mobilisation ciblée de l'aide internationale.

Enfin, la coopération régionale peut fournir, par des accords adaptés, à la fois une coordination des politiques nationales, des protections contre le dumping, des règles d'harmonisation et d'organisation des marchés et, dans certains cas, des dispositifs de soutien transitoires et cogérés offrant un cadre plus sécurisé et propice à l'investissement.