

Le nouveau contexte du développement de l'agriculture dans le monde

Résumé

Cette note a pour but d'analyser le nouveau contexte mondial du développement de l'agriculture. L'hypothèse est que ce nouveau contexte constitue une rupture historique pour les politiques agricoles. En effet, au-delà de l'envolée des prix agricoles, tous les paramètres convergent pour marquer la fin d'un cycle : rapport de la Banque Mondiale, négociations internationales et réformes des politiques agricoles, nouvelles philanthropies, demande environnementale, renforcement de la société civile. Ceci conduit à poser de nouvelles questions de prospective, de politiques publiques et d'actions des entreprises.

La priorité est de remobiliser les investissements en faveur de l'agriculture et de son intensification au profit notamment des pays africains dont les populations agricoles nombreuses disposent de terres et d'eau mais manquent de moyens pour les mettre en valeur.

Mais l'utilisation de ces investissements doit s'appuyer sur une nouvelle conception des rapports entre les professionnels agricoles, les autres acteurs privés et les pouvoirs publics dont les fonctions doivent être repensées à la suite des réformes de libéralisation et de privatisation. Une telle situation ne s'était pas présentée depuis plusieurs décennies. Il est de la responsabilité de tous d'en faire une chance pour les agriculteurs de ces pays.

L'agriculture revient au premier rang des priorités du monde. La satisfaction des besoins agricoles de la planète redevient un enjeu stratégique. L'opinion publique et les décideurs prennent conscience des risques de pénurie et accordent de nouveau une attention à la production agricole.

Ce retour de l'agriculture a été déclenché par l'augmentation des prix agricoles sur les marchés internationaux, accéléré durant le premier trimestre 2008 jusqu'à provoquer des émeutes de la faim. On prend ou reprend conscience que les produits agricoles, comme d'autres matières premières et même s'ils sont renouvelables, n'échappent pas au risque de rareté, au moins temporairement.

Dans ce contexte, le fait que la Banque Mondiale ait consacré son rapport annuel 2008 à l'agriculture constitue un signe important. D'autant que la Banque Mondiale n'avait pas accordé cette place à l'agriculture depuis 1982. Cette initiative, dont la genèse est indépendante de l'augmentation des prix, marque une rupture dans la réflexion sur les politiques de développement.

Cette situation fait que les débats sur les réformes des politiques agricoles telles que la politique agricole commune, les négociations du commerce international et celles des accords de partenariats économiques prennent une acuité nouvelle. La question de savoir si l'agriculture et l'alimentation présentent des spécificités qui justifient un traitement particulier des règles commerciales n'est plus aussi rapidement écartée.

Or, ces évolutions surviennent alors que les questions environnementales prennent un poids de plus en plus déterminant dans la conception du développement économique. Et l'agriculture est de plus en plus mise en cause comme principal utilisateur de ressources naturelles telles que les terres, l'eau et la biosphère.

Parallèlement, les nouveaux acteurs de la philanthropie mondiale et notamment la fondation Bill & Melinda Gates accordent à l'agriculture une place importante à côté de la santé, dans leurs priorités d'appui aux pays les plus pauvres.

L'objet de cette note est de préciser les caractéristiques majeures de ces évolutions et d'évoquer les questions et les conséquences qu'on peut envisager pour les réflexions de prospective, la conception des politiques agricoles dans les pays du Sud et les stratégies des organisations paysannes et des acteurs du développement.

Je remercie les membres du Conseil d'administration de FARM et notamment son président René Carron et son vice-président Erik Orsenna, et ceux du Conseil scientifique et en particulier son président, Michel Petit et son vice-président Jean-Christophe Debar, pour leurs conseils et leurs encouragements.

1. L'augmentation des prix agricoles sur les marchés mondiaux	3
2. Le rapport sur le développement dans le monde 2008 : « L'Agriculture au service du développement »	5
3. Les négociations internationales et les réformes des politiques agricoles	8
4. La nouvelle philanthropie	12
5. La demande environnementale	13
6. Le renforcement de la société civile	16
7. Des questions pour l'avenir ..	19
8. Des perspectives et des incitations pour FARM	21
9. Conclusion	23

① L'augmentation des prix agricoles sur les marchés mondiaux

Le prix du blé a augmenté de 36 % entre les saisons de cultures 2003-2004 et 2006-2007, celui du maïs de 63 %. De son côté, le prix du riz qui avait connu une augmentation de 27 % entre ces mêmes campagnes a connu des hausses record au cours des premiers mois 2008, de l'ordre de 50 % par rapport au prix moyen de 2007. Les oléagineux et le lait connaissent également une augmentation des prix mondiaux. Les produits agricoles s'inscrivent dans la même tendance à la hausse que l'ensemble des matières premières. Les marchés n'avaient pas connu de telles augmentations depuis les années 70.

Au cours des premiers mois de l'année, les prix des produits alimentaires ont connu une telle envolée qu'ils ont provoqué des émeutes de la faim, manifestations des consommateurs urbains dans plusieurs pays importateurs d'Afrique et d'Asie. De leur côté, des pays traditionnellement excédentaires ont interdit les exportations pour privilégier la consommation intérieure.

Or, les études de prévisions de prix annoncent le maintien de prix agricoles élevés durant la prochaine décennie.

Plusieurs raisons expliquent cette tendance :

- La demande croissante en biocarburants induite par les politiques américaines, européennes et brésiliennes. La demande en biocarburants dépend en grande partie des politiques incitatives en Amérique du Nord et en Europe mais elle est aussi étroitement liée au prix du pétrole ;
- Les besoins alimentaires issus de la croissance démographique ;
- Les demandes nouvelles notamment de produits animaux, mais aussi d'oléagineux, entraînées par la hausse des revenus dans les pays émergents tels que la Chine et l'Inde.

À ces raisons structurelles, s'ajoutent des causes conjoncturelles tels que les aléas climatiques, comme la sécheresse que connaît l'Australie depuis plusieurs années. De ce point de vue, la question se pose de savoir si le changement climatique peut avoir des implications concrètes et durables dans les prochaines années.

En fait, plus que l'augmentation de la demande, la cause structurelle de cette situation provient d'un ralentissement de la production. La réduction des stocks est en partie due à la réforme des politiques publiques en Europe et en Amérique du Nord qui a réussi à contrôler les excédents et à un plafonnement des rendements entraîné par la baisse des investissements dans le secteur agricole.

À cela s'ajoutent des substitutions de cultures entraînées par l'évolution des marchés et de la demande. Ainsi il semble que la Chine ait perdu des surfaces non négligeables de culture de riz au profit d'autres usages agricoles tels que l'arboriculture ou non agricoles.

Ainsi, la production mondiale de riz en 2007 qui a atteint 642 millions de tonnes de riz paddy n'a progressé que de 1 % par rapport à la récolte de 2006 d'un volume de 636 millions de tonnes. Les projections de la FAO indiquent une faible progression (0,5 %) en 2008 alors que la consommation augmenterait de 1,1 % et que les stocks sont en baisse.

De façon générale, le maintien à la hausse des prix agricoles sur les marchés mondiaux agit comme un signal d'alerte. Les risques de pénurie alimentaire existent tant à l'échelle planétaire que pour les ensembles économiques régionaux. Cette alerte rappelle l'importance des politiques publiques pour la production agricole.

Cette évolution constitue un renversement de tendance amorcé dès le début des années 2000 après une quinzaine d'années de baisse continue des prix agricoles. Et de ce point de vue, elle peut offrir une nouvelle perspective de développement pour les agriculteurs.

Toutefois, elle pose plusieurs questions :

- L'augmentation des prix agricoles mondiaux est-elle réellement durable ? En dehors des produits animaux, il s'agit de cultures annuelles dont on peut penser qu'elles possèdent un réservoir de production qui peut être rapidement mobilisé, qu'il s'agisse de terres par la remise en culture de jachères ou de régions marginales, ou de rendements par intensification et par l'introduction des innovations technologiques. L'histoire montre que les prix élevés suscitent un accroissement de production qui corrige le déséquilibre entre l'offre et la demande.
- Qui bénéficie des prix élevés ? S'agissant des pays en développement, et notamment des agricultures peu intensifiées en Afrique, les prix mondiaux entraînent-ils une augmentation des prix locaux aux producteurs ? Cette question est fondamentale pour les politiques de développement. Depuis des décennies les paysans des pays du Sud, africains notamment, et leurs partenaires, se plaignaient de la faiblesse des prix agricoles et en faisaient porter la responsabilité aux exportations subventionnées des pays développés. Les prix mondiaux remontent par le jeu du marché. Les prix intérieurs remontent-ils aussi ? À quelles conditions les agriculteurs africains en bénéficient-ils ?
- Que le marché soit tendanciellement à la hausse n'élimine pas les fluctuations des marchés sur le court terme, et même n'exclut pas le risque d'épisodes baissiers. Or, en cas de baisse temporaire les dommages les plus graves toucheront les plus vulnérables, c'est-à-dire ceux qui ne disposent d'instruments ni pour anticiper, ni pour couvrir ces risques de marché.
- Enfin, se pose la question des conséquences négatives de l'augmentation des prix des matières premières sur ceux des facteurs de production et notamment des engrais et des carburants. Et les éleveurs qui doivent recourir à l'achat d'aliments, comme ceux qui pratiquent l'aviculture, sont frappés par l'augmentation des aliments du bétail.

Si un cycle de prix agricoles élevés se confirme, cette tendance peut offrir une chance pour l'agriculture des pays en développement. Toutefois des marchés mondiaux favorables ne garantissent pas à eux seuls des prix de vente satisfaisants pour les producteurs. Les politiques publiques incitatives, la gestion des marchés, la couverture des risques et l'accès aux moyens d'investissement demeurent plus que jamais indispensables si l'on veut que les agriculteurs des pays à forte contrainte profitent de ce contexte.

② Le rapport sur le développement dans le monde 2008 : « L'Agriculture au service du développement »

La Banque Mondiale a consacré son rapport annuel 2008, le trentième, à l'agriculture. Or, elle n'avait pas choisi ce thème comme sujet principal d'études depuis 1982. Publié en janvier 1982, cinquième rapport annuel de la Banque Mondiale, le dernier dossier panoramique de cette institution sur l'agriculture date donc de vingt six ans. Cette première constatation constitue, en soi, un événement. D'une certaine façon, le rapport 1982 clôturait un cycle dominé par les questions agricoles, la lutte contre les grandes famines et la réussite de la révolution verte. Norman Borlaug, né en 1914, avait reçu le prix Nobel de la Paix en 1970 pour sa contribution à la Révolution Verte grâce à l'obtention de variétés de blé à haut rendement et résistantes aux maladies. Progressivement, la Banque Mondiale allait privilégier des questions sociales et environnementales ou macroéconomiques.

Le retour vers l'agriculture est motivé par la difficulté à contourner la question agricole pour les pays à vocation agricole dont le produit intérieur brut dépend essentiellement de l'agriculture et dont la population est essentiellement rurale.

C'est en ce sens que le rapport de la Banque Mondiale marque un tournant majeur. Il reconnaît que « l'agriculture reste un instrument fondamental du développement durable et de la réduction de la pauvreté ». Les trois quarts des habitants pauvres des pays en développement sont des ruraux – 2,1 milliards d'individus ont moins de deux dollars et dans le cas de 880 millions d'entre eux, moins d'un dollar par jour pour vivre – et la plupart tirent leur subsistance de l'agriculture.

Outre son existence, plusieurs aspects du rapport méritent d'être relevés :

- La différenciation des pays en développement en trois groupes
 - Les pays à vocation agricole dans lesquels la population est éventuellement rurale et qui tirent leurs ressources de l'agriculture. Ces pays sont principalement les pays d'Afrique subsaharienne. Le rapport rappelle que ces pays comptent 417 millions de ruraux, constituant 82 % de la population. L'agriculture est responsable de 30 % de la croissance de leur PIB.
 - Les pays en mutation dans lesquels l'agriculture n'est plus le moteur principal de la croissance (13 % en moyenne du PIB) mais dont la population reste majoritairement rurale. Ces pays comprennent la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Maroc. Ils sont situés principalement en Asie et au Proche-Orient et comptent plus de 2,2 milliards de ruraux. L'évolution de la démographie agricole et rurale est un des problèmes clés des années à venir dans ces pays.
 - Les pays urbanisés dans lesquels la population rurale est minoritaire (26 % en moyenne). Ces pays comptent 255 millions de ruraux. L'agriculture constitue 6 % de leur Produit Intérieur Brut en moyenne. Ces pays sont principalement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Cette typologie présente le mérite d'éviter une présentation uniforme qui ne rend pas compte de la diversité des mutations même si elle doit être nuancée par les contrastes entre les types d'agriculture au sein de chaque ensemble économique.

- La reconnaissance des différentes fonctions de l'agriculture. Le rapport reconnaît trois grands groupes de fonctions de l'agriculture.
- L'activité économique devant être analysée en fonction de la contribution de la production agricole aux échanges, aux recettes fiscales et douanières des états, aux revenus des agriculteurs et au développement des filières agroalimentaires.
- L'agriculture comme moyen de subsistance. Le rapport rappelle que « sur les 5,5 milliards d'habitants du monde en développement, 3 milliards vivent dans des espaces ruraux ; selon les estimations, 2,5 milliards de ces derniers sont membres de

ménages exerçant des activités agricoles et 1,5 milliards appartiennent à des ménages de petits exploitants ».

Ces chiffres rappellent l'ampleur démographique et sociale de la question agricole. Ils rappellent aussi le rôle des productions familiales pour la sécurité alimentaire mondiale.

- Les fonctions environnementales de l'agriculture. Le rapport prend acte des rapports contrastés de l'activité agricole à l'égard de l'environnement. L'agriculture utilise les ressources naturelles et peut avoir des effets négatifs sur l'eau, les sols, la biodiversité, la déforestation, mais l'agriculture remplit également des services environnementaux : fixation du carbone, gestion des bassins versants, préservation de biodiversité, entretien des paysages.

Cette reconnaissance d'une forme de multifonctionnalité de l'agriculture devrait avoir des conséquences sur les politiques publiques.

- Dans la logique de ce qui précède, le rapport recommande d'accorder une priorité à la petite agriculture – dont on peut considérer qu'il s'agit de l'agriculture familiale – et sur le plan géographique à l'Afrique subsaharienne.
- Mais le rapport constate la faiblesse des investissements publics en faveur de l'agriculture : 4 % de l'aide publique au développement (contre 12 % en 1990) et 4 % des dépenses publiques en Afrique subsaharienne contre 10 % dans les pays en mutation durant les années 1980). Or, le rapport constate que la croissance du PIB due à l'agriculture contribue au moins deux fois plus à réduire la pauvreté que la croissance du PIB due au secteur non agricole.
- Le rapport aborde la question de l'action publique et la revalorisation du rôle des États : réglementation, politiques incitatives, investissements dans les infrastructures et les biens publics, partenariat public – privé et développement des marchés.

Le rapport a le mérite de rappeler ce qu'on pourrait appeler des « fondamentaux », en tout cas des actions indispensables au développement agricole telles que :

- L'amélioration de l'accès à la terre, à l'eau, à la santé et à l'éducation ;
- L'accroissement de la qualité et du volume des investissements publics ;
- L'amélioration du fonctionnement des marchés des produits et des intrants ;
- L'amélioration de l'accès aux services financiers et la « réduction du degré d'exposition aux risques non assurés » ;
- Le renforcement de la performance des organisations de producteurs ;
- La promotion de l'innovation par le biais de la science et de la technologie ;
- La mise au point de systèmes de production plus durables et l'accroissement de services environnementaux.

En revanche, le rapport de la Banque Mondiale présente une approche très conformiste sur quelques points décisifs.

- L'organisation des marchés et la régulation des échanges

Le rapport appelle à une meilleure incitation par les prix grâce à une libéralisation totale des échanges. Il reconnaît toutefois que « les principaux bénéficiaires d'une telle libéralisation seraient notamment le Brésil, la Thaïlande et le Vietnam ».

Bien qu'il recommande d'accorder une priorité à l'Afrique subsaharienne, le rapport ne formule pas de recommandations opérationnelles concernant la constitution des marchés régionaux et la protection des productions locales vulnérables. Il se borne à évoquer l'intérêt pour les consommateurs, d'importations de produits de base bon marché exonérés de taxes et le dédommagement des perdants. Le rapport semble privilégier la satisfaction des consommateurs à court terme considérant même que les « petits fermiers sont des acheteurs nets de produits alimentaires » plutôt que d'essayer de favoriser une dynamique d'accroissement des prix des produits locaux générant une dynamique de croissance des filières agricoles.

Concernant les marchés également, la référence semble celle de pays émergents disposant et gérant de grands marchés intérieurs tels que le Brésil ou l'Inde. La question de la balkanisation

de l'Afrique subsaharienne et de l'étroitesse des marchés nationaux n'est pas abordée alors qu'elle constitue une des causes principales de la faiblesse des marchés intérieurs.

De la même façon, le rapport n'évoque pas les mesures qui permettraient d'atténuer les conséquences de la fluctuation des prix et de l'exportation directe des petits producteurs à des marchés libéralisés.

Or, cette question de l'organisation et de la gestion des marchés est au cœur du développement agricole et notamment de la petite agriculture. Elle devrait pourtant être abordée de façon pragmatique et réaliste, sans a priori idéologique, par les différentes parties prenantes.

- La question de la démographie agricole et des emplois ruraux

Le rapport aborde la question de la diminution de la population agricole pour les pays en mutation. L'analyse insiste sur la diminution des superficies des exploitations, la faiblesse du taux d'accroissement des emplois agricoles. Or, la population rurale des pays en mutation représente encore 60 % de la population totale de ces pays, soit 2,2 milliards de personnes c'est-à-dire un tiers de l'humanité. Cette population demeure pauvre et très pauvre, ne profite de la croissance exceptionnelle dont bénéficient les autres 40 % de la population et notamment les couches moyennes urbanisées.

L'amélioration de l'agriculture milite pour une augmentation de la superficie moyenne des exploitations. La croissance économique urbaine ne peut qu'entraîner une accélération de l'exode rural. Il en résulte que l'accompagnement de cette mutation démographique constitue une priorité pour les politiques publiques et les États. Le rapport recommande « d'effectuer des investissements considérables dans les qualifications de la génération actuelle et de la suivante » et de promouvoir « un secteur rural non agricole dynamique dans les villes secondaires ». Les intentions ne peuvent qu'être approuvées. Il est illusoire de prescrire une norme de répartition territoriale surtout de la part de pays occidentaux où le secteur agricole ne rassemble plus que 3 % de la population. Mais l'équilibre sera difficile à garantir et la cohésion sociale exigera des efforts exceptionnels.

- La question environnementale

Ce sujet recouvre en fait plusieurs domaines distincts même s'ils abordent tous les liens de l'agriculture avec le milieu naturel. Il s'agit de :

- L'agriculture durable, c'est-à-dire des systèmes de production économes des ressources naturelles
- Les services environnementaux de l'agriculture, fonction de gestion environnementale remplie par les agriculteurs, que le marché ne peut rémunérer que partiellement.
- Les conséquences du changement climatique pour l'agriculture, c'est-à-dire les modifications du climat nécessitant des changements de pratiques agricoles.
- Enfin, la question des biocarburants et plus largement de la biomasse

La nécessité de favoriser des activités agricoles exemplaires du point de vue environnemental constitue un passage obligé de toutes discussions sur l'avenir de l'agriculture. Le rapport, comme il se doit, mentionne de nombreuses pistes pour avancer dans cette direction, les politiques incitatives, la diffusion de bonnes pratiques ou les innovations technologiques. À juste titre, le rapport n'exclut pas le recours aux OGM parmi les innovations utiles à l'agriculture durable.

Reste que la compatibilité entre les gains de productivité nécessaires à la satisfaction des besoins comme aux revenus des agriculteurs avec la préservation de l'environnement n'est pas réellement analysée. Il est vrai que cette question se pose à tous les acteurs du développement et qu'aucun n'y a, pour le moment, apporté de réponse convaincante.

En résumé, le rapport de la Banque Mondiale présente l'immense mérite de replacer les réflexions sur le développement agricole au premier plan des instances internationales. Ses diagnostics et ses orientations rejoignent nombre de convictions soutenues par les acteurs français depuis de longues années. Il ne tranche pas certaines questions difficiles ni ne lève des contradictions dont la résolution aiderait à améliorer la cohérence des politiques. Il est important d'investir ces points en renforçant le partenariat avec les instances de la Banque Mondiale.

③ Les négociations internationales et les réformes des politiques agricoles

Le contexte est également marqué par les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les réformes de la Politique Agricole Commune (PAC), de la politique américaine (FARM BILL), ainsi que des accords bilatéraux notamment les Accords de Partenariat Économique (APE) entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

La période qui va de 2008 à 2013 sera décisive, les négociations devraient déterminer les nouvelles règles des échanges et les principes de définition des politiques agricoles. 2013 est la date de révision de la Politique Agricole Commune et la date de mise en œuvre prévue pour de nombreuses dispositions de l'Organisation Mondiale du Commerce.

L'approche qui oriente ces différentes dynamiques est celle de la libéralisation des échanges, de la suppression des entraves au commerce et de la réduction des aides publiques entraînant des distorsions de marché.

L'hypothèse qui sous-tend ces évolutions est que l'accroissement des échanges entraîne la création de richesse, une répartition plus équitable des revenus en faveur des pays en développement et améliore donc le bien-être des plus pauvres.

3.1. Le cycle de Doha

Ainsi, les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce sont focalisées sur trois points clefs :

- La réduction des subventions aux agriculteurs ou soutiens internes entraînant des distorsions de marché en particulier aux États-Unis et en Europe ;
- L'accès au marché des pays développés pour les produits de pays en développement ;
- La suppression des subventions aux exportations.

Le principe d'un nouveau cycle de négociations a été décidé lors de la quatrième conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce réunie à Doha en novembre 2001. La déclaration de Doha rappelle que « le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté ». En outre, la déclaration reconnaît « la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés » et affirme sa détermination à remédier à cette marginalisation. De plus, la déclaration ajoute « Nous réaffirmons avec force notre engagement en faveur de l'objectif de développement durable tel qu'il est énoncé dans le préambule de l'Accord de Marrakech ».

Les négociations se déroulent dans le cadre du comité des négociations commerciales. Le mandat original a été affiné lors des réunions de Cancun (2003), Genève (2004), Hongkong (2005). La première date butoir du 1^{er} janvier 2005, puis celle de la fin de l'année 2006 pour la fin des négociations n'ont pas été tenues, notamment en raison de désaccords sur les questions relatives à l'agriculture.

Les négociations sur l'agriculture sont présidées par l'Ambassadeur Crawford Falconer qui a proposé aux États membres une proposition d'accord en août 2007 complétée par 16 documents de travail sur l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation.

Les discussions sont très techniques et ne sont réellement maîtrisées que par les experts qui suivent les négociations. Toutefois, les enjeux principaux sont la réduction des soutiens internes notamment américains provoquant une distorsion et l'ouverture des marchés des pays émergents aux produits industriels et aux services des pays développés. De ce point, en terme de réciprocité, la question posée par les pays développés est de savoir si l'ouverture des marchés nouveaux est suffisante pour qu'ils acceptent de baisser les soutiens internes. C'est, en particulier, l'argument des États-Unis.

En fait, il semble étonnant que les négociateurs sous-estiment à ce point la réalité des pays développés. Ceux-ci sont confrontés à deux contraintes. D'abord, la baisse inexorable

des prix alimentaires à la consommation qui va de pair avec la lutte contre l'inflation, le développement de la grande distribution et l'évolution des habitudes de consommation. Ensuite, la référence que constituent les agriculteurs dans la société, même s'ils ne représentent plus que 3 % de la population, par leur contribution à l'histoire et à l'identité de leurs nations respectives et par leur répartition territoriale.

Cette référence et l'influence politique qui l'accompagne exigent le maintien des agriculteurs dans la cohésion sociale et poussent au maintien des transferts financiers qui la garantit.

En outre, la montée en puissance de fonctions environnementales, que le marché ne rémunère pas, requiert des actions publiques même si les pratiques agricoles n'ont pas encore fait la preuve de leur mutation écologique.

Mais surtout, la question essentielle est de savoir qui profitera de ces dérégulations. Or, les modèles montrent que les pays les plus pauvres, qui restent des pays à dominante agricole profiteront peu de ces mesures. Les principaux bénéficiaires seront les grands pays émergents et dans ces pays l'agriculture d'exportation le plus souvent agroindustrielle. En fait, les nouvelles règles du jeu devraient surtout profiter aux consommateurs et en partie aux contribuables.

Le risque de rareté qui pèse désormais sur les produits agricoles devrait plutôt inciter à revoir le raisonnement. L'augmentation des revenus des agriculteurs des pays les moins avancés ne passe pas par la diminution des revenus des agriculteurs des pays développés. L'amélioration de l'accès aux marchés pour les agriculteurs en développement est justifiée et une mesure de justice. Toutefois, il ne s'agit pas seulement des échanges internationaux mais aussi des marchés intérieurs notamment ceux d'ensembles régionaux. De plus, le marché seul n'assurera pas les investissements qui garantiront les capacités de production à long terme et permettront la mutation environnementale de l'agriculture. Les politiques et les soutiens publics demeurent indispensables.

Il n'est pas certain que les négociateurs de l'OMC révisent les principes de base des négociations. Dans ce cas, un accord ne pourra vraisemblablement être obtenu que par des compromis et des marchandages qui risquent de ne satisfaire personne. D'autant que la mobilisation d'aide au développement cohérente avec les dispositions qui seront arrêtées est loin d'être assurée, puisque l'Organisation Mondiale du Commerce ne maîtrise pas elle-même ces moyens qui restent programmés par les agences de l'aide selon leurs calendriers et leurs procédures.

3.2. Les Accords de Partenariat Économique

Parallèlement, les ensembles économiques élaborent des accords régionaux. L'Union Européenne est confrontée à la finalisation des accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces dispositions forment le volet commercial des accords de Cotonou qui ont pris la suite des accords de Lomé en 2000. Il s'agit d'accords de libre échange conformément aux règles en vigueur de l'Organisation Mondiale du Commerce, mettant fin aux accords préférentiels des accords de Lomé. Toutefois, l'Union Européenne a déjà accordé l'accès à son marché sans taxes ni quotas, à la plupart des produits issus des pays les moins avancés (PMA) par la mesure Tout Sauf des Armes (TSA).

Les principes de base des Accords de Partenariat Économique consistent à inciter les pays ACP à constituer des ensembles régionaux. 6 ensembles régionaux ont été définis : Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique orientale, Afrique australe, Caraïbes, Pacifique. Ces ensembles régionaux intègrent des pays non PMA comme la Côte d'Ivoire, le Ghana ou le Cameroun. Les accords permettront à ceux-ci de bénéficier des mêmes modalités d'accès au marché européen que les PMA.

Les accords entre pays développés et pays en développement peuvent comporter des mesures de protection des marchés des pays en développement. Ils peuvent être asymétriques grâce à différentes dispositions. Les pays en développement peuvent notamment définir

des produits sensibles et les affecter de taxes douanières aux importations dans certaines limites. C'est le Tarif Extérieur Commun.

Ces possibilités sont essentielles pour les régions à dominante agricole, en particulier l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique orientale.

La négociation des Accords de Partenariat Économique devrait être une occasion pour que les régions ACP constituent de grands marchés intérieurs, et offrent des perspectives commerciales nouvelles à des filières agricoles pénalisées par la balkanisation de l'Afrique. Ces marchés intérieurs permettraient de rééquilibrer les revenus des agriculteurs au profit des productions de consommation locale en diminuant leur dépendance de produits d'exportation qui ne bénéficient d'aucune valorisation sur place.

Les APE devaient être signés avant la fin de l'année 2007, date limite de la dérogation de prolongation des accords préférentiels accordés par l'OMC.

À ce jour, seule la région des Caraïbes qui regroupe quinze États a signé un accord régional.

Pour les autres régions, la Commission Européenne a poussé les pays non PMA dépendant fortement d'exportations agricoles vers l'Europe à signer des accords intérimaires bilatéraux.

Une vingtaine de pays ont signé ces accords intérimaires, notamment la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Cameroun.

L'Afrique de l'Ouest, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), se trouve confrontée aux questions agricoles. La région étant importatrice de produits de base, les gouvernements souhaitent limiter les taxes sur les importations. Les producteurs qui ont acquis un poids politique au sein de la société civile à travers le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) notamment, demandent un relèvement des protections douanières. En particulier, ils souhaitent que les produits agricoles les plus vulnérables soient protégés par des taxes à l'importation d'au moins 50 % alors que la région a accepté le plafonnement de ses taxes à 20 %.

Ainsi, de nouveau se trouve posée la question de la régulation des marchés agricoles. Le moment est historique pour l'Afrique subsaharienne. Les rendements de l'agriculture africaine sont les plus faibles du monde. Les importantes capacités de production du continent, qui se trouvent souvent dans des pays enclavés, ne sont pas sollicitées par les villes côtières qui préfèrent recourir aux importations. Or, comme on l'a dit, les modèles économiques montrent que la libéralisation ne profitera pas aux pays les moins avancés ni aux pays ACP et donc elle ne profitera pas à l'Afrique subsaharienne. Pourtant, l'Afrique est, avec l'Amérique latine, un des continents qui disposent de terres cultivables et de ressources en eau tant qu'on n'aura pas aidé celle-ci à améliorer sa compétence.

De plus, les pays ACP qui ne sont pas des PMA (Pays les Moins Avancés) vont perdre les conditions préférentielles d'accès au marché européen. Ceci touche en particulier les pays agricoles qui ont réussi à développer des produits tropicaux.

La crise renforce la nécessité de donner une priorité aux produits locaux et aux marchés intérieurs. Et cette priorité justifie des mesures de protection des produits alimentaires comme l'a évoqué la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), des investissements massifs à l'agriculture et la structuration des filières agricoles.

3.3. Les réformes des politiques agricoles des pays développés

La Politique Agricole Commune dont la réforme la plus récente a été décidée en 2003, connaîtra une étape majeure en 2013, échéance de fin de l'accord de financement retenue par le conseil européen. La révision de la PAC sera abordée dès 2008, compte tenu de l'examen à mi parcours des engagements budgétaires. La Commission Européenne présente « un bilan de santé » et prépare des propositions pour 2013. La France a placé

l'anticipation de la réforme de la Politique Agricole Commune parmi les priorités de la présidence de l'Union Européenne qu'elle assurera pendant le deuxième semestre 2008.

Outre le budget global de la politique européenne, la répartition entre États, compte tenu des nouveaux États membres, entre régions et entre productions agricoles ne manquera pas d'être discutée. Mais surtout trois sujets seront au cœur des débats : la réduction des soutiens internes et leur découplage par rapport aux volumes de production, les mesures incitatives en faveur d'une agriculture plus environnementale et les normes sanitaires et environnementales.

Le découplage et la réduction des subventions directes exposeront directement les producteurs aux marchés et à ses fluctuations. Dès lors, l'atténuation de la volatilité des prix par la gestion des risques et l'organisation des marchés devient une question majeure. C'est une difficulté que les filières européennes vont partager avec celles des pays en développement qui y ont été confrontés au fur et à mesure des réformes de dérégulation.

Par ailleurs, les normes sanitaires et environnementales vont être renforcées. Elles seront appliquées aussi bien aux produits européens qu'aux produits importés au nom de la sécurité du consommateur et de la lutte contre le changement climatique. Elles constitueront les nouvelles protections. Dès lors, le respect des normes deviendra un enjeu majeur pour les pays en développement. L'ouverture du marché européen qui ne serait pas accompagnée de financements et d'accès aux technologies en faveur des filières des pays en développement se révélerait rapidement une duperie.

Aux Etats-Unis, l'administration et le Congrès américains ne parviennent pas à se mettre d'accord pour finaliser la prochaine loi agricole. En effet, la loi agricole pluriannuelle actuellement en application, le Farm Bill, Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA) adopté le 15 mai 2002 pour une période de six ans, est arrivée à échéance le 30 septembre 2007. Cette échéance a été régulièrement différée pour permettre au Congrès américain et à l'administration de trouver un accord.

Les difficultés à conclure tiennent au montant du budget global prévu à 6 597 milliards de dollars sur 10 ans que le Congrès souhaite augmenter de 10 milliards (1,7 %). Ces difficultés révèlent aussi la divergence des points de vue à l'égard de l'agriculture. Les Commissions de l'Agriculture du Congrès sensibles aux lobbys agricoles souhaitent maintenir des soutiens internes élevés. En revanche, l'administration américaine cherche à limiter le budget total mais aussi à plafonner les aides et à mieux respecter les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Au-delà des bras de fer habituels entre les responsables de l'exécutif et le pouvoir législatif, ces blocages témoignent des difficultés que rencontrent les pays développés pour se conformer aux objectifs de l'Organisation Mondiale du Commerce. La Farm Bill, de toute façon, maintiendra des soutiens internes importants, ce qui ne facilitera pas un accord dans le cadre du cycle de Doha.

④ La nouvelle philanthropie

L'action des organisations caritatives dans le développement n'est pas nouvelle. Toutefois, l'arrivée de la fondation Bill & Melinda Gates change le paysage. Traditionnellement, les fondations américaines, telles les fondations Rockefeller ou Ford, intervenaient pour soutenir la recherche, le transfert de technologies et certaines actions ciblées. La fondation Bill & Melinda Gates affiche un objectif global de Révolution Verte pour l'Afrique et y affecte des moyens importants.

L'Alliance pour la Révolution Verte en Afrique (Alliance for Green Revolution for Africa) dont le président du conseil est Kofi Annan, assure la promotion des priorités agricoles africaines.

Du point de vue opérationnel, AGRA est dirigé par le Dr Namanga Ngongi ancien directeur adjoint du Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies.

« L'AGRA favorise les politiques qui appuient son œuvre à tous les niveaux de la « chaîne de valeur » de l'agriculture africaine, les semences, la fertilité des sols, l'eau, ainsi que les marchés, l'enseignement et les politiques agricoles » (www.agra-alliance.org).

AGRA a lancé un programme en faveur de la formation de généticiens et de l'accès aux semences. Ce programme est conduit en partenariat avec la fondation Rockefeller. La fondation Bill & Melinda Gates apporte 100 millions de dollars et la fondation Rockefeller 50 millions de dollars, le tout sur 5 ans. Deux composantes ont été lancées. La première concerne l'Afrique australe et orientale. L'accord est passé avec l'université Peter Mants du Kwasalu Natal pour 8 étudiants par an pendant 6 ans soit la formation de 48 étudiants en fin de programme. Un projet équivalent est mis en oeuvre avec les universités du Ghana pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

En amont, le programme soutiendra la formation de masters dans des universités identifiées en Zambie, Ouganda, Tanzanie, Mozambique, Kenya. À l'Ouest au Ghana, Mali, Burkina Faso.

La création de sociétés semencières chargées de produire et distribuer les semences. Le soutien concernera les compétences et les investissements.

Le deuxième programme d'AGRA concerne la fertilité des sols en Afrique doté de 180 millions de dollars le 25 janvier 2008, provenant de la fondation Bill et Melinda Gates pour 164,5 millions de dollars et 15 millions de la fondation Rockefeller.

Le programme pour la fertilité des sols diffusera la gestion intégrée de la fertilité des sols. Il s'agit de combiner les engrais, les matières organiques et les systèmes de cultures pour améliorer la productivité des sols et préserver l'environnement.

L'Alliance pour la Révolution Verte prévoit de lancer une initiative pour la gestion de l'eau et en 2009 une initiative pour les marchés agricoles.

À Davos en janvier 2008, Bill Gates a annoncé que la fondation qui porte son nom consacrerait 306 millions de dollars au secteur agricole en Afrique et en Asie. Outre les programmes semences, fertilité des sols et formation, les financements soutiendront quelques projets menés par d'autres opérateurs.

De son côté, le financier Georges Soros consacre 50 millions de dollars au profit des villages les plus pauvres « Villages du millénaire » qui porteront sur les questions de santé, d'éducation et d'agriculture.

L'Aide Publique au Développement s'est élevée à environ 100 milliards de dollars en 2006. Les 4 % consacrés à l'agriculture représentent donc environ 4 milliards de dollars.

Le budget de la FAO s'élève à 868 millions de dollars pour les exercices 2008-2009 soit 440 millions par an. C'est dire si les fondations prennent une place de grand donateur de l'aide à l'agriculture.

En choisissant de privilégier la Révolution Verte pour l'Afrique et l'accès aux semences et aux engrais, la fondation adopte une approche classique. La situation montre que l'augmentation de la productivité de l'agriculture africaine est une priorité. Ceci étant, la fondation Bill Gates compte étendre ses opérations à la formation et au marché.

⑤ La demande environnementale

La prise de conscience en faveur de la préservation des ressources naturelles s'est récemment élargie à l'ensemble de l'opinion publique et des décideurs. L'agriculture jusque là surtout mise en question par ses effets de pollution locale, est de plus en plus concernée par les effets du changement climatique et son rôle à l'égard de la biodiversité.

Les rapports de l'agriculture avec les questions environnementales sont ambivalents. D'un côté, l'activité de production est à l'origine de certains dommages environnementaux. D'un autre côté, les agriculteurs gèrent les ressources naturelles et peuvent donc en assurer la préservation à long terme. En outre, les changements du milieu modifient les pratiques agricoles et si parfois ces modifications sont positives, elles risquent de devenir des contraintes insurmontables telle la sécheresse dans la région tropicale. Aujourd'hui, la difficulté est que la demande environnementale de la société risque d'aller plus vite que la capacité d'adaptation de l'agriculture.

5.1. Le changement climatique

La question qui fédère les engagements mondiaux est celle de la lutte contre le changement climatique. L'élévation des températures et ses conséquences se sont imposées comme un risque majeur, même si la responsabilité des activités humaines demeure controversée y compris parmi les scientifiques. La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Le protocole de Kyoto, traité opérationnel qui en découle, ratifié par 172 pays à l'exception des États-Unis, est applicable depuis février 2005. Il fixe l'objectif de réduction globale des émissions de dioxyde de carbone à 5,12 % d'ici 2012 par rapport aux émissions de 1990. Il s'agit d'une première étape d'inflexion et les enjeux sont les objectifs après 2012.

D'ailleurs, la conférence des Nations Unies sur le changement climatique réunie à Bali du 3 au 14 décembre 2007 a lancé la négociation de l'après Kyoto. Ce mouvement a été conforté par le prix Nobel 2007 et par le rapport Stern. En effet, le prix Nobel de la Paix 2007 a été attribué conjointement à l'ancien vice-président américain Al Gore et au Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC).

Le rapport Stern a été commandé par Gordon Brown alors Chancelier de l'Échiquier à Sir Nicholas Stern, devenu Lord Stern of Brentford en décembre 2007, économiste, ancien vice-président de la Banque Mondiale de 2000 à 2003. Publié le 30 octobre 2006, le rapport Stern analyse le changement climatique dans ses conséquences économiques, sociales et politiques. Si nous ne faisons rien pour juguler le réchauffement climatique, nous risquons un effondrement de 20 % de l'économie. En revanche, si nous investissons 1 % du Produit Intérieur Brut dès maintenant, nous pourrions non seulement atténuer les effets négatifs du réchauffement mais lancer une nouvelle économie.

Par la force de son raisonnement économique et son impact sur les gouvernements, le rapport Stern va influencer la conception des politiques publiques pendant de nombreuses années. C'est désormais une référence internationale.

De plus, alors que les conséquences de ce réchauffement de la planète restaient lointaines, souvent évaluées à l'échéance de 2050, le rapport introduit une notion d'urgence. Or, ce raccourcissement s'ajoute à des observations locales qui renforcent l'impact sur les activités agricoles.

L'agriculture est concernée à plusieurs titres. D'abord, l'activité agricole est à l'origine d'une part importante, presque un tiers des émissions de gaz à effet de serre dont 14 % en provenance de l'agriculture et 18 % de la déforestation. L'agriculture est à l'origine de l'essentiel des émissions des gaz « hors CO₂ » soit deux tiers du méthane et du protoxyde de carbone, provenant notamment de l'élevage et de l'utilisation d'engrais.

Le deuxième aspect concerne l'impact du réchauffement. L'agriculture, notamment celle des pays tropicaux et équatoriaux risque d'être la principale victime de l'élévation des températures et de la baisse de la pluviométrie.

D'un autre côté, les activités agricoles peuvent contribuer à la fixation et au stockage du carbone. Les plantations forestières, l'agroforesterie, l'utilisation de couverture végétale et de légumineuses, les prairies naturelles peuvent stocker du carbone et améliorer le bilan de l'agriculture en émissions de gaz à effet de serre.

5.2. La biodiversité

La préservation de la biodiversité préoccupe également de plus en plus les citoyens. L'attribution du Prix Nobel de la Paix en 2004 à Madame Wangari Maathai, militante écologique kenyane et première femme africaine à recevoir ce prix, consacre l'attention planétaire accordée à la question de la biodiversité.

Depuis la conférence scientifique internationale sur la biodiversité réunie à Paris en janvier 2005, un mouvement international a été lancé en vue de la création d'un Mécanisme mondial d'expertise scientifique sur la biodiversité (IMoSEB) à l'instar du GIEC.

La biodiversité définit la diversité de toutes les formes du vivant c'est-à-dire la totalité des gènes, des espèces et des écosystèmes. En ce qui concerne les écosystèmes, le rapport de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire de la planète, Millenium Ecosystem Assessment, commandé par le secrétaire général des Nations Unies en 2000, a été publié en mai 2005.

Le rapport rappelle les services rendus par les écosystèmes tels que la régulation et la purification de l'air et de l'eau, la régulation des climats, la fertilité des sols et indique que 60 % des services rendus par les écosystèmes sont dégradés ou surexploités.

L'agriculture est accusée d'être à l'origine de certaines activités humaines les plus destructrices de biodiversité, d'abord par la déforestation dans les pays en développement ainsi que par la réduction des habitats naturels et les pollutions chimiques. A cela s'ajouteraient les conséquences de la génétique et des systèmes de culture sur la diversité des espèces cultivées.

En fait, les agriculteurs participent aussi à la préservation des ressources vivantes puisqu'ils en assurent une gestion à long terme. Les systèmes agroforestiers, l'entretien des prairies naturelles, des zones humides, de la faune ou de la flore des sols, la préservation des variétés et des races locales font partie intégrante de l'activité agricole. Les pratiques agricoles concourent au maintien et dans certains cas à la restauration des équilibres naturels.

La légitimité des agricultures à assurer des responsabilités environnementales tient d'ailleurs en grande partie au renforcement de ces fonctions. L'enjeu est d'assurer la compatibilité de ces fonctions avec les activités productives. Ceci concerne, en particulier, les agricultures des pays en développement peu intensifiées.

Mais le véritable défi pour ces systèmes de production est celui de l'extension des surfaces cultivées et de la déforestation. C'est la raison pour laquelle l'augmentation des rendements et donc l'intensification demeurent souvent la première urgence pour protéger les ressources vivantes. C'était une raison d'être de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification adoptée à Paris le 17 juin 1994 et entrée en vigueur après la 50^{ème} ratification en décembre 1996.

5.3. Les ressources locales, l'eau et les sols

Les activités agricoles sont également mises en cause en raison de leur impact sur l'érosion des sols, la pollution des sols et des eaux, les quantités prélevées sur les ressources en eau. La sensibilité des pays développés à certaines formes extrêmes de course à la productivité les conduit à se méfier de toute intensification.

Or, les agricultures intensives, notamment européennes, ont entraîné des réorientations importantes limitant fortement les pollutions chimiques. Ces effets ont par exemple permis de réduire la quantité et la puissance des produits chimiques utilisés (moins 40 % en France depuis 1999 hors produits azotés). De même que le développement des techniques agricoles de semis direct sous couverture végétale par les agricultures extensives américaines, au Nord comme au Sud, a limité l'érosion et les pertes de fertilité des sols.

Par ailleurs, il est dangereux d'imposer des contraintes universelles concernant l'usage de l'eau par l'agriculture. Ainsi, l'Afrique dispose de ressources en eau disponibles et inexploitées. Pour limiter l'extension des surfaces cultivées, il est légitime d'aménager des zones irrigables.

Les difficultés rencontrées par les grands périmètres irrigués, qu'il faut admettre, ont provoqué une méfiance qui s'est étendue à toutes les formes d'irrigation. Or, la petite irrigation ou l'aménagement des bas fonds offrent des possibilités importantes pour les petites et moyennes exploitations.

5.4. L'aide publique internationale impose la priorité environnementale

Les bailleurs de fonds et les institutions internationales conditionnent de plus en plus leur aide à des conditionnalités environnementales. Elles se sont dotées d'institutions spécialisées.

Ainsi, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a été créé en 1990 et opérationnel depuis 1992, pour participer au financement des projets à finalité environnementale dans les pays en développement et en transition. Le FEM regroupe 160 pays. Le FEM est un mécanisme financier provisoire des conventions du changement climatique et la convention de la diversité biologique. En 2006, 32 pays donateurs ont alloué 3,13 milliards de dollars pour la période 2006-2010. Le Fonds intervient toujours en cofinancement pour soutenir les externalités environnementales des projets. Il agit dans cinq principaux domaines, climat, biodiversité, polluants organiques persistants, dégradation des sols, eaux internationales.

La France a créé un fonds français pour l'environnement mondial en 1994 sur le même modèle. Le Fonds a bénéficié de 201 millions d'euros de 1994 à 2006.

Toutefois, au nom de la préservation de l'environnement, les pays développés sont tentés d'imposer des priorités écologiques aux pratiques agricoles de toutes les agricultures du monde, quel que soit leur stade d'intensification. Or, qu'il s'agisse de l'Amérique latine ou de l'Afrique, la préservation des ressources naturelles exige d'abord une augmentation de la productivité des surfaces actuellement en culture. Les formes que peut prendre l'intensification doivent être raisonnées en fonction des spécificités des différentes situations et de leurs objectifs prioritaires.

⑥ Le renforcement de la société civile

Depuis une quinzaine d'années, parallèlement aux politiques de libéralisation des filières et des privatisations des institutions, de nouveaux acteurs de la société civile se sont imposés, notamment des organisations agricoles et des entreprises.

6.1. Les organisations professionnelles agricoles

La création et la structuration d'organisations regroupant les producteurs agricoles dans les pays en développement constituent une dynamique récente qui date d'une quinzaine d'années. En fait, ces organisations se sont formées en réaction aux politiques de libéralisation qui ont démantelé les institutions publiques, affaibli les services agricoles et exposé les producteurs aux prix des marchés internationaux.

La Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA) est constituée d'organisations nationales d'agriculteurs familiaux. La FIPA a été créée en 1946 mais elle a surtout regroupé des membres de pays développés. Actuellement, elle compte 89 organisations nationales dans 68 pays du monde dont 36 pays en développement.

La Via Campesina, plus proche des mouvements alter mondialistes a été créée en 1993. Elle accueille des membres de 56 pays d'Asie, d'Afrique, d'Europe et des amériques. La Via Campesina défend l'agriculture paysanne et familiale.

En Afrique, et notamment en Afrique de l'Ouest, au Sénégal, au Burkina Faso ou au Mali, le mouvement est parti d'associations paysannes villageoises qui se sont réunies progressivement pour créer des fédérations nationales. Le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) s'est affirmé depuis quelques années comme un interlocuteur des pouvoirs politiques.

Des organisations professionnelles de filière se sont aussi constituées. L'AProCA, Association des Producteurs de Coton Africain est la plus structurée. Elle a été créée en décembre 2004 par la fédération des unions nationales de 13 pays producteurs de coton en raison de la crise du coton et de réformes des filières cotonnières.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne et Madagascar ont connu des dynamiques semblables. Ces organisations possèdent aujourd'hui une capacité de mobilisation des producteurs et de participation aux débats nationaux, régionaux ou internationaux.

Toutefois, elles demeurent encore fragiles. Elles ne disposent pas de moyens de fonctionnement pérennes en raison de la faiblesse économique de leurs membres et dépendent encore des financements de l'aide extérieure et des ONG. Leur poids dépend souvent de la reconnaissance de leurs dirigeants et manque de cadres permanents. C'est pourtant une voie incontournable d'existence de professions agricoles adultes.

6.2. La microfinance et le crédit à l'agriculture

Les banques agricoles peinent à se développer dans les pays du Sud et de nombreuses initiatives se sont soldées par des échecs. La création et l'essor de la microfinance ont ouvert une nouvelle voie partant des besoins et des pratiques des emprunteurs les plus modestes qui ne peuvent avoir accès aux banques classiques.

Le financement de la production agricole par la microfinance demande une approche et des instruments financiers spécifiques. Seules certaines institutions ont donné une priorité à l'agriculture mais leurs résultats montrent que la microfinance peut constituer une voie efficace de financement de l'agriculture.

La microfinance initiée il y a une trentaine d'années connaît depuis quelques années un grand développement. Elle a progressé de 36 % par an depuis l'an 2000. La Grameen Bank a été créée officiellement en 1983 par le professeur Muhammad Yunus au Bangladesh. L'organisation et son fondateur ont été récompensés du Prix Nobel de la Paix en 2006. La Banque compte aujourd'hui 1 400 agences dans 50 000 villages. L'Inde a développé les Self Help Group, groupes d'épargnants de moins de 20 personnes depuis 1992.

Le secteur est en croissance rapide depuis quelques années et 1 million de Self Help Group ont bénéficié d'un prêt bancaire en 2006.

D'après une étude du Groupe Consultatif d'Assistance aux Plus Pauvres (CGAP), programme soutenu par la Banque Mondiale, les institutions de microfinance africaines sont en pleine croissance et nombre d'entre elles ont été créées ces dernières années.

Dans le monde francophone, plusieurs institutions relèvent d'une approche mutualiste et sont bien implantées dans le milieu agricole à l'image des débuts du Crédit Agricole français. C'est le cas des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuelles (CECAM) de Madagascar créées en 1992 ou des caisses populaires du Mali Kafo Jiginew créées en 1987. Ces institutions travaillent en étroite relation avec les organisations agricoles notamment les producteurs de riz à Madagascar ou de coton au Mali.

Les institutions de microfinance concourent à la structuration des milieux paysans et à l'émergence d'acteurs économiques issues de la base. Cette dynamique peut participer à la redéfinition des rôles entre le secteur public et les acteurs économiques.

6.3. La contribution des migrants au développement

Les transferts financiers des migrants vers leurs pays d'origine constituent une source importante de ressources pour les pays en développement. Les évolutions récentes sont marquées par la structuration des communautés de migrants et le passage du soutien familial à l'investissement. C'est ce qui justifie l'intérêt des bailleurs de fonds et des institutions bancaires. En outre, des études scientifiques permettent de mieux comprendre la dynamique de ces actions. Il ne s'agit pas seulement de transferts financiers mais aussi de transfert de compétences et de choix d'investissements.

Le Fonds Monétaire International a évalué le montant des transferts de fonds des migrants à environ 130 milliards de dollars pour la seule année 2001. Cette évaluation serait inférieure à la réalité. Les transferts seraient donc supérieurs à l'aide publique au développement qui atteint difficilement 100 milliards de dollars par an.

Ces financements contribuent d'abord aux besoins sociaux, en particulier l'éducation et la santé. Ils ne se traduisent pas seulement par des aides à la famille mais aussi par le financement d'installations collectives.

Mais surtout, ils s'orientent de plus en plus vers les investissements dans des activités productives. De ce point de vue, ils constituent à la fois une forme d'accès au crédit et de couverture de risques.

De ce point de vue, l'accès à l'information économique, la mobilisation de compétences managériales et techniques, la bancarisation des financements sont des conditions essentielles de professionnalisation et de valorisation de ces financements.

Ainsi, la France accorde un avantage fiscal aux transferts de fonds des migrants en faveur de la création d'emplois et de revenus. Le « compte épargne codéveloppement » (CED) a été créé par les caisses d'épargne. Il permet de financer des projets agricoles, industriels ou commerciaux. Le rapport de Charles Milhaud indique que les transferts de migrants installés en France s'élèvent à 8 milliards d'euros. 60 % des migrants d'Afrique subsaharienne envoient de l'argent dans leur pays d'origine. Les banques devraient participer à cette dynamique pour contribuer à dématérialiser les transferts de fonds, améliorer l'accompagnement et accéder aux exonérations fiscales. De leur côté, les institutions de microfinance offrent des relais proches des utilisateurs.

6.4. Les entreprises et le développement agricole

La priorité donnée aux domaines sociaux par les objectifs du Millénaire et le désengagement des États a laissé la responsabilité des filières agroalimentaires et agroindustrielles aux acteurs privés. C'est ainsi que le démantèlement des sociétés d'État a transféré aux entreprises et aux négociants l'essentiel des fonctions d'approvisionnement et de commercialisation.

De plus, l'urbanisation confère à la distribution un rôle de plus en plus grand dans l'accès aux marchés intérieurs. Les bailleurs de fonds ciblent une partie de leurs financements sur ces entreprises, ce qui leur permet d'utiliser des prêts et d'évaluer la rentabilité économique des projets.

La dynamique du secteur privé est un des paramètres qui distingue les pays à forte croissance, notamment les pays émergents, et ceux qui peinent à s'engager dans un cycle d'investissements productifs. Pour autant, une nouvelle classe d'entreprises émerge. Elle pose des questions spécifiques d'accès aux financements, de maîtrise du management et de relations commerciales avec des groupes plus puissants.

La définition de politiques agricoles et d'actions de développement doit prendre en compte ces besoins, puisque ces nouveaux acteurs assurent des fonctions indispensables à l'essor des marchés.

Ainsi ces acteurs, professionnels ou privés, issus de la société civile, travaillent au sein des sociétés paysannes dont ils sont issus et qu'ils concourent à structurer. Ils sont des interlocuteurs des autorités publiques et participent à la démocratie locale. Ils constituent de plus en plus des pouvoirs économiques. La conception des politiques de développement et des politiques agricoles doit franchir de nouvelles étapes de renforcement de leur responsabilité et de leur efficacité.

⑦ Des questions pour l'avenir

L'envolée des prix alimentaires et les émeutes qu'elle a entraînées, ont agi comme des révélateurs. Une rupture s'est produite dans une évolution tendancielle de baisse des prix agricoles, de sécurité alimentaire globale et de dérégulation généralisée.

Même si les prix subissent de nouvelles baisses, on peut penser – et espérer d'ailleurs – que de nouvelles façons de concevoir les politiques agricoles et la place de l'agriculture dans l'économie et la société vont s'imposer. Chacun devra contribuer à la conception et à la mise en œuvre de ces nouvelles approches.

Les questions qui suivent identifient quelques thèmes majeurs concernant la prospective et la réflexion stratégique.

- Reconsidérer la réalité des potentiels de production et les projections d'équilibre agricole mondial

La plupart des prospectives reposaient sur des hypothèses d'évolution tendancielle des prix et du progrès technique.

De plus, elles faisaient l'hypothèse d'une part à peu près constante de l'utilisation des terres pour des usages non alimentaires essentiellement liés à des matériaux, tel que le coton, le caoutchouc ou le bois. La demande en produits carnés et en biocarburants exige de reconsidérer ces hypothèses.

Et surtout, l'influence des prix sur la mise en application des innovations devient centrale. Quelles sont les technologies disponibles et à quelles conditions économiques deviendront-elles diffusables ?

- Repenser les systèmes de production et les formes d'intensification

La réflexion doit porter sur les types d'agriculture et leur relation avec les ressources naturelles. Il faut repenser la hiérarchie des priorités et raisonner les formes d'intensification en fonction de chaque situation agricole. Le raisonnement doit permettre de différencier la conception des systèmes de production et de leur évolution. Les pays développés ne peuvent imposer une priorité environnementale qui consisterait à limiter l'utilisation des intrants et donc à plafonner les rendements au niveau actuel dans chaque région du monde pour des motifs de protection de l'environnement à court terme.

Si tel n'est pas le cas, une évaluation chiffrée des potentiels d'augmentation des rendements des différentes technologies est indispensable. Cette évaluation doit prendre en compte les différentes voies disponibles sans exclusives : amélioration variétale classique, biotechnologie et OGM, agroécologie, irrigation, recours aux intrants chimiques.

Ces évaluations comparatives devraient permettre d'éclairer les choix de politiques agricoles et d'aide publique comme c'est le cas dans d'autres domaines industriels.

- Repenser la conception des exploitations et des filières agricoles

L'agriculture en développement est marquée par la priorité donnée à l'agriculture familiale par opposition à l'« agrobusiness ». Mais le concept d'agriculture familiale lui-même implique des normes sociales de référence alors que les sociétés sont diverses et en profonde évolution partout dans le monde. De plus, ce concept peut sous-entendre diverses attitudes à l'égard de l'investissement, de la gestion et de l'innovation technologique. C'est la vision du chef d'exploitation en tant qu'entrepreneur et de l'exploitation agricole en tant qu'entreprise qui sont en jeu.

Les conséquences qui en découlent sont déterminantes pour la conception des organisations professionnelles, leur capacité d'agir en acteurs économiques et à participer à la structuration des filières. Une définition trop restrictive de l'agriculture familiale peut conduire à une conception de réticence au progrès et au marché.

De même, il n'est pas justifié de rejeter par principe, les politiques incitatives visant à attirer vers l'agriculture des financements extérieurs. Il est plus constructif de se poser la question au cas par cas des relations concrètes entre ces investissements et les exploitations paysannes existantes.

- Affronter la question de la régulation des marchés.

L'objectif qui vise à permettre aux agriculteurs de vivre de la commercialisation de leur production ne peut être atteint par le simple fonctionnement de marchés agricoles structurellement asymétriques et spéculatifs. La fermeture des frontières en réaction à des événements conjoncturels ne constitue pas une réponse à long terme, pas plus que le cloisonnement d'ensembles régionaux autonomes. La structuration des filières agricoles, leur rôle dans le fonctionnement des marchés et les dispositifs de couverture des risques deviennent essentiels.

Les fonctions respectives des différents acteurs économiques doivent être repensées, qu'il s'agisse des règles internationales ou régionales, des politiques nationales et des organisations professionnelles.

- Concevoir de nouvelles relations entre les institutions publiques et les opérateurs privés en tenant compte des centres de décision opérationnels et des flux financiers.

Le développement agricole met en jeu différentes catégories d'acteurs dont certains sont à la fois des bailleurs de fonds et des prescripteurs.

Le moment est venu de reconsidérer la répartition des responsabilités entre les États, les partenaires extérieurs et les organisations professionnelles. On devrait réfléchir à des délégations de responsabilités gérées et contrôlées selon des règles du secteur privé.

Il s'agit, en fait, de concevoir une vision systémique de l'accompagnement du développement agricole.

- Développer les études d'impact a priori et a posteriori.

L'analyse des politiques et des dispositifs de soutien devrait être développée pour évaluer à priori leurs effets attendus. De même, la détermination des indicateurs d'impact et de leur suivi exige un effort méthodologique qui est rarement consenti.

- Renouveler la conception de la pratique du partenariat.

L'existence d'un grand nombre d'acteurs de finalités très diverses implique que la concertation fasse partie des travaux de prospectives, de recherche et d'études. De nouvelles formes de dialogue et de travail collectif sont indispensables.

⑧ Des perspectives et des incitations pour FARM

Le diagnostic et les objectifs qui ont motivé les fondateurs de la fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) dès 2002 se trouvent confirmés par le nouveau contexte. Le rôle incontournable de l'agriculture pour lutter contre la pauvreté, les risques que faisait courir la baisse des investissements dans l'agriculture, l'importance économique, sociale et environnementale de l'agriculture pour la moitié de l'humanité redeviennent des préoccupations partagées par toute la société.

Toutefois, il ne s'agit pas de revenir à des politiques agricoles dirigées. Tout un ensemble de privatisations de dispositifs administrés et de libéralisation des échanges ne sera pas remis en cause. En revanche, cette période a vu l'émergence et le renforcement de la société civile, organisations paysannes, entreprises et ONG. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'action de FARM.

La fondation promeut une vision entrepreneuriale de l'agriculture et appuie les organisations professionnelles par la formation. FARM est un lieu d'études, de réflexion, de formation et d'échanges (un « think tank ») sur des questions opérationnelles de l'agriculture et des filières agroalimentaires.

L'objectif est de mobiliser les compétences et les moyens des entreprises et des professionnels pour aider les producteurs des pays en développement, notamment ceux qui n'ont pas encore bénéficié de résultats décisifs d'intensification.

Le nouveau contexte doit inciter FARM à renforcer ses actions dans la spécificité de son approche : des études, des actions expérimentales et des propositions sur des questions déterminantes pour la réussite des agriculteurs du développement.

Les études ont pour vocation de jouer un rôle d'alerte, de révélateur, de mise en exergue de la réalité. Elles permettent de rassembler des données dispersées et partager des diagnostics. Les projets expérimentaux et la formation répondent à des demandes de groupements professionnels désireux d'améliorer les performances de leurs activités.

La plupart des pays où agissent des partenaires de FARM sont des victimes de la crise alimentaire, en Afrique subsaharienne, en Afrique du Nord et à Madagascar. FARM est donc appelée à accroître son action pour aider les agriculteurs locaux à répondre aux besoins et pour canaliser les investissements nécessaires à la relance de l'agriculture.

Une telle démarche devrait conduire notamment à :

- Renforcer les collaborations avec les exercices de prospectives et de réflexion stratégique pour mieux intégrer la question des pays en développement dans ces analyses. A cet égard, FARM doit agir pour une meilleure prise en compte de la diversité des situations.
- Privilégier les études donnant la priorité aux conditions de réussite des agriculteurs, de la production agricole et de l'organisation de la production. Par exemple :
 - Des études sur les potentialités agricoles et les marchés agricoles dans les pays ou régions concernés ;
 - Des études portant sur la répercussion des prix mondiaux sur les prix locaux aux producteurs et la réaction des producteurs à ce nouveau contexte ;
 - Le suivi des négociations agricoles et notamment celles des Accords de Partenariat Économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
- Travailler à l'élaboration de nouvelles relations opérationnelles entre le secteur public, les professionnels agricoles et les entreprises. La relance des politiques agricoles et la réhabilitation du rôle des États se feront sur de nouvelles bases à la conception desquelles FARM pourrait contribuer.

- Démontrer par des projets opérationnels, les conditions d'augmentation locale de la production et de la mise sur le marché : accès aux intrants et bonne utilisation des intrants.
- Renforcer les partenariats avec les acteurs du développement notamment les agences des filières agricoles.

Les thèmes que FARM a lancés, la formation au management des responsables de filières, la microfinance pour l'agriculture, la petite et moyenne irrigation, les nouvelles technologies pour l'agriculture font partie de ces conditions de réussite et peuvent être valorisés en renforçant leur complémentarité. Ils constituent une contribution qui peut être complétée par l'accès aux moyens de production et au marché.

Globalement, l'objectif est d'attirer les investissements publics et privés pour l'agriculture des pays en développement et de permettre aux agriculteurs d'avoir accès aux financements. La conviction que soutient FARM est que ces financements seront décidés et mobilisés si les acteurs professionnels présentent des programmes stratégiques, proposent des méthodes innovantes et apportent la preuve de l'utilisation efficace de ces moyens. C'est à cela que FARM, dans la limite des moyens que la fondation pourra rassembler, peut contribuer.

⑨ Conclusion

L'envolée des prix agricoles sur les marchés mondiaux et les émeutes de la faim qu'elle a entraînées ont agi comme des détonateurs. Ces signaux ont alerté l'opinion publique et les décideurs politiques des risques de pénurie alimentaire. En fait, ils constituent la partie la plus visible de paramètres convergents qui conduisent à considérer les questions agricoles sous un angle nouveau. Il s'agit en particulier du rapport sur le développement 2008 publié par la Banque Mondiale, des réformes de politiques agricoles et des négociations internationales. Ces événements s'ajoutent à la montée en puissance de la demande environnementale et à l'arrivée de nouveaux acteurs dans le développement agricole des pays pauvres, en particulier en Afrique.

Il est probable que cette convergence des facteurs marquera une rupture historique dans la conception des politiques agricoles correspondant à la fin d'un cycle de libéralisation des marchés, de privatisation des services agricoles et surtout de baisse drastique des investissements en faveur de l'agriculture dans l'aide publique et les budgets des pays pauvres.

Les conditions selon lesquelles les politiques d'ajustement ont été mises en œuvre portent une responsabilité dans la situation qui prévaut aujourd'hui. De nouvelles politiques agricoles doivent être élaborées. Elles devront tenir compte des privatisations qui ne seront pas remises en cause. Mais les fonctions des États doivent être repensées en insistant sur la régulation des marchés, la légitime protection des productions locales, les investissements en faveur de l'agriculture et des infrastructures mais aussi en élaborant de nouvelles relations contractuelles entre les acteurs de la société civile et les pouvoirs publics.

L'augmentation des prix agricoles ouvre de nouvelles perspectives. Il n'est pas certain que les prix demeurent élevés et de toute façon les prix agricoles à la hausse n'excluent pas la fluctuation des cours. De même, des marchés porteurs n'éliminent pas la compétition. Et ce sont les plus vulnérables qui sont les premières victimes de la volatilité. Il faut espérer que la prise de conscience de la communauté internationale ne sera pas une traînée de poudre et que les engagements en faveur de l'agriculture seront plus durables que l'émotion que les émeutes ont suscitée.

Le moment doit aussi être mis à profit pour repenser nos responsabilités à l'égard des pays les plus pauvres en ce qui concerne le financement de l'agriculture, l'intensification de la production et la protection des marchés locaux. L'Afrique subsaharienne dispose de terres, d'eau, d'une population agricole nombreuse et maintenant d'organisations agricoles. Mais elle manque de moyens pour valoriser ce potentiel. C'est la responsabilité des pays développés, de l'aide publique et du secteur privé de mobiliser les compétences, les méthodes et les financements pour les aider à réussir un véritable décollage de l'agriculture. Ceci suppose aussi que nous acceptions de prendre en compte la diversité de situation agricole et économique. L'Afrique est peu intensifiée et dépend encore des importations. La priorité est d'obtenir des gains de productivité avec les méthodes disponibles pour nourrir la population. Cette intensification est une exigence pour des raisons autant sociales qu'écologiques.

Les populations qui ont le plus besoin de soutien sont celles sur lesquelles pèsent les contraintes économiques et écologiques les plus lourdes. Mais ce sont aussi les pays où les agriculteurs sont les plus nombreux. C'est eux qu'il faut aider à réussir.

Bibliographie

- Banque Mondiale. Rapport sur le développement dans le monde 2008 : « L'Agriculture au service du développement ». Washington 2007.
- Cecilia Bellora. Hausse des prix agricoles et biocarburants : une opportunité pour les pays en développement. FARM 2007.
- Roger Blein, Bio Goura Soulé, Benoît Faivre-Dupaigre, Borgui Yérïma. Les potentialités agricoles de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). FARM février 2008.
- Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation (COPEIAA) sous la direction de Christian de Boissieu. Perspectives internationales pour les politiques agricoles. La Documentation Française 2007.
- Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation (COPEIAA) sous la direction de Christian de Boissieu. Perspectives pour l'agriculture française et la PAC. La Documentation Française 2007.
- Philippe Chalmin, Dominique Bureau. Perspectives agricoles en France et en Europe. Conseil d'Analyse Économique. La Documentation Française Paris 2007.
- Cyclope. Les marchés mondiaux. Rapport 2007. Éditions Economica Paris 2007.
- Benoît Faivre-Dupaigre, Pierre Alary, Roger Blein, Bio Goura Soulé. Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest. FARM février 2008.
- Michel Griffon. Nourrir la planète. Éditions Odile Jacob mai 2006.
- Michel Griffon. Pour des agricultures écologiquement intensives. Les leçons inaugurales du Groupe ESA 2007.
- Pierre Jacquet et Laurence Tubiana. Regards sur le Terre 2008, la biodiversité. Sciences Po Les presses 2007.
- Louis Malassis. Ils vous nourriront tous, les paysans du monde, si... .CIRAD INRA 2006.
- Notre Europe. La PAC après 2013. Quel cadre pour l'agriculture après 2013 ? études et recherches 2007.
- Organisation Mondiale pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO). La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2007. FAO 2007.
- Erik Orsenna et le Cercle des économistes. Un monde de ressources rares. Éditions Perrin mars 2007.
- Edgard Pisani. Une politique mondiale pour nourrir le monde. Spunger-Verlag France 2007.
- Guy Sorman. L'économie ne ment pas. Fayard 2008.

