

## Un nouveau regard dans la lutte contre la pauvreté

---

**La coopération entre agriculteurs fonctionne. Les organisations professionnelles agricoles des pays de l'OCDE, engagées au sein du réseau AgriCord, demandent à leurs gouvernements d'accroître leurs efforts en investissement en faveur des organisations paysannes des pays en développement. Pour une lutte contre la pauvreté plus efficace, les agriculteurs doivent être au cœur des politiques de développement agricole.**

Nous regrettons que les organisations paysannes soient toujours négligées en termes de volume d'aide, malgré d'innombrables promesses d'un soutien plus intense à l'agriculture et un regain d'intérêt pour le rôle de ces organisations dans le développement. Nous craignons que les gouvernements et les bailleurs de fonds manquent une opportunité unique d'aider à réduire la pauvreté.

- Avec nous, de nombreux acteurs de terrain, universitaires et bailleurs de fonds, savent à présent que les organisations paysannes sont essentielles dans la lutte contre la pauvreté. Ces organisations sont d'une importance déterminante pour le développement. Elles constituent de puissants vecteurs de nouvelles idées, technologies et connaissances dans de vastes régions. Ces institutions, grâce à leur importance à tous les niveaux de la société et leur structure à plusieurs niveaux, constituent de véritables interfaces commerciales qui atteignent le niveau le plus bas de la pyramide sociale. Dans le même temps, elles sont le relais de la parole des plus pauvres. La démocratie rurale, la croissance économique et la répartition des revenus tirent profit des actions d'agriculteurs organisés.
- Nos collègues, les organisations paysannes des pays en développement, confirment que le soutien qui leur est accordé a en effet légèrement augmenté, mais que la qualité de cette aide n'est pas à la hauteur de leurs attentes. Les bailleurs de fonds ne semblent donc rien retirer de leur expérience.
- Nous prenons bonne note des promesses des bailleurs de fonds bilatéraux et institutionnels, et des gouvernements des pays en développement, de renforcer leur soutien à l'agriculture. Il est peu probable que ces promesses compensent la chute des aides au développement agricole qui dure depuis le début des années 80. Face à l'augmentation du nombre de personnes touchées par la pauvreté, la croissance prévue des aides extérieures ne suffira pas, en particulier sur le continent africain. Nous regrettons surtout que de nombreux gouvernements africains ne s'investissent toujours pas dans le développement de leur propre agriculture. Nous devons donc conclure que le volume des aides aux organisations paysannes demeure encore toujours limité.
- Les soutiens bilatéraux et multilatéraux à l'agriculture sont canalisés par les gouvernements. Les agriculteurs ne sont que rarement directement impliqués. Nous pensons que le « public » doit se mettre à l'écoute du « privé ». L'agriculture est essentiellement une activité du secteur privé. Les entrepreneurs agricoles, notamment les petits exploitants, se regroupent en coopératives et associations afin de promouvoir leur production, la commercialisation de leurs produits, leurs *expériences entrepreneuriales*, ... Nous regrettons que les bailleurs de fonds n'accordent pas plus attention à d'autres formes d'aides que celles des voies officielles, gouvernementales.
- Pourquoi ne pas utiliser le canal le plus évident : les organisations mises sur pied par les entrepreneurs ruraux? Les bailleurs de fonds doivent accorder une réelle confiance aux organisations paysannes et aux fédérations qui regroupent de nombreuses coopératives et associations capables de toucher individuellement les petits exploitants. Nous commençons à nous rendre compte que bon nombre de bailleurs de fonds rechignent, ou ne sont pas équipés, pour investir dans le secteur privé, plus risqué, auquel appartiennent les organisations paysannes.

Nous insistons sur les cinq principes suivants, qui visent au développement de l'agriculture et à la réduction de la pauvreté :

1. Les bailleurs de fonds doivent encore accroître leur soutien à l'agriculture, en fonction du niveau de pauvreté des pays partenaires et dépasser les niveaux atteints au début des années '80.
2. Les bailleurs de fonds doivent à nouveau s'interroger sur l'importance relative de chaque bénéficiaire des aides à l'agriculture. Face aux défis du développement de l'agriculture et aux imperfections du marché dans les pays en développement, il est plus efficace d'investir directement dans le renforcement des organisations paysannes plutôt que de ne travailler qu'avec des gouvernements peu impliqués.
3. Les flux d'aides aux organisations paysannes doivent être coordonnés par les organisations paysannes ; et l'ensemble de cette aide et son utilisation par les organisations paysannes doivent être transparents pour toutes les parties concernées.
4. Les bailleurs de fonds doivent accepter que l'investissement dans le développement de l'agriculture, et particulièrement dans les partenariats public-privé et le développement du secteur privé par le biais d'organisations paysannes, comporte des risques. Ils doivent prendre ses risques en compte dans leurs modes de coopération.
5. Il n'y a pas d'approche du soutien aux organisations paysannes toute faite. Les stratégies et le renforcement des capacités des organisations paysannes doivent se faire sur mesure. L'apprentissage conjoint entre organisations paysannes et bailleurs de fonds devrait faire l'objet d'un soutien explicite.

## **Un nouveau regard dans la lutte contre la pauvreté**

### **- Discussion**

#### **Une promotion ascendante de l'efficacité de l'aide**

- › Nous voulons que les bailleurs de fonds revoient leur soutien à l'agriculture aux gouvernements des pays en développement et réfléchissent à une répartition plus équilibrée de cette aide entre institutions publiques et privées. Seuls les gouvernements qui s'engagent à investir dans l'agriculture devraient être soutenus via une enveloppe importante d'aides destinées au développement agricole. Dans le cas contraire, les bailleurs de fonds devraient rechercher des alternatives pour investir dans l'agriculture. Le secteur agricole organisé constitue une telle alternative.
- › Nous insistons auprès des bailleurs de fonds pour qu'ils augmentent leur soutien à l'agriculture pour dépasser le niveau du début des années '80, en fonction du degré de pauvreté des pays concernés.

Nous sommes convaincus que le soutien à l'agriculture demeure nécessaire à la réduction de la pauvreté. 75 % des pauvres du monde travaillent et vivent dans des régions rurales et, selon les estimations, 60 % d'entre eux seront dans la même situation d'ici 2025. De plus, les analyses et les exemples du terrain prouvent que le développement de l'agriculture est l'effet de levier le plus puissant dans la réduction de la pauvreté dans les premières phases du développement. Dans le même temps, nous avons appris que, sans soutien des politiques publiques et des institutions, le développement de l'agriculture en faveur des pauvres ne peut avoir lieu. Malheureusement, les dernières tendances le confirment encore : la hausse des prix du riz, par exemple, ne s'est pas traduite par une augmentation de la production des petits agriculteurs dans les pays en développement les plus pauvres.

Nous apprécions que, de manière générale, il soit admis que l'agriculture dispose d'un rôle fondamental dans la réduction de la pauvreté qui nécessite qu'elle soit soutenue. Toutefois, nous sommes profondément surpris par l'attitude des bailleurs de fonds et des gouvernements des pays en voie de développement qui continuent de négliger l'agriculture. Nous saluons les récentes promesses de bailleurs de fonds souhaitant augmenter les investissements dans l'agriculture, suite à la crise des prix alimentaires de 2007-2008. Cependant, dans le même temps, nous constatons que la tendance baissière des aides à l'agriculture depuis les années '80 (une chute de près de deux tiers) risque de ne pas être compensée, malgré le nombre toujours plus élevé de personnes souffrant de la faim, surtout en Afrique. Nous craignons que l'urgence ne soit pas considérée à sa juste mesure: au lieu de diminuer de moitié, l'an dernier, le nombre de personnes souffrant de la famine a augmenté de 100 millions.

Nous regrettons que les promesses des bailleurs de fonds envers l'agriculture demeurent en général limitées, mais nous sommes encore plus soucieux à propos de l'engagement des gouvernements de pays en développement d'investir dans l'agriculture, plus spécialement en Afrique sub-saharienne. La Déclaration de Maputo, signée par les chefs d'Etat africains et renouvelée en 2005, s'engage à investir 10 % du budget national dans l'agriculture, d'ici 2010. Sur les 53 pays africains, seuls 6 ont atteint la barre des 10 % et 13 se situent dans une fourchette comprise entre 5 et 10 %. 15 pays ont investis moins de 5 % de leur budget dans l'agriculture. 18 n'ont pas fourni de données au secrétariat du NEPAD. Nous voulons adresser un message aux bailleurs de fonds et leur demander : pourquoi continuez-vous à soutenir ces gouvernements, s'ils n'investissent pas eux-mêmes dans l'agriculture afin de réduire la pauvreté ?

#### **Diversifier les destinataires des aides**

- › Nous conseillons fortement de soutenir directement les organisations paysannes, en tant que voie alternative aux gouvernements. Des organisations paysannes solides peuvent défendre les intérêts des agriculteurs auprès de leur gouvernement et peuvent, par leurs actions, corriger les imperfections du marché au bénéfice d'un développement de l'agriculture en faveur des pauvres.

Nous ne sommes pas les seuls à remarquer qu'après cinquante années d'expérience, la plupart des bailleurs de fonds ne savent toujours pas comment rassembler, coordonner et faire parvenir les aides destinées à accélérer le développement de l'agriculture et rural. L'agriculture est revenue sur le devant de la scène, mais cette ignorance demeure d'actualité. Nous observons que la plupart des bailleurs de fonds continuent d'utiliser la voie gouvernementale, en dépit du peu d'intérêt des gouvernements des pays en voie de développement pour l'agriculture. Nous ne parvenons pas à comprendre cette situation.

Il existe encore d'autres soucis d'ordre stratégique sur le contexte institutionnel du développement de l'agriculture. Nos collègues des pays en voie de développement nous informent sur la complexité de l'accès aux aides gouvernementales à l'agriculture. Malgré la pertinence de certaines stratégies publiques, celles-ci sont mises en œuvre par plusieurs ministères à la fois, perturbant la décentralisation. La nature de ces aides ne leur permet pas forcément de toucher directement les individus, de corriger la vulnérabilité spécifique de certaines régions et d'appuyer certains groupes d'agriculteurs. Le fait que les pays disposant de meilleures stratégies sectorielles, et d'une meilleure coordination des aides agricoles, n'affichent pas des taux de croissance de l'agriculture plus élevés, bien au contraire, démontre toute la complexité du problème.

Nous savons tous que les stratégies agricoles nationales en faveur des pauvres dans les pays en voie de développement ne sont assorties d'aucunes garanties. Ces stratégies sont élaborées selon des considérations politiques et nous regrettons, comme beaucoup d'autres, que la voix des agriculteurs ne soit pas véritablement écoutée.

Enfin, nous entrons dans une époque où l'agriculture s'avère être une activité essentiellement privée. Nous savons que les gouvernements ne peuvent et ne devraient pas vouloir en exercer le contrôle. Tout ce qu'ils peuvent faire, c'est créer un environnement favorable, encourager l'entrepreneuriat et l'investissement en fournissant les moyens publics requis. Bien sûr, dans les régions les plus pauvres, où l'agriculture remplit principalement une fonction de filet de sécurité, des soutiens publics équilibrés destinés aux agriculteurs sont plus appropriés. Heureusement, le monde des bailleurs de fonds se montre de plus en plus convaincu que le rôle des gouvernements est de faciliter, coordonner et promouvoir les énergie et les ressources des agriculteurs, des entreprises et des

organisations civiles au service du développement agricole. Cela implique, en partie, de prévoir une contribution importante des deniers publics, par exemple, pour le réseau routier rural et la recherche, mais également pour la promotion d'institutions qui corrigent les imperfections du marché et encouragent les mesures collectives là où les actions individuelles ne suffisent pas.

Nos collègues des organisations paysannes dans les pays en développement, nous ont convaincu qu'ils peuvent porter un message à leurs gouvernements pour qu'ils investissent et mettent en place des politiques en faveur du développement de l'agriculture et de la lutte contre la pauvreté. Ces organisations ont également démontré qu'en tant qu'institutions, elles peuvent jouer un rôle essentiel dans la correction des imperfections du marché lorsqu'elles assument des fonctions dans la chaîne d'approvisionnement (transport, entreposage, traitement, fourniture) ou dans la coordination des agriculteurs et des négociations conjointes.

### **Des flux d'aides sur mesure et transparents. Tirer profit de l'expérience.**

- › Nous plaçons pour un soutien aux organisations paysannes en fonction de leurs capacités initiales, leurs politiques, leurs stratégies et leur dynamique. Nous insistons sur le fait qu'il faut éviter de recourir à des approches types, mais que la complexité du développement institutionnel des organisations paysannes soit reconnue.
- › Nous appelons également à une meilleure coordination et plus de transparence dans les flux d'aides aux organisations paysannes.
- › Nous sommes convaincus que l'on peut intensifier l'apprentissage coordonné, sous la forme d'une initiative conjointe entre organisations paysannes et bailleurs de fonds.

Nous nous félicitons des initiatives actuelles des bailleurs de fonds visant à appuyer les organisations paysannes. Toutefois, nous pensons qu'il est nécessaire de renforcer les aspects qualitatifs. Aujourd'hui, le soutien aux organisations paysannes est dispersé et généralement de piètre qualité. Le soutien aux organisations paysannes souffre principalement d'un manque de coordination. Nous pouvons observer que ces organisations perçoivent des aides provenant de différents canaux. Accorder une enveloppe d'aides éparpillées et s'adapter aux stratégies des différents bailleurs de fonds, tout cela ne laisse que peu d'opportunités aux organisations paysannes de développer leur propre stratégie, plan et identité. Par ailleurs, nous regrettons également que les bailleurs, qui soutiennent les groupes agricoles locaux ou régionaux, n'appuient pas toujours les organisations paysannes au niveau national.

De plus, nous pensons que trop de bailleurs de fonds sont convaincus du bien-fondé d'approches types dans le développement institutionnel, mais ne les appliquent pas. En réalité, l'issue est souvent le recours aux institutions de second plan. Les bailleurs de fonds tendent aussi à avoir un comportement trop laxiste envers l'obligation de rendre compte des organisations paysannes. Nous craignons que ces pratiques ne sapent le développement, au lieu de renforcer les organisations paysannes des pays en développement.

Finalement, les approches types ne pouvant être appliquées, les organisations paysannes et les bailleurs de fonds, doivent tirer les leçons de leurs expériences. L'expérimentation est positive, mais les leçons de ces ne sont que trop rarement exploitées par les organisations paysannes et les bailleurs de fonds.

### **Inclure les organisations paysannes fragiles et accepter le risque**

- › Nous demandons, en lien avec la Déclaration de Paris vis-à-vis des Etats fragiles, de ne pas délaissier les organisations paysannes en se référant systématiquement à leur fragilité et à leur diversité, mais plutôt de trouver des façons appropriées de renforcer progressivement leurs capacités tout en préservant leur identité.
- › Nous sommes convaincus que les bailleurs de fonds doivent accepter le risque et que la réduction de la pauvreté par le biais de l'agriculture se fera via les chemins parsemés d'embûches des institutions et par le développement du secteur privé. Cet appui ne portera pas nécessairement ses fruits à court terme, mais doit s'inscrire à moyen et long terme.
- › Nous appelons à une hausse des investissements dans des partenariats public-privé, à l'initiative des organisations paysannes.

Nous regrettons que, même lorsque les bailleurs de fonds considèrent que le rôle des organisations paysannes et des investissements directs dans ces structures est approprié, certains facteurs les empêchent de les soutenir efficacement. Premièrement, les organisations paysannes sont considérées comme fragiles et manquant de capacité d'absorption de l'aide, disposant d'une responsabilisation naissante et pas encore assez solides pour agir en tant qu'institutions de marché ou pour influencer des politiques. Les bailleurs de fonds doivent leur faire confiance et adapter leur soutien à la capacité de ces organisations, au lieu de s'en détourner et de n'utiliser que les habituelles voies gouvernementales.

De même, la réalité nous pousse à conclure qu'après des années de coopération au développement, les bailleurs de fonds ont toujours aussi peur du risque et renâclent à investir dans le développement du secteur privé agricole et dans les organisations paysannes en tant qu'acteurs de marché. Le succès d'un investissement dépend en effet partiellement du développement du secteur privé agricole, un secteur en proie aux aléas du climat et des marchés. Nous pensons que les bailleurs de fonds ont tort de mettre « *tous leurs œufs dans le même panier* » et de concentrer leurs aides sur les seuls véhicules d'aides publics, surtout dans un secteur comme l'agriculture, caractérisé par l'entrepreneuriat privé.

(c) AgriCord, juillet 2008

### **Références**

Cabral L. et I. Scoones, Donor Policy Narratives: What Role for Agriculture, 2008, the Future Agriculture Consortium, Briefing.  
DFID, Growth and Poverty Reduction, the Role of Agriculture, 2005, DFID, Royaume Uni.

DGIS, Agriculture, rural economic development and food security, 2008, SED Department, La Haye Pays-Bas.

Kariuki N. E. , Harnessing Farmers Efforts to Food Security in Africa, 2009, Réunion du Comité régional de la FIPA, Nairobi, avril 2009.

NEPAD, CAADP Annual Report 2008, 2009, Afrique du Sud.

OECD, Paris Declaration, 2005 and Accra Agenda for Action, 2008.

OECD and FAO, Agricultural Outlook 2009, 2009, OCDE.

Pellerin L., Building a Stronger International Alliance for Strengthening Producer Organisations in Developing Countries, 2009, AgriCord Rapport annuel, AgriCord.

Rodrik, D., Second-best Institutions, 2008, NBER working Paper no 14050, Harvard University.

Tollens, E., Reinvesting in Agriculture, Current Challenges, 2009, K.U.Leuven, Belgique

Vashee A., Food Price Volatility – How to Help Smallholder Farmers Manage Risk and Uncertainty, 2009, FIDA Conseil des gouverneurs 18 février, Rome.

Wiggins S. et F. Shenggen, The Future of Smallholder Agriculture, Platform Policy Brief, 2008, Global Donor Platform for Rural Development, ODI et IFPRI.

Wilkinson, J., Producer Organisations and the Food Crisis, Capacity.Org, Issue 34, août 2008.

Worldbank, World Development Report 2008: Agriculture for Development, 2008, Washington DC.