

Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Extrait du rapport¹

Paysans et entrepreneurs: investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire

Résumé et recommandations

En octobre 2011, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a demandé au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de prévoir *«une étude comparative des obstacles à l'investissement agricole des petits exploitants dans différents contextes, ainsi que des options de politique générale pour lever ces obstacles, et de prendre en compte, ce faisant, les travaux réalisés dans ce domaine par le FIDA et la FAO dans le contexte du Comité de l'agriculture, ainsi que les activités d'autres partenaires clés. Cette étude devrait comprendre une évaluation comparative des stratégies permettant de lier les petits exploitants aux chaînes de valeur agroalimentaires sur les marchés nationaux et régionaux, et présenter les enseignements pouvant être tirés de différentes expériences, et elle devrait également évaluer les incidences des partenariats entre secteur public et secteur privé, entre secteur coopératif agricole et secteur privé et au sein du seul secteur privé sur les petits exploitants»* (CSA, 2011 – Rapport final de la trente-septième session).

Pour répondre à cette demande, il faut d'abord définir la petite agriculture, comprendre ce qu'elle recouvre, la portée et la finalité des investissements, et ensuite placer la question dans une perspective plus large en examinant notamment sa contribution à la sécurité alimentaire et ses futures trajectoires, compte tenu des divers contextes régionaux et nationaux.

Sur les 1,4 milliard de personnes dans le monde qui vivent dans une pauvreté extrême (avec moins de

¹ HLPE, 2013. Paysans et entrepreneurs: investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome 2013. La version intégrale du rapport est disponible gratuitement à l'adresse www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

1,25 USD par jour), 70 pour cent vivraient dans des zones rurales et la plupart d'entre elles seraient partiellement (ou complètement) tributaires de l'agriculture. C'est donc en raison de l'urgente nécessité de réduire la pauvreté que la petite agriculture occupe désormais le devant de la scène.

Principales observations

1. Qu'est-ce que la petite agriculture?

1. Il existe plusieurs définitions de la «petite agriculture ²» et chaque définition a une incidence sur le calcul du nombre d'exploitants agricoles. Les définitions nous servent également à mieux comprendre les besoins d'investissement des petits exploitants. Un débat sur les «définitions» n'est donc ni futile ni académique car il influe sur les politiques et a une incidence sur les moyens d'existence.
2. La petite agriculture est pratiquée par des familles (incluant un ou plusieurs ménages) qui utilisent uniquement ou essentiellement la force de travail de leurs membres et en tirent une part importante, quoique variable, de leurs revenus, en nature ou en espèces. L'agriculture comprend la culture, l'élevage, la foresterie et la pêche artisanale. Les exploitations sont gérées par des groupes familiaux, dirigés en grande partie par des femmes, qui jouent des rôles importants dans les activités de production, de transformation et de commercialisation.
3. La définition de la «petite agriculture » ne peut pas être rigide ou «universelle»: il existe en effet de nombreuses variations propres à chaque contexte spécifique, régional, national et local, et qui évoluent à mesure que les économies se transforment. Les classifications de la «petite agriculture» fondées sur la taille de l'exploitation peuvent être trompeuses. Une petite exploitation est «petite» parce que ses ressources, en particulier les terres, sont maigres et que les utiliser pour générer un niveau de revenus qui aide à satisfaire les besoins essentiels nécessite en conséquence un niveau élevé de la productivité totale des facteurs, elle-même supposant un niveau non négligeable d'investissement.
4. On peut aussi définir la petite agriculture par rapport aux deux opposés: d'un côté les grandes exploitations agricoles qui emploient de la main-d'œuvre, et de l'autre les paysans sans terre.
5. Les activités non agricoles jouent un rôle important car elles fournissent des revenus supplémentaires aux petits exploitants et permettent à ces derniers de diversifier les risques et donc d'améliorer leur résilience aux chocs qui ont une incidence directe sur l'agriculture. Elles sont une caractéristique commune des économies rurales, dans les pays développés comme dans les pays en développement, et offrent des possibilités d'investissement pour soutenir les petits exploitants.
6. La famille est en même temps une unité sociale de production et de consommation et une source de main-d'œuvre pour l'agriculture. Les aspects productifs et familiaux des petites exploitations agricoles sont étroitement liés. Ces liens expliquent certaines des contraintes qui pèsent sur les petits exploitants concernant les investissements, car les chocs et les risques peuvent avoir des effets à la fois sur la production et sur la famille. Ils expliquent aussi la résilience des sociétés rurales car les liens de réciprocité s'appuient sur la parenté et la proximité sociale.
7. De nos jours, les petits exploitants qui sont isolés de toute forme d'échange commercial n'ont plus

² Le présent rapport examine principalement les systèmes de culture et d'élevage sous l'angle de la petite exploitation agricole. Certaines des analyses et recommandations qu'il contient peuvent aussi s'appliquer à d'autres systèmes. Les questions spécifiques liées à la pêche et à l'aquaculture seront examinées dans le prochain rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur le rôle de la pêche durable et de l'aquaculture pour parvenir à la sécurité alimentaire et la nutrition (à paraître en 2014).

aucune importance du point de vue social ou économique, mais ceux qui produisent uniquement ou principalement pour leur subsistance ne sont pas rares – quelle que soit la région considérée. Ces exploitations utilisent leur propre production pour la consommation alimentaire, comme complément de leurs faibles revenus monétaires. Les petits exploitants de ce type font partie de l'économie de marché car ils fournissent leur force de travail, et leur sécurité alimentaire dépend de leur production, qui n'entre pas nécessairement dans les circuits commerciaux.

8. Au niveau collectif, les familles des petits exploitants font partie de réseaux sociaux dans le cadre desquels l'assistance mutuelle et la réciprocité se traduisent par des investissements collectifs (principalement par des échanges de travail) et des systèmes de solidarité. Elles participent aussi – lorsque la liberté politique le permet – à des organisations de producteurs ruraux et des associations de développement local afin d'améliorer la fourniture de services, notamment l'accès aux marchés, le pouvoir de marché, l'accès aux avoirs productifs et la capacité de se faire entendre dans les débats sur les politiques publiques.
9. Pour évaluer l'ampleur et la diversité de la petite agriculture et éclairer l'élaboration de politiques responsables, il faut disposer de données complètes et précises, non seulement sur la superficie des terres mais aussi sur la composition des avoirs (qui résultent d'investissements antérieurs), la production et les sources de revenus. Ces données ne sont pas actuellement disponibles au niveau mondial; elles le sont au niveau national, mais pour certains pays seulement. Le Programme du recensement mondial de l'agriculture de la FAO définit et organise la façon dont les recensements doivent être effectués dans tous les pays. Cependant, trois difficultés doivent être surmontées à cet égard: i) tous les pays n'ont pas les moyens, l'intérêt et les capacités de les mener à bien: le dernier recensement mondial de l'agriculture mené à bien ne concerne que 114 pays; ii) les données ne sont pas toujours homogènes et comparables car elles peuvent varier selon les priorités spécifiques de chaque pays; enfin iii) elles ne sont pas liées aux statistiques de la production, ce qui ne permet pas d'établir facilement un lien avec la production mondiale et nationale selon le type d'exploitation.

2. Pourquoi investir dans la petite agriculture?

10. La petite agriculture est le fondement de la sécurité alimentaire dans de nombreux pays et constitue une partie importante du paysage socio-économique et écologique dans tous les pays. En raison de l'urbanisation, de l'intégration et de la mondialisation des marchés, le secteur subit des mutations profondes qui sont d'un intérêt national vital, qui sont souvent contraires aux intérêts des petits exploitants, et qui sont d'autant moins inévitables ou fortuites qu'elles découlent d'un choix social. Selon les contextes régionaux, nationaux et infranationaux, ces mutations peuvent produire divers modèles qui sont tous caractérisés par une certaine proportion de petites et de grandes exploitations, et qui ont tous une incidence sur la diversification des économies rurales.
11. La mutation structurelle qui s'est produite dans les pays occidentaux et dans certains pays d'Asie et d'Amérique latine était fondée sur une utilisation intensive des ressources, sur l'aptitude de ces économies à créer des emplois dans d'autres secteurs, ou encore sur la possibilité de migrations nationales ou internationales massives. La situation est assez différente aujourd'hui car les modèles économiques et démographiques des régions sont contrastés, ce qui a une incidence sur la création d'emplois dans les secteurs non agricoles et la capacité d'absorption de nouveaux entrants par le marché du travail.
12. Les petits exploitants contribuent à la sécurité alimentaire et la nutrition dans le monde tout en jouant d'autres rôles connexes dans leurs territoires. L'expérience montre que la petite agriculture, lorsqu'elle est soutenue de manière appropriée par des politiques et des investissements publics, a la capacité de contribuer efficacement à la sécurité alimentaire, à la souveraineté alimentaire et, d'une façon importante, à la croissance économique, à la création d'emplois, à la réduction de la pauvreté, à l'émancipation de groupes négligés et marginalisés, et à la réduction des inégalités géographiques et socioéconomiques. Dans un environnement institutionnel et politique favorable, elle peut contribuer à la gestion durable de la biodiversité et d'autres ressources naturelles, tout en

préservant le patrimoine culturel.

13. La petite agriculture contribue à la sécurité alimentaire et la nutrition dans le monde à la fois directement, dans la mesure où elle lie la production et la consommation dans de nombreux ménages ruraux, et indirectement parce qu'elle a) fournit les principaux produits alimentaires aux marchés intérieurs, b) le fait d'une manière potentiellement résiliente et c) parce qu'elle est un filet de sécurité important dans de nombreux pays.
14. L'efficacité potentielle de la petite agriculture par rapport aux grandes exploitations est bien établie, notamment l'aptitude des petits exploitants à obtenir des rendements élevés grâce à l'utilisation du travail familial dans des systèmes de production diversifiés.
15. Pour nourrir l'humanité, il faudra, selon les prévisions, accorder une plus grande attention à l'utilisation durable des ressources naturelles et limiter les dégâts causés à l'environnement. À l'échelle mondiale, il faudra tenir compte de la pénurie croissante de combustibles fossiles, d'eau et de biomasse ainsi que de la baisse de la fertilité du sol. Il existe de nombreux exemples de petite agriculture durable et efficace (de la Chine et du Viet Nam au Costa Rica et au Guatemala) qui montrent qu'elle peut être un moyen efficace sur les plans économique, social et environnemental d'organiser la production agricole.
16. Il est réducteur de définir les petits exploitants par la taille de leurs exploitations mais les chiffres comparables réunis pour 81 pays sont néanmoins saisissants: dans cette série de données qui concerne les deux tiers de la population mondiale et 38 pour cent des superficies agricoles, 73 pour cent du nombre total des exploitations disposent de moins d'un hectare de terres et 85 pour cent disposent de moins de 2 hectares. Les exploitations qui sont inférieures à 2 hectares se trouvent pour la plupart en Asie. En Afrique, 80 pour cent des exploitations sont inférieures à 2 hectares. Le nombre total d'exploitations dans les pays en développement atteindrait les 500 millions. Selon le recensement mondial de l'agriculture, la Chine compte à elle seule près de 200 millions de petites exploitations. Elles ne couvrent que 10 pour cent des terres agricoles qui sont disponibles sur la planète et produisent 20 pour cent de tous les produits alimentaires dans le monde. Ces chiffres sont une indication importante de la productivité qui peut être atteinte dans des petites exploitations par rapport aux plus grandes.
17. Même dans les pays développés, les petits exploitants ont évolué sans pour autant disparaître. Bien qu'ils aient été négligés par des politiques qui ont souvent favorisé les gros agriculteurs, ils restent néanmoins numériquement importants selon le contexte national prédominant, et ils associent souvent les activités agricoles à d'autres activités de l'économie rurale non agricole.

3. Qui investit dans la petite agriculture?

18. La plupart des investissements dans la petite agriculture sont effectués par les petits exploitants eux-mêmes, selon différentes modalités. Il s'agit surtout d'investissements par le travail qui visent à élargir et améliorer la base de ressources et, dans une moindre mesure, d'acquisitions de nouvelles ressources supplémentaires, financées par des économies personnelles et des fonds envoyés par des membres de la famille. Ces investissements sont néanmoins limités car les besoins familiaux deviennent prioritaires lorsque les dépenses consacrées à l'alimentation, la santé ou l'éducation sont en jeu.
19. Les investissements publics dans et pour l'agriculture ont considérablement baissé depuis les années 80. Il est désormais généralement admis que l'agriculture a été négligée aux niveaux national et international. De nombreuses banques agricoles (dans la plupart des cas liées à l'État et bénéficiant de son soutien) ont disparu et les services de vulgarisation, la recherche appliquée, ainsi que les projets d'infrastructure et d'investissement ont perdu de l'importance depuis le milieu des années 1980.
20. Pendant ce temps, les grandes entreprises, axées le plus souvent sur les exportations agricoles,

ont été favorisées au détriment des petites exploitations qui produisaient (surtout, mais pas exclusivement) pour le marché intérieur. Ces grandes entreprises, ainsi que d'autres sociétés du secteur privé, étaient censées fournir les services marchands appropriés et le savoir technique dont les producteurs avaient besoin pour se mettre aux normes afin de répondre aux exigences du marché. Cet effet d'entraînement ne s'est produit que dans certaines régions, et souvent d'une manière qui a lésé les petits agriculteurs. En effet, sur le nombre total de petits exploitants, seule une minorité a pu bénéficier des programmes mis en œuvre.

21. Dans ce contexte, les pays comptent de plus en plus sur une utilisation plus efficace des partenariats public-privé (PPP) pour mieux mobiliser et orienter les investissements privés vers des objectifs collectifs. Ce terme générique recouvre des formes diverses de partenariat entre les acteurs publics et privés, qui étaient au départ utilisés pour de grands projets d'investissement, ainsi que pour la recherche et la technologie, et qui mettent désormais de plus en plus l'accent sur l'agriculture. De nombreux gouvernements ont commencé à élaborer des cadres juridiques pour cette forme de partenariat, y compris dans le secteur de l'agriculture, mais ils se heurtent à une double difficulté concernant ce dernier: comment faire fonctionner les partenariats dans l'intérêt des petits exploitants et comment faire participer ceux-ci à leur élaboration?

4. Quels sont les obstacles à l'investissement dans la petite agriculture?

22. Les petits exploitants qui doivent investir sont confrontés à divers obstacles souvent interdépendants: la pauvreté, les niveaux élevés de risque (personnel, naturel et technique, économique et financier), la réduction des superficies des parcelles, le manque de mesures d'incitation dans leurs environnements institutionnels et économiques, la difficulté d'accéder aux marchés appropriés, et la faible influence des organisations de petits producteurs dans les débats sur les politiques.
23. Les obstacles à l'investissement, très divers, peuvent être déterminés selon trois dimensions liées i) aux avoirs, ii) aux marchés et iii) aux institutions. Non seulement ces dimensions permettent de comprendre les différents obstacles à l'investissement mais elles donnent également des pistes pour les supprimer.
 - a) La première dimension concerne les avoirs productifs et naturels, notamment d'ordre physique, financier, social et humain. Les décisions d'investissement doivent prendre en compte la totalité des avoirs de la petite exploitation. Parmi les avoirs, la richesse en ressources naturelles de l'exploitation est un facteur déterminant, et il est important de noter qu'elle peut être améliorée par des investissements, même si elle est limitée. L'accès limité à la terre et à d'autres avoirs naturels (surtout l'eau) est l'un des obstacles les plus contraignants à l'investissement dans la petite agriculture, en particulier pour les femmes. L'accès très inégal à la terre et à l'eau amoindrit considérablement le potentiel productif des petits exploitants.
 - b) La deuxième dimension concerne les marchés et les agents des marchés. Des conditions défavorables telles que l'instabilité des prix, l'accès insuffisant aux marchés appropriés, notamment aux marchés financiers, le manque de pouvoir de négociation collective et le coût élevé des transactions découragent les investissements ou les rendent impossibles.
 - c) La troisième dimension traite des institutions et de la conception des politiques. Il est en effet essentiel que les politiques soient bien conçues, innovantes et facilitent la mise en place d'environnements institutionnels favorables. Les organisations de petits exploitants agricoles et l'action collective jouent un rôle crucial, mais leur participation effective se heurte à de nombreux obstacles, notamment, dans certains cas, à un manque de reconnaissance de leurs droits fondamentaux.

5. Quelles sont les stratégies qui ont donné la preuve qu'elles pouvaient lever ces obstacles et renforcer les investissements dans la petite agriculture?

24. Il faut, pour concrétiser pleinement le potentiel de la petite agriculture, réduire ou éliminer les obstacles qui limitent sa capacité d'investissement. Le premier objectif est de soutenir les investissements des petits exploitants eux-mêmes, mais leur capacité en la matière dépend d'autres investissements connexes dans l'action collective, les initiatives privées et les biens publics.
25. Pour être plus efficaces, les politiques doivent être intégrées; en clair, chaque politique doit venir en soutien des autres et non leur faire obstacle. Par exemple, des investissements dans les domaines de la recherche et de la vulgarisation ne déboucheront sur des améliorations que si on investit également dans la création et l'accès à de nouveaux marchés. De même, les investissements dans les travaux d'infrastructure seront plus efficaces s'ils favorisent les modèles de production et les marchés qui sont adaptés aux petits exploitants, et ils n'atteindront leur objectif que si des investissements sont aussi effectués dans la sécurisation des droits fonciers.
26. La gestion des besoins de l'agriculture et du développement rural doit tenir compte des rôles multifonctionnels joués par la petite agriculture dans le développement. En général, les ministères de l'agriculture ne sont pas en mesure d'assumer cette fonction. L'expérience montre que des politiques sectorielles ou ministérielles spécifiques sont d'autant plus efficaces qu'elles sont bien coordonnées. Il est donc essentiel d'établir, au niveau national, une gouvernance et des mécanismes de coordination entre les différents ministères, l'administration publique et les parties prenantes concernées.
27. L'agriculture en général, et la petite agriculture en particulier, sont souvent assujetties à des mutations profondes qui sont parfois positives et parfois négatives pour les petits exploitants et leur sécurité alimentaire. Ces mutations, qui ne sont pas inévitables, découlent de choix politiques implicites ou explicites qui ont souvent une importance cruciale pour le pays. Il est donc capital, dans le cadre de ces choix politiques, et compte tenu des spécificités nationales, de reconnaître et de favoriser les fonctions sociales, économiques et écologiques de la petite agriculture. En outre, les choix arrêtés et les politiques élaborées doivent être l'aboutissement de processus politiques transparents qui donnent la parole aux organisations de petits exploitants.
28. Les actions coordonnées visant à renforcer les investissements des petits exploitants et leur aptitude à investir sont de trois ordres et consistent à améliorer: les avoirs, les marchés et les institutions pour les petits exploitants. Ces actions ne se limitent pas à l'agriculture mais peuvent concerner également des activités non agricoles.
 - a) *Améliorer l'accès des petits exploitants aux avoirs naturels et productifs.* L'accès amélioré à la terre, la sécurité foncière et le droit d'utiliser les ressources constituant un bien commun sont des éléments essentiels de la sécurisation des moyens d'existence de nombreuses communautés de petits exploitants agricoles. Grâce à un accès sécurisé aux ressources (et à des incitations et des conditions institutionnelles adéquates qui permettent d'accroître la productivité de la main-d'œuvre familiale), la petite exploitation peut se procurer des revenus qui lui permettent de continuer à investir. On peut donc investir dans la petite agriculture pour améliorer l'efficacité et les résultats des petits exploitants sans pour autant accroître la taille des exploitations agricoles.
 - b) *Améliorer l'accès des petits exploitants aux marchés.* La petite agriculture doit être mieux reliée aux marchés, et il faut pour cela réduire le coût des transactions, améliorer les infrastructures et encourager l'investissement public. Il faut également définir la meilleure façon d'investir et trouver les acteurs qui permettront d'accroître et de conserver davantage de valeur ajoutée aux niveaux de l'exploitation familiale et du territoire. Pour créer des conditions favorables, il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en place de nouveaux marchés (tels que les «circuits courts» qui réduisent la distance entre les consommateurs et

les producteurs, et les programmes d'achat publics) et de réglementer différemment les marchés existants. On pourrait notamment améliorer le marché intérieur en mettant en œuvre des stratégies adéquates qui, en associant des investissements publics et privés, pourraient bénéficier tant aux producteurs qu'aux consommateurs.

Les avantages et les inconvénients de l'agriculture sous contrat ont suscité une polémique. En effet, cette forme d'agriculture ne peut pas être une solution miracle aux problèmes des petits exploitants, ni s'appliquer à tous les petits exploitants du monde entier. Cependant, en raison de son potentiel, le présent rapport suggère d'étudier les conditions économiques et institutionnelles qui permettraient à l'agriculture sous contrat d'être un processus ouvert, équitable et transparent pour tous les petits exploitants. Il faudrait pour cela contrôler les mécanismes d'obligation redditionnelle sur l'impact de ce type d'agriculture sur la sécurité alimentaire des ménages, notamment, et sur la répartition de la valeur ajoutée entre les diverses parties prenantes. Le renforcement de la compétitivité de la petite agriculture passe par un accès plus aisé à des programmes de crédit innovants, à des investissements collectifs dans le capital physique et social, ainsi qu'à des avoirs collectifs de nature à améliorer les débouchés.

- c) *Faire fonctionner les institutions au profit des petits exploitants.* L'État a un rôle clé à jouer dans la réglementation des relations de marché. Il est donc important d'investir dans le rétablissement (le cas échéant) de l'autorité et de la capacité de l'État en rétablissant et en renforçant l'aptitude du secteur public à agir efficacement en faveur du développement de la petite agriculture, notamment en rendant compte des ressources allouées. L'État et les autorités locales ont aussi une responsabilité essentielle, qui est celle de reconnaître et d'appliquer les droits des petits exploitants, par exemple pour l'accès à la terre et à l'eau, et surtout d'assurer la sécurité des droits fonciers et de faciliter l'accès aux ressources constituant un bien commun.

La plupart des programmes de développement agricole ont été conçus en vue d'accroître la productivité par l'utilisation intensive des technologies, mais d'autres objectifs doivent aussi être pris en compte, notamment le renforcement de la résilience. Les systèmes de recherche et de vulgarisation sont cruciaux pour accroître l'investissement dans la petite agriculture, car ils permettent de concevoir et de promouvoir des méthodes et des pratiques adaptées aux besoins des petits exploitants, tels que les approches agroécologiques, par exemple, et d'autres pratiques d'intensification durable visant à utiliser plus efficacement les intrants et à réduire la pénibilité du travail agricole.

29. Il est également essentiel d'investir dans les biens publics pour réduire la pauvreté dans la population rurale et les disparités régionales. Il faut pour cela mettre l'accent sur l'agriculture en privilégiant, par exemple, la recherche et la vulgarisation, mais aussi sur les biens publics de base pour la population rurale, comme les routes et les communications, l'électricité, l'irrigation, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. La main-d'œuvre familiale constitue le principal avoir des petits exploitants. La sous-alimentation, le manque d'accès à l'eau potable, les maladies, l'absence d'éducation, les relations extrêmement inéquitables entre les hommes et les femmes, etc. ont des effets négatifs sur la qualité et la quantité de la main-d'œuvre familiale utilisable. Il est donc absolument essentiel de satisfaire aux besoins fondamentaux. La fourniture de meilleurs services aux petits exploitants leur permettrait de mieux investir, – non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans des activités non agricoles qui pourraient devenir une source de revenus monétaires et d'envois de fonds susceptibles d'être investis dans l'agriculture.
30. Donner davantage de résonance à la voix collective des petits exploitants à différents niveaux est l'une des priorités des programmes visant à améliorer les capacités d'investissement; il serait bon, en effet, que les organisations puissent examiner elles-mêmes les investissements qui sont destinés à leurs membres dans une économie de marché. Elles auront besoin du soutien public pour fournir des services de meilleure qualité à leurs membres et faire valoir leurs intérêts.

31. Pour être efficaces, les politiques qui s'attaquent à la pauvreté, la malnutrition et la faim doivent être fondées sur le respect du droit à l'alimentation. Celui-ci diffère de la sécurité alimentaire sur deux points: il donne aux individus le droit – que les États sont tenus de garantir – d'accéder à une nourriture suffisante et aux ressources qui sont nécessaires pour bénéficier durablement de la sécurité alimentaire. La concrétisation du droit à l'alimentation pour les petits exploitants agricoles passe par une amélioration des investissements dans leur capacité de production et de création de revenus.

Recommandations

Les petits exploitants agricoles sont les principaux investisseurs dans leur exploitation car ils cherchent à accroître leur productivité, à améliorer leur bien-être, leur sécurité alimentaire et leur nutrition, et à réduire la dégradation de l'environnement. Cependant, les gouvernements et les donateurs ont un rôle fondamental à jouer car ils doivent mettre en place les politiques et fournir les biens publics qui faciliteront ce type d'investissement. Nous formulons ci-après un certain nombre de recommandations destinées aux gouvernements, aux donateurs et au CSA sur des politiques et des investissements publics qui pourraient aider les petits exploitants à investir par eux-mêmes. Ces recommandations peuvent également servir de base aux consultations qui sont actuellement menées par le CSA sur les principes relatifs aux investissements agricoles responsables.

1. Élaborer une stratégie nationale et mobiliser la volonté politique

a. Stratégies nationales de nature à favoriser les investissements des petits exploitants: Les gouvernements devraient élaborer et appliquer des stratégies à moyen et à long termes, ainsi que les politiques et budgets connexes, pour accroître l'aptitude des petites exploitations à jouer leurs rôles multifonctionnels dans le développement national. Ces rôles consistent notamment à contribuer à la croissance, à préserver les emplois, à réduire la pauvreté, à améliorer la gestion durable des ressources naturelles et à assurer la sécurité alimentaire. Ces stratégies nationales en faveur des investissements des petits exploitants devraient être profondément ancrées dans des processus participatifs ouverts en premier lieu aux organisations de petits exploitants et à tous les acteurs concernés.

b. Citoyenneté et droits: S'ils ne l'ont pas déjà fait, les gouvernements devraient reconnaître juridiquement les droits individuels et collectifs des petits exploitants, y compris leur droit de s'organiser démocratiquement, de s'exprimer dans les débats sur les politiques et de défendre leurs intérêts, en respectant un juste équilibre entre les âges et les sexes. La sécurisation des droits est importante, non seulement pour les intéressés eux-mêmes, mais aussi pour faciliter la mobilisation de la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre les stratégies nationales proposées ci-dessus.

c. Concrétiser le droit à l'alimentation pour les petits exploitants agricoles: Cette population est plus vulnérable à la malnutrition et à la faim. Elle se procure sa nourriture en s'auto-provisionnant, en échangeant des produits et en achetant des denrées en puisant dans ses revenus monétaires. Il convient donc non seulement d'augmenter le pouvoir d'achat, mais aussi de faciliter l'acquisition d'avoirs productifs, d'accroître la productivité des terres cultivées et de la main-d'œuvre familiale en organisant des formations appropriées, en utilisant des technologies adaptées et en fournissant des services d'appui, afin de parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le cadre d'une approche fondée sur le respect des droits.

2. Faciliter l'accès aux avoirs naturels

Les gouvernements doivent garantir le droit des petits exploitants agricoles à la sécurité de jouissance des terres et des ressources naturelles en appliquant les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*. Ils doivent aussi prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer la coopération et la gouvernance dans la gestion des ressources constituant un bien commun, notamment les systèmes de parcours, la biodiversité, l'eau, les forêts et les pêches. Les droits d'accès des femmes aux terres et aux ressources naturelles doivent être améliorés et renforcés. Les gouvernements doivent améliorer l'accès à la terre par divers moyens, notamment des processus de réforme foncière, en tirant parti des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays.

3. Instaurer un climat favorable aux investissements

a. Accès aux biens publics: Pour aider les petits exploitants à investir, il faut faciliter leur accès aux biens publics tant sur le plan de la production que sur celui de la consommation des ménages, sachant que les deux dimensions se renforcent mutuellement. Sur le plan de la production, les investissements publics seront dirigés, par exemple, vers les installations de gestion de l'eau et la conservation des sols. Sur le plan de la consommation, ils seront plutôt dirigés vers les services de santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement et la protection sociale. La productivité du travail augmentant, ces biens de consommation renforcent la partie des activités de la petite exploitation consacrées à la production. Il faut également des services de soutien adaptés aux différences des sexes pour reconnaître les différents rôles joués par les membres d'un ménage dans la production, la consommation et la reproduction de l'unité familiale sur la durée. Rappelons que la responsabilité de l'application de règles équitables permettant aux petits exploitants d'accéder à des biens et services publics incombe aux gouvernements et qu'il est essentiel d'assurer le bien-être et la compétitivité à cette catégorie de population.

b. Accès aux marchés: Les gouvernements devraient veiller en priorité à lier les petits exploitants aux marchés locaux, nationaux et régionaux, ainsi qu'aux nouveaux marchés qui créent des liens directs entre les producteurs et les consommateurs; ils devraient également les associer aux plans qui privilégient l'achat à de petites structures de produits alimentaires destinés à des programmes d'alimentation en milieu institutionnel et scolaire. L'établissement de liens avec le marché exige également d'investir dans des structures de transformation de petite et moyenne dimension et des petites unités de négoce au niveau du commerce de détail et de gros. Les dysfonctionnements du marché et l'instabilité des prix sont des éléments dissuasifs pour les petits exploitants lorsqu'il s'agit d'investir. L'intervention des gouvernements est importante pour réduire le coût des transactions sur les marchés et stabiliser les prix et les revenus des petits exploitants. S'agissant des possibilités de contractualisation dans les chaînes de valeur, les gouvernements devraient s'efforcer de mettre en place les instruments de réglementation nécessaires pour combler l'écart important qui existe, en termes de pouvoir politique et économique, entre les petits exploitants et leurs organisations d'une part, et les autres organisations contractualisées de l'autre.

c. Accès aux services financiers: Il est urgent d'améliorer l'accès des petits exploitants à des services financiers adaptés à leurs besoins, notamment en facilitant les opérations monétaires (telles que les virements de fonds par téléphone mobile), les dépôts d'épargne (et des incitations à épargner), le crédit à bas coût (tel que l'octroi de prêts par des groupes à responsabilité partagée) et l'assurance (telle que l'assurance indexée sur les conditions climatiques). Il faut également trouver de nouvelles solutions pour réduire les risques financiers, diminuer le coût des transactions et faciliter les investissements à long terme, par exemple dans les innovations technologiques et les améliorations de la fertilité du sol en Afrique subsaharienne. Il faut enfin alléger les contraintes de liquidités, non seulement pour les dépenses de fonctionnement (engrais, semences) mais aussi pour les investissements à moyen et long terme, en utilisant des mécanismes de subvention équitables.

4. Améliorer la productivité par la recherche et la vulgarisation

Il est urgent de mettre à niveau et de financer les systèmes nationaux de recherche et de vulgarisation qui visent spécifiquement les besoins des petits exploitants, en s'appuyant sur des mécanismes financiers. Le principal objectif serait d'accroître la productivité et la résilience en diversifiant le système de production et en mettant l'accent sur l'autoapprovisionnement en aliments à forte valeur nutritive. Il faudra cependant, pour améliorer conjointement la productivité et la résilience, beaucoup investir dans la recherche afin de développer des systèmes productifs d'exploitation des terres présentant un risque écologique minimum, de telle sorte que la biodiversité puisse être utilisée de manière productive et conservée. La recherche et la vulgarisation agricoles devraient contribuer à la conservation in situ et ex situ de la biodiversité agricole dans le cadre du changement climatique. Les approches agroécologiques et les principes de production écologique peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard. Les petits exploitants ont besoin de semences appropriées et d'équipements pour l'exploitation des terres, la transformation des produits alimentaires et d'autres transformations à valeur ajoutée. La collaboration internationale et le partage des expériences acquises en matière de développement technologique pour

les petits exploitants dans différentes régions du monde devraient être fermement encouragés, voire pilotés, par les organisations de petits producteurs.

5. Investir dans l'économie rurale non agricole et l'aménagement du territoire

a. Diversification des sources de revenus. Face au besoin d'échapper à la pauvreté et à la malnutrition, les petites exploitations familiales sont souvent obligées de trouver des sources de revenus complémentaires dans l'économie rurale non agricole. Pour sa part, un emploi rural non agricole rémunéré renforce la situation financière de l'exploitation car il améliore sa trésorerie, réduit les risques et soutient les investissements dans l'exploitation. C'est pourquoi il faut investir en faveur de l'économie rurale non agricole et de la décentralisation des activités économiques vers les zones rurales. Il faut également investir dans la formation des jeunes afin qu'ils trouvent un emploi soit dans l'agriculture modernisée, soit dans d'autres activités connexes et sur le marché du travail. L'aménagement du territoire peut être une plateforme efficace pour coordonner les investissements publics et privés dans l'agriculture et dans l'économie non agricole régionale.

b. La gouvernance de l'agriculture et le développement rural. Les dysfonctionnements importants du marché qui déstabilisent l'agriculture et les petits exploitants, et le besoin de coordination des programmes et des investissements publics et privés sous l'angle territorial appellent à la mise en place d'une gouvernance adéquate. La bonne gouvernance de l'agriculture et la gestion rationnelle du développement rural ne sont possibles que si l'on dépasse le cadre d'action des ministères de l'agriculture traditionnels. Différentes solutions doivent être adaptées aux contextes institutionnels et politiques nationaux. Les premiers enseignements tirés de la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire permettent de réfléchir sur les meilleures pratiques adoptées dans les pays et régions pour aider les petits exploitants agricoles à investir.

c. Actualiser les informations sur les petits exploitants. Afin de mieux étayer les stratégies nationales en faveur des investissements des petits exploitants, les institutions internationales, notamment la FAO, doivent, en coopération avec les gouvernements nationaux, améliorer la qualité et la quantité des informations relatives à l'évolution de la petite agriculture et à ses contributions à divers indicateurs, en particulier la mesure de la production alimentaire non commercialisée et la diversité des régimes alimentaires. Le Recensement mondial de l'agriculture et d'autres travaux de collecte de données devraient être harmonisés en vue d'améliorer les bases de données qui servent à prendre des décisions en matière d'investissement. Le financement international devrait aider les pays à mener à bien les recensements ainsi que les études connexes.

Recommandations à l'intention du CSA

1. Compte tenu du rôle essentiel des petits producteurs dans la réalisation de la sécurité alimentaire par l'action combinée de l'auto-provisionnement, l'échange de produits et les transactions commerciales, et du fait qu'une grande partie d'entre eux souffrent d'insécurité alimentaire, le CSA pourrait contribuer à mieux faire connaître les politiques, programmes et instruments qui sont nécessaires pour concrétiser le droit à l'alimentation des petits exploitants agricoles, en créant une plateforme permettant de partager les enseignements tirés et les meilleures pratiques entre les pays.

2. En vue d'appuyer les stratégies nationales en faveur des investissements des petits exploitants, le CSA pourrait demander au FIDA, à la Banque mondiale, aux organismes de financement bilatéraux et aux banques régionales de développement de financer des projets pilotes concernant la conception, la mise en œuvre et le suivi de ces stratégies dans un petit nombre de pays. Ces initiatives devraient s'inspirer des résultats du présent rapport. Leurs résultats devraient être communiqués au CSA et servir à évaluer et améliorer la conception de politiques plurisectorielles concernant cette question complexe.

3. L'agriculture sous contrat et les partenariats public-privé peuvent offrir des solutions pour améliorer la sécurité alimentaire des petits exploitants agricoles. Pour tirer un profit maximum des avantages, améliorer l'équité et l'incidence de ces arrangements sur la sécurité alimentaire, il faut élaborer des cadres pouvant être mis en place et suivis, approuvés par tous les pays et conçus avec la participation des petits exploitants. Le CSA pourrait relever le défi consistant à piloter des processus ouverts à tous les acteurs concernés afin d'élaborer i) des directives sur l'agriculture sous contrat, et ii) des directives sur les partenariats public-privé ayant trait aux investissements dans la petite agriculture.