



**CONSTRUIRE DES POLITIQUES AGRICOLES SUR DES SOUTIENS DIFFERENCIÉS
AUX EXPLOITATIONS FAMILIALES VIABLES**
Enjeux et perspectives en Afrique de l'Ouest

**Synthèse rédigée par
François Doligez, Gaëlle Perrin & Jérôme Coste
Iram-Afdi, mai 2018**

Agriculteurs français et développement international (Afdi) est une association de solidarité internationale qui construit des partenariats entre les mondes agricoles français et ceux des pays en développement. (www.afdi-opa.org)

Iram, Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement est un bureau d'études associatif alliant expertise indépendante de haut niveau et engagement éthique. (www.iram-fr.org)

Introduction

Des politiques agricoles renouvelées, de nouveaux défis à relever

Après trois décennies d'austérité, les questions agricoles sont nettement remontées dans l'agenda des politiques des pays ouest-africains. La crise alimentaire de 2007-2008 et les « émeutes de la faim », mais aussi, plus récemment, la problématique de l'adaptation au changement climatique et l'enjeu, avec la pression démographique, de l'emploi des jeunes ruraux ont rendu ces questions cruciales pour la sous-région, sur fond de préoccupations sur les migrations et la sécurité.

Face à ces défis, les gouvernements comme les organisations professionnelles agricoles sont confrontés à une « double, sinon triple, injonction » en matière de politiques agricoles¹. Si la priorité demeure l'accroissement de la production pour alimenter les villes et fournir des devises, les acteurs concernés sont également à la recherche de solutions à la hauteur du défi démographique, tout en s'efforçant de répondre aux questions environnementales et de s'adapter au changement climatique.

Controverses sur les modèles agricoles

L'élaboration des politiques agricoles s'avère de plus en plus complexe. Cette complexité résulte en premier lieu d'un emboîtement entre différents échelons : sous-régionaux (Ecowap de la CEDEAO), nationaux (Lois d'orientation agricole, Programmes d'investissement pour l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle) ou territoriaux (Fonds locaux de développement agricole). Par ailleurs, avec l'intérêt accru des investisseurs privés, locaux comme internationaux, ou de fonds souverains étrangers, les acteurs concernés se diversifient. Enfin, les « modèles agricoles » et leurs références se multiplient, qu'il s'agisse d'intensification agricole à base d'intrants et d'irrigation, de pôles de croissance, de révolution « doublement verte » ou de modèles en rupture comme, par exemple, l'agriculture biologique ou l'agro-écologie.

Pour les organisations professionnelles, ces modèles de développement agricole amènent de nouveaux débats sur la place de l'agriculture familiale par rapport à l'entreprise privée, sur les catégories d'exploitations agricoles à cibler pour renforcer leur viabilité ou sur les conditions d'une politique agricole réellement inclusive. Ces questionnements nourrissent le dialogue entre Afdi et ses partenaires ouest-africains et sont à l'origine de l'étude dont la présente synthèse est issue. Echangeant depuis 2016 sur ces sujets avec le Cirad et l'Iram, Afdi a engagé un premier travailⁱⁱ pour approfondir la question suivante : quel est le référentiel nécessaire en matière de catégorisation des exploitations agricoles familiales afin de pouvoir définir et mettre en œuvre des politiques agricoles ciblées ?

Hypothèses et démarche

Afin d'apporter des éléments de réponse à cette question, l'Iram a testé trois hypothèses emboîtées à l'origine du ciblage des soutiens en matière de politique agricole : i) la possibilité de catégoriser les exploitations selon leur degré de viabilité ; ii) le risque d'accaparement par les exploitations les mieux nanties en ressources en cas d'absence de ciblage des soutiens et, enfin, iii) la possibilité, ou l'acceptabilité, pour les acteurs (gouvernements, organisations professionnelles agricoles, partenaires techniques et financiers) de la mise en œuvre d'une politique de soutiens différenciés.

L'étude, qui a ciblé un large spectre de politiques, depuis les appuis productifs à la protection sociale, au travers de différents instruments (soutien au prix et aux revenus, foncier, financement, conseil) a retenu le Burkina Faso comme point d'application et bénéficié du soutien de la Confédération Paysanne

du Faso (CPF). En amont, un important travail documentaire (250 rapports, articles et textes juridiques) et d'entretiens auprès de professionnels et de chercheurs (30 entretiens) a été réalisé. L'étude a également élargi ses travaux sur deux politiques de référence en Afrique de l'Ouest, la politique « Faim zéro » du Brésil, reprise par l'Union africaine et le Plan Maroc Vert inspirant les orientations de différents gouvernements ouest-africainsⁱⁱⁱ.

Malgré l'ampleur de ces travaux, l'étude ne peut être considérée comme exhaustive et ne constitue pas, à ce stade, une comparaison rigoureuse des politiques de soutiens différenciés actuellement en vigueur. Les éléments qui sont proposés à la discussion ne constituent qu'une première approche pour approfondir et élargir la réflexion entre partenaires.

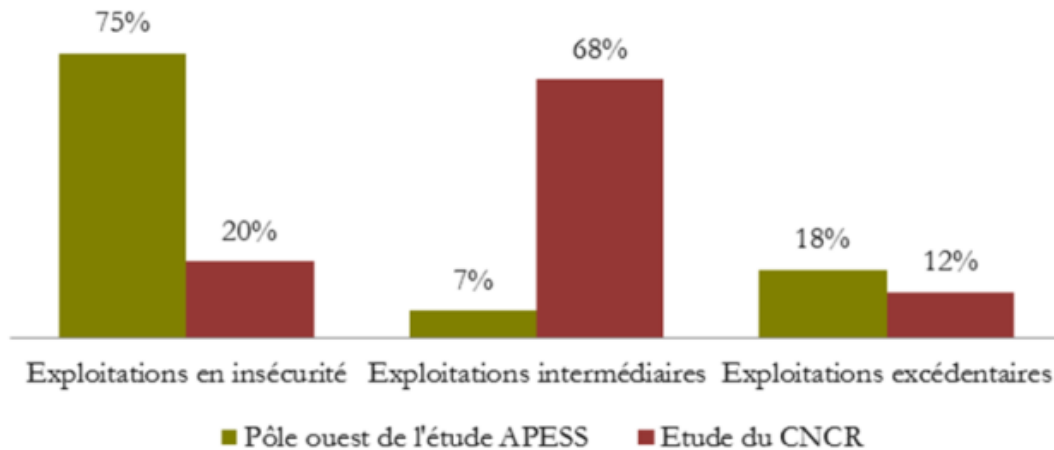
Cibler les soutiens sur les exploitations agricoles viables, quels enjeux ?

L'exploitation agricole familiale « viable », une notion complexe

Pour cibler les soutiens, les acteurs comme les textes de politiques sont confrontés à un problème de définition plus difficile qu'il n'y semble. On peut faire référence à la Commission européenne qui, pour la Politique agricole commune (PAC 2014-2020) a préféré dresser une « liste négative » pour définir les « agriculteurs actifs », laissant la responsabilité des critères à ses Etats-membres. « L'idéal-type » de l'exploitation familiale à deux actifs des politiques de modernisation agricole en France a, depuis les années 1960, considérablement évolué^{iv}. En Europe, l'élargissement a ouvert le champ des soutiens de la PAC à de très petites exploitations de subsistance dans les configurations agraires des pays en transition. Les catégorisations publiées à l'occasion de l'Année internationale de l'agriculture familiale en 2014 font état d'un « continuum » entre agriculture familiale et agriculture de firme, le maillon intermédiaire étant occupé par différentes formes d'agriculture sociétaire, dont l'importance est croissante, y compris pour des pays comme la France. De nouvelles références émergent autour de l'agriculture comme l'installation « hors-cadre agricole » ou d'autres modèles, qu'il s'agisse de l'agriculture biologique ou des circuits courts. Dans certains pays ouest-africains, on voit également émerger de nouveaux « agri-preneurs » correspondant à de jeunes urbains développant nouvelles technologies et plateformes numériques dans leur modèle d'organisation productive et d'intégration au marché.

Afin de caractériser les agricultures familiales, les travaux de recherche du CIRAD^v proposent de considérer pas moins de huit critères pour établir des typologies : i) accès aux ressources naturelles (y.c. foncier); ii) capacité d'investissement ; iii) part de l'autoconsommation; iv) insertion aux marchés, articulation amont-aval; v) diversification du système agricole; vi) pluriactivité et part agricole du travail et des revenus; vii) degré de substitution de la main d'œuvre par le capital; viii) finalités économiques et utilisation du revenu d'exploitation. Ce qui implique un travail conséquent de collecte et d'analyse d'informations. En Afrique de l'Ouest^{vi}, la structuration sociale très différenciée des familles et des ménages oblige à reconsidérer le modèle de l'exploitation agricole familiale et à l'adapter en fonction des territoires et de leurs dynamiques, les différenciations sociales y étant plus accentuées qu'en Europe par exemple. Bien que les éléments à la base des typologies (territoires, échantillons, seuils, etc.) diffèrent, on constate qu'un même outil (le bilan simplifié) amène les OP ouest-africaines à des perceptions sensiblement différentes des catégories d'exploitations familiales.

Catégorisation des exploitations agricoles familiales par les organisations professionnelles



Au-delà, c'est la notion de viabilité qui s'avère difficile à rendre opérationnelle. Il existe de nombreuses références^{vii} dans le domaine économique (capacité d'investissement et autonomie dans le processus de développement, accès au financement compris), utile à la définition de seuils de viabilité, par exemple pour l'installation de jeunes agriculteurs, comme le Sexagon a pu le promouvoir dans le cadre du programme « paysans-investisseurs » à l'Office du Niger au Mali^{viii}. Mais l'identification d'un seuil devient plus complexe dans une perspective dynamique. Comment maintenir des surfaces d'exploitation viables avec le morcellement à chaque transmission sans politique d'aide à l'installation ? Comment favoriser l'emploi agricole si les revenus y sont structurellement plus faibles et incitent les jeunes à rechercher de l'emploi urbain ou migrer ? Par ailleurs, si la notion de viabilité est élargie aux autres dimensions du développement durable (économique, sociétale et environnementale), comment faire reconnaître la multifonctionnalité des exploitations par les politiques agricoles et rurales sans induire une batterie de critères trop complexe et lourde à gérer ?

Derrière ces questions se posent de nombreux problèmes pour rendre opérationnelle la notion de viabilité des exploitations agricoles familiales. Quel sera le dispositif de collecte des informations (périmètre, échantillonnage, contenu des questionnaires, fréquence, etc.) ; sur quel support seront-elles enregistrées : recensement agricole, registre des services administratifs ou sociaux, inscription d'un statut d'agriculteur professionnel ou d'exploitation familiale par les organisations de producteurs ou les chambres d'agriculture ? Comment faire face aux difficultés que la démarche comporte en termes de définition des critères, de validité territoriale de ces derniers, de biais dans la collecte d'information (sur les revenus déclarés par exemple) ?

Quel cadre de référence pour les politiques agricoles ciblées ?

La notion de ciblage est apparue avec le découplage des soutiens lié aux négociations sur la libéralisation du commerce. Elle renvoie, dans la démarche préconisée par l'OCDE^{ix} pour l'élaboration des politiques de développement agricole et rural, au ciblage des résultats attendus d'une politique agricole permettant de définir les moyens et mécanismes nécessaires pour les atteindre. Son usage pose la question, débattue à l'échelle internationale, de la cohérence des politiques, entre soutien ciblé à partir de transferts publics et libéralisation commerciale. La même question se pose à plusieurs niveaux en Afrique de l'Ouest. Quelle est la cohérence entre les politiques d'intégration définies à l'échelon régional (tarif extérieur commun) et les politiques de soutien définies à l'échelon national ou, parfois, plus local ? Comment s'articulent les politiques de développement agricole avec la protection sociale mise en œuvre au travers des filets sociaux face à la vulnérabilité rurale croissante ? Plus largement, comment les « impératifs contradictoires » de la production agricole, l'emploi rural ou la gestion des ressources

naturelles (eau et irrigation par exemple) sont-ils arbitrés pour définir un cadre de politiques cohérentes ?

Les expériences internationales révèlent des politiques agricoles duales qui peuvent poser des difficultés en termes de durabilité -le financement d'une approche sociale de l'agriculture familiale comme au Brésil par exemple- ou présenter un certain risque d'accaparement -le pilier 1 du Plan Maroc Vert mobiliserait neuf fois plus de ressources pour les entreprises agricoles que le pilier 2 censé accompagner trois à quatre fois plus d'agriculteurs dit solidaires-. A contrario, les soutiens différenciés peuvent s'inscrire dans un objectif de convergence, afin d'accompagner les exploitations potentiellement viables dans une même logique de développement. Mais, s'agissant d'inverser les inégalités de développement entre exploitations agricoles, cela suppose qu'ils soient plafonnés et accompagnés par d'autres politiques en matière d'installation agricole et de gestion du foncier, de formation et de conseil, tout comme d'accès au crédit et à l'investissement. A l'opposé du dualisme des formes agraires héritées de l'histoire comme le minifundio et le latifundium en Amérique latine, la convergence peut voir cohabiter différentes formes d'agriculture -exploitations familiales et entreprises agricoles-. L'enjeu sera alors de promouvoir des partenariats équilibrés et inclusifs qui peuvent permettre à la fois le renforcement du tissu des exploitations familiales et le développement de la valeur ajoutée dans les filières.

Dans les modes opératoires, différentes approches de ciblage sont observées^x. Certains dispositifs retiennent un ciblage territorial, qu'il s'agisse de compenser certaines inégalités de développement (handicap naturel dans le cas de la PAC) ou de promouvoir certains bassins de production (par les infrastructures par exemple). D'autres définissent des seuils d'accès en fonction de certains paramètres de production ou de revenus (cas des filets sociaux face à la vulnérabilité ou l'insécurité alimentaire, aide à l'installation ou « encouragements » à certains types d'investissements agricoles). Enfin, le ciblage peut être « délégué » à des instances communautaires, qu'il s'agisse de distribution alimentaire pour les filets sociaux ou de commissions gérant des fonds locaux de développement.

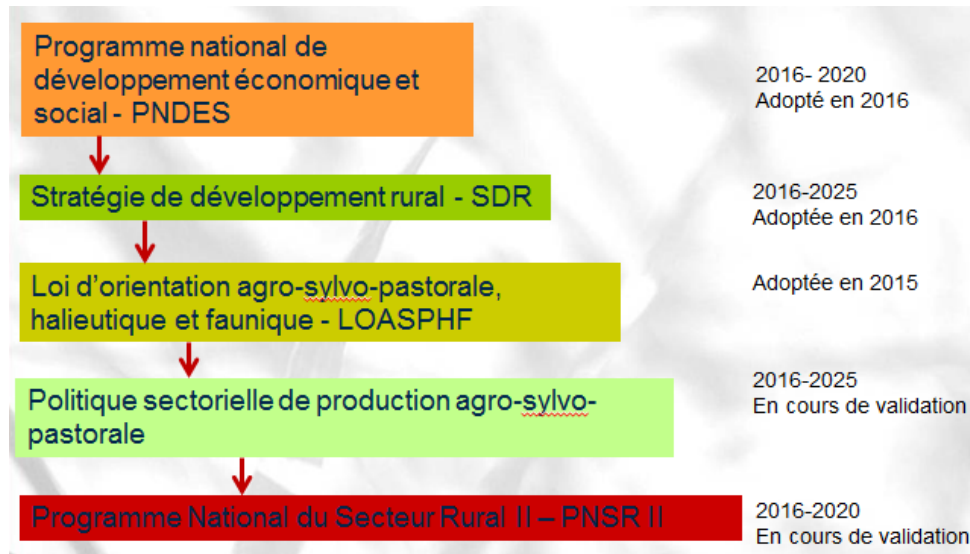
Les politiques agricoles et alimentaires du Burkina Faso

Un mille-feuille sans vision lisible

Au Burkina, on peut appréhender les politiques agricoles et alimentaires par grandes périodes : i) une forte implication directe de l'Etat dans les années 1960-1980 ; ii) une politique volontariste après la Révolution d'août 1983 ; iii) un recentrage avec le programme d'ajustement structurel du secteur agricole à partir de 1990 et, depuis 2000, un axe stratégique des politiques de lutte contre la pauvreté, de croissance accélérée et de développement durable intégrées, depuis 2010, au plan national de développement économique et social. Mais les travaux ont fait le constat d'un « mille-feuille » de textes qui orientent les politiques agricoles et qui ne s'imbriquent pas entièrement entre les échéances temporelles ou la programmation des partenaires techniques et financiers qui assurent plus de 70% des ressources nécessaires à ses programmes.

La définition tardive des politiques, la hiérarchie peu claire entre les programmes, tout comme la faiblesse de la coordination entre les administrations concernées et de la concertation avec la société civile rendent difficile la convergence des acteurs concernés vers une vision cohérente de la transformation à long terme du secteur agricole.

L'empilement des politiques agricoles au Burkina Faso



Source : Etude Afdi-Iram

Différenciation et ciblage des exploitations agricoles

Pour mener à bien le ciblage des soutiens, des données pour catégoriser les exploitations agricoles doivent être disponibles. Mais ces dernières sont peu nombreuses^{xi}. Il n'existe pas de données statistiques exhaustives depuis le dernier recensement général de l'agriculture datant de plus de dix ans. Un nouveau recensement est en préparation mais connaît déjà des retards dans sa mise en œuvre. Si des monographies ponctuelles permettent d'établir des typologies locales, il n'est pas possible de disposer d'une vue d'ensemble à l'échelle nationale.

Il s'avère donc nécessaire de mobiliser, ainsi que les acteurs et partenaires le demandent, de nouveaux travaux et données actualisées pour catégoriser les exploitations et cibler les politiques et leurs soutiens. Dans cette optique, il serait particulièrement intéressant de valoriser le travail des organisations professionnelles dans le conseil à l'exploitation familiale en collectant et centralisant de façon plus systématique des données dans une base nationale. En complément, si les acteurs avancent vers la définition d'un statut d'exploitation agricole familiale ou de ses membres et lancent la création d'un registre national pour cibler les soutiens, il serait très utile d'approfondir les initiatives en cours afin d'organiser un registre national unique pour la protection sociale, voire de s'en rapprocher.

Ces différentes initiatives demandent néanmoins un travail de clarification entre les différents acteurs concernés pour préciser la notion de seuil de viabilité et de la façon dont la multifonctionnalité des exploitations agricoles familiales est prise en compte, en particulier dans les innovations sur les systèmes agro-écologiques. Engagé dans un environnement en mutation rapide, en particulier du fait du changement climatique, de la démographie et des attentes pressantes en matière d'emplois agricoles, cette notion est amenée, suivant les contextes, à évoluer rapidement. Il convient, par ailleurs, de bien cerner la portée des innovations promues par les acteurs. Il n'est pas certain, par exemple, qu'un statut d'agriculteur décerné par les services administratifs ou les organisations professionnelles débloquent, en soi, l'accès au crédit bancaire. Malgré tout, le renforcement de ce type d'analyse peut permettre aux acteurs de mieux cerner les priorités induites par certains dispositifs ciblant, en creux, entreprises agricoles et investisseurs étrangers comme les pôles de croissance agricole^{xii}.

Conclusion et perspectives

Définir un seuil de viabilité pour construire une politique agricole et cibler des soutiens s'avère, au terme de l'étude, aller au-delà d'un simple travail technique. Au contraire, il s'agit d'un véritable « construit politique » qui doit mobiliser la concertation de l'ensemble des acteurs concernés. Il convient donc, dans cette optique, de s'assurer que la parole des différentes catégories d'exploitations agricoles familiales soit entendue et d'éviter l'invisibilité des familles les plus vulnérables qui pourraient être les premières à pâtir de soutiens mal ciblés.

Afin de promouvoir cette perspective de construction d'un ciblage des soutiens agricoles, les organisations professionnelles agricoles, ont à s'interroger à au moins quatre niveaux. Le premier niveau concerne l'information sur le tissu des exploitations agricoles dont elles disposent, la catégorisation qu'elle permet et l'analyse des performances ou résultats technico-économiques qu'il est possible d'en tirer. Le second niveau doit permettre de cerner les politiques interférant sur le développement agricole (politique commerciale, politique environnementale, de formation professionnelle...), leur cohérence et l'articulation entre les outils et les instruments qui en concrétisent les effets. Ces préalables remplis, les organisations doivent s'interroger, à un troisième niveau, sur leur vision en termes de développement agricole, les arbitrages auxquels elles procèdent, de façon plus ou moins explicites, entre les « impératifs contradictoires » (production agricole, emplois et revenus ruraux, écologie et environnement) auxquels les politiques agricoles sont assujetties, et ce que ces arbitrages induisent en matière de priorités. Au-delà, elles doivent s'interroger sur les enjeux politiques de ces priorités et les risques, d'exclusion par exemple, qu'une approche ciblée peut comporter. Enfin, à un quatrième et dernier niveau, les organisations professionnelles sont amenées à se positionner vis-à-vis du pilotage et de la mise en œuvre de ses instruments. Faut-il s'impliquer dans la gestion opérationnelle des outils ainsi définis - par exemple, les commissions d'attributions à l'échelle territoriale - et, le cas échéant, avec quels moyens d'information et de fonctionnement ? Faut-il, au contraire ou en complément, maintenir une position plus stratégique et renforcer, par un dispositif d'observatoire sur les exploitations agricoles permettant d'évaluer les effets des politiques sur les différents types d'exploitations, une capacité de dialogue politique pour mieux définir les règles et normes de mise en œuvre de ces politiques ? Ces deux niveaux peuvent être complémentaires, y compris dans le partage des rôles aux différents niveaux de structuration des organisations professionnelles agricoles.

Afin de prolonger cette étude et bien que les processus d'élaboration des politiques agricoles et alimentaires apparaissent comme particulièrement complexes, Afdi et l'Iram envisagent de prolonger l'étude, en partenariat, par une initiative afin de :

- Ouvrir le débat avec les organisations professionnelles agricoles partenaires au Burkina Faso et en Afrique de l'Ouest.
- Approfondir l'articulation entre politiques de développement agricole et politiques de protection sociale, ainsi que les schémas de transition du type « graduation » promus dans le cadre des filets de sécurité sociale articulant aides aux revenus, investissement de long terme (du type restauration des sols) et formation-conseil auprès des agriculteurs familiaux.
- Appuyer le suivi des expérimentations de soutiens ciblés où des organisations partenaires sont engagées au niveau territorial (avec perspective de « mise à l'échelle ») ou dans le cadre des observatoires sur les exploitations agricoles familiales afin d'évaluer les effets des politiques agricoles.

- Renforcer les organisations partenaires afin de promouvoir l'harmonisation des règles réellement mises en œuvre en soutien aux exploitations agricoles familiales sur un même territoire par les projets et les programmes financés par l'aide extérieure (en termes d'apport personnel, de taux de subvention pour les investissements et d'accès au financement).

Alors qu'un accroissement des soutiens à l'agriculture est engagé par les Etats ouest-africains et leurs partenaires internationaux depuis les années 2010, les acteurs considèrent que la réflexion sur son orientation et sa gestion est, désormais, à remettre en chantier.

ⁱ Iram. *Pour une analyse des politiques agricoles et alimentaires par leur processus d'élaboration et de mise en œuvre*, Journées d'études, 2017.

ⁱⁱ Perrin G., Coste J. & Doligez F. *Quels soutiens aux exploitations agricoles familiales d'Afrique de l'Ouest pour renforcer leur viabilité*, Afdi-Iram, 2018.

ⁱⁱⁱ Pour en savoir plus sur ces deux références, voir *les Bulletins de Synthèse* de l'Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org).

^{iv} Servolin C. *L'agriculture moderne*, Le Seuil, 1989.

^v Sourisseau J.-M., Bélières J.-F., Bonnal P., Bosc P.-M., Losch B., Marzin J. « Politiques publiques pour l'agriculture familiale. Caractériser pour mieux soutenir ». *Perspective n°29*, 2014.

^{vi} Gafsi M., Dugué P., Jamain P.Y. & Brossier J. *Exploitations agricoles familiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*. CTA-Quæ, 2007.

^{vii} Par exemple, Cochet H. « Controverses sur l'efficacité économique des agricultures familiales : indicateurs pour une comparaison rigoureuse avec d'autres agricultures ». *Revue Tiers Monde*, Vol. 1, n°1, 2015.

^{viii} SOS Faim. « Participer au financement des aménagements fonciers : une nouvelle ambition pour les riziculteurs de l'Office du Niger au Mali », *Dynamiques paysannes n°27*. 2012.

^{ix} Van Tongeren F. *Elaboration et mise en œuvre des politiques agricoles*, OCDE, 2008.

^x Del Ninno C. & Mills B. *Les filets sociaux en Afrique*, Banque mondiale-AFD. 2015.

^{xi} Confédération Paysanne du Faso. *Caractéristiques et typologie des exploitations agricoles familiales au Burkina Faso*, 2012.

^{xii} Afdi. « Appui à la participation de la Ctop au processus de mise en œuvre des Agropoles au Togo ». *Présentation à l'Assemblée générale de l'Inter-réseaux développement rural*, Ouagadougou, 2018.