

Les *Notes* de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Numéro 5 — Janvier 2011

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE AU SECTEUR AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La crise alimentaire de 2008 a remis la question de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en haut de l'agenda international. En deux ans, plusieurs sommets internationaux ont été consacrés à la sécurité alimentaire mondiale et les derniers sommets du G8 ont abouti à des déclarations conjointes sur le sujet. À l'Aquila, en 2009, une contribution de plus de 20 milliards de dollars a été annoncée par les membres du G8 pour lutter contre la faim. Depuis le sommet de Séoul, le G20 s'est également doté d'un plan d'action sur la sécurité alimentaire mondiale.

Mais encore bien loin des besoins

Pourtant, 925 millions de personnes dans le monde souffrent de la faim. La crise alimentaire qui a durement touché le Sahel en 2010 illustre la fragilité des acquis et l'ampleur des besoins financiers nécessaires pour respecter l'engagement pris par la communauté internationale en 2000 de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015.

La lutte contre la faim n'implique pas que des investissements financiers : il est indispensable d'assurer une meilleure cohérence des politiques commerciale, agricole, énergétique, environnementale et d'investissement des pays du Nord pour assurer la sécurité alimentaire mondiale.

Il est nécessaire d'améliorer la coordination des institutions traitant des questions d'agriculture et d'alimentation au niveau mondial. L'amélioration de l'efficacité de l'aide à l'agriculture sur le terrain passe notamment par une meilleure coordination des activités des bailleurs de fonds et par le soutien aux politiques locales.

La réforme en cours du Comité de la sécurité alimentaire (CSA) doit ainsi être poursuivie afin de constituer le pilier politique essentiel du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition. Il s'agit de construire une gouvernance mondiale de l'alimentation, qui assure une approche à la fois coordonnée et cohérente entre les différentes politiques sectorielles.

Analyse de l'APD française

La France est habituée aux effets d'annonces. Depuis le déclenchement de la crise alimentaire, deux engagements ont été pris par Nicolas Sarkozy. En juin 2008, lors du sommet extraordinaire sur la sécurité alimentaire organisé par la FAO, la France s'est engagée à consacrer un milliard d'euros sur cinq ans pour la sécurité alimentaire en Afrique. Un an plus tard, lors du sommet du G8 de l'Aquila en juin 2009, Nicolas Sarkozy a annoncé une contribution de 1,5 milliard d'euros pour la sécurité alimentaire mondiale sur la période 2009-2011, dans le cadre d'une annonce globale de plus de 20 milliards de dollars faite par les membres du G8 dans la déclaration conjointe de l'Aquila.

Cette note confronte l'évolution de l'Aide publique au développement (APD) française consacrée à l'agriculture et la sécurité alimentaire, avec les dernières annonces de la France au G8 de l'Aquila en juin 2009. Elle permet de comprendre les enjeux de l'APD au-delà des annonces de montants globaux d'aide.

Cependant, le manque de transparence des données concernant l'aide publique au développement française dans le secteur agricole rend la traçabilité des engagements difficile. Les données utilisées dans cette note ont été obtenues par Oxfam France.

DES FINANCEMENTS EN TROMPE-L'ŒIL

Lors du G8 de l'Aquila en juin 2009, la France s'est engagée à consacrer 1,5 milliards d'euros sur la période 2009-2011 (soit 500 millions par an) à la sécurité alimentaire mondiale. Mais, pour répondre aux engagements présidentiels, la France est contrainte à des artifices de calcul. Le gouvernement procède ainsi à une addition de financements plus large que le périmètre retenu officiellement pour comptabiliser l'aide publique au développement consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », tel que défini par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) français.

Ainsi les financements annoncés par la France :

1) incluent des financements consacrés à des projets d'infrastructure, d'environnement, d'eau et d'assainissement ou encore de microfinance, qui ne relèvent pas du secteur « Agriculture et la sécurité alimentaire », tel qu'énoncé par le CICID. En 2009, ces financements comptent pour plus de 10% de l'annonce française ;

2) incluent des montants qui ne sont pas comptabilisables en APD :

- concernant les prêts de l'Agence française de développement, qui constituent l'essentiel des financements annoncés, la France comptabilise les engagements bruts, c'est-à-dire qu'ils ne prennent pas en compte les remboursements des pays bénéficiaires. Les pays donateurs ne sont pourtant habilités à ne déclarer que les engagements nets, après déduction des flux de remboursement. Ces règles sont fixées par le système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, auquel adhèrent tous les pays donateurs ;
- les financements comptabilisés incluent également des prises de participation dans le secteur privé du Fonds d'investissement dans l'agriculture africaine.

L'AIDE À L'AGRICULTURE BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE ALIMENTAIRE

« Jusqu'à présent, dans les politiques d'aide au développement, on a négligé l'agriculture. Ce fut une erreur stratégique historique. Il faut réorienter les crédits vers l'agriculture vivrière, vers la production locale. » (N. Sarkozy, lors de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, le 3 juin 2008 à Rome.)

Une aide en baisse depuis le début de la crise alimentaire

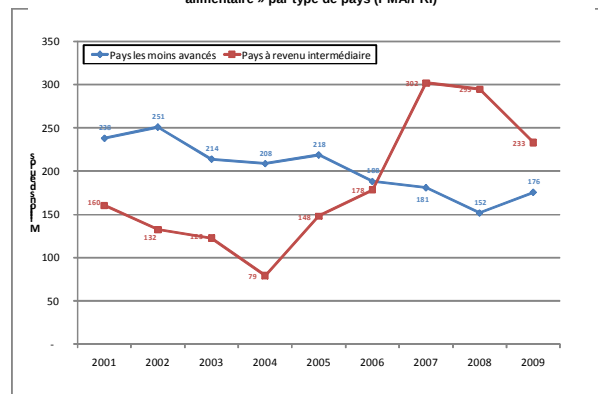
Malgré les annonces, l'APD française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » est à son plus bas niveau depuis 2007. Elle n'a représenté que 410 millions d'euros en 2009 (graphique 1), soit 5% de l'APD totale cette année-là et 90 millions d'euros de moins que les annonces faites par la France lors du G8 de L'Aquila.

Cette situation ne s'explique pas uniquement par la crise économique et les contraintes budgétaires qui y sont associées. C'est le résultat d'un choix stratégique de la France qui l'a amenée à dé-prioriser l'agriculture dans sa politique de développement et à augmenter le volume de prêts concessionnels au détriment des dons. Cette priorité aux prêts exclut *de facto* le soutien à l'agriculture vivrière dans les pays les moins avancés

(PMA), incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'Agence française de développement.

Autre conséquence majeure : la forte diminution du soutien aux politiques agricoles dans les pays en développement.

Graphique 3 : Evolution de la destination de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » par type de pays (PMA/PRI)



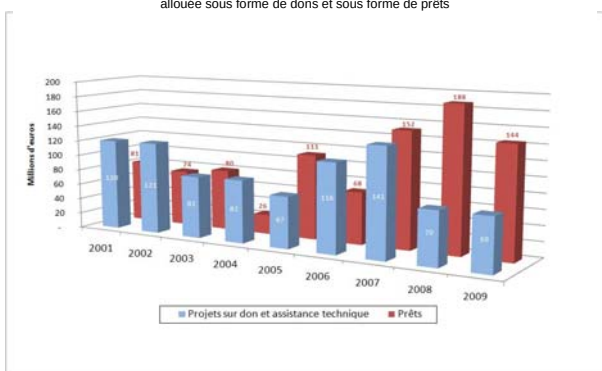
Des instruments qui ne permettent pas un soutien aux pays et populations les plus nécessiteuses

Malgré les engagements politiques à cibler les populations les plus vulnérables et les plus démunies, les instruments de l'aide française ne permettent pas de soutenir les petits paysans et l'agriculture vivrière.

Entre 2001 et 2009, la proportion entre les dons et les prêts dans l'aide bilatérale destinée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » s'est inversée (graphique 2).

L'État semble avant tout viser l'accroissement du volume des prêts pour « faire de l'APD » déclarable au CAD de l'OCDE. Augmenter le volume des prêts concessionnels, au détriment des dons, détourne donc petit à petit l'Agence française de développement de la lutte contre la pauvreté et les inégalités qui devrait être au cœur de l'action d'une agence de coopération.

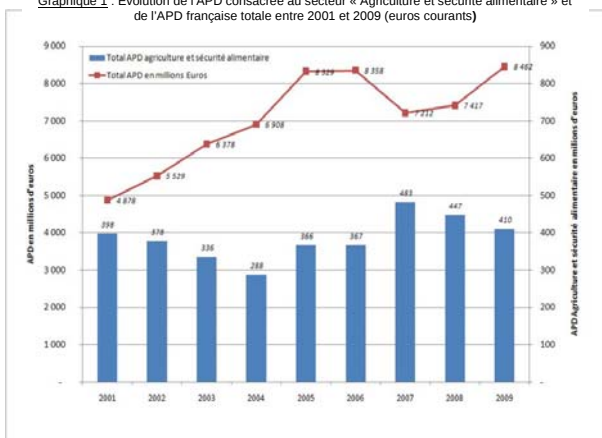
Graphique 2 : Evolution de l'APD bilatérale du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » allouée sous forme de dons et sous forme de prêts



Les pays pauvres délaissés

Les pays les moins avancés (PMA), les plus touchés par la crise alimentaire, sont progressivement délaissés de l'aide publique au développement française, car ils ne répondent pas aux critères d'octroi des prêts de l'Agence française de développement. L'aide française est donc orientée en majorité vers les pays à revenu intermédiaire (graphique 3).

Graphique 1 : Evolution de l'APD consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » et de l'APD française totale entre 2001 et 2009 (euros courants)



Dans le secteur agricole, les petits agriculteurs sont les plus grands perdants de cette nouvelle orientation,

puisque'ils n'offrent pas les garanties suffisantes pour bénéficier de prêts (structuration insuffisante, trop petite taille, etc.).

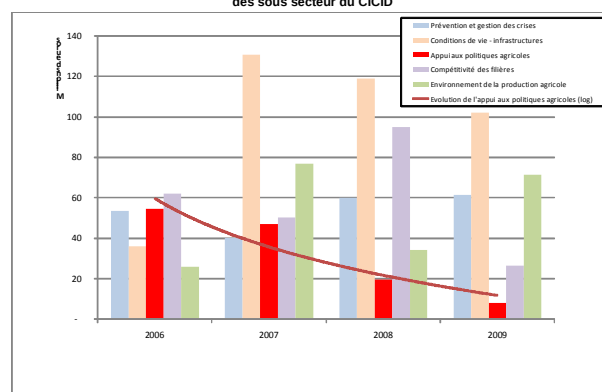
Diminution de l'appui aux politiques agricoles

La baisse des dons se traduit par une forte diminution de l'appui aux politiques agricoles, au profit des projets d'infrastructure et de soutien à la production (graphique 4). Ceci alors que la déclaration conjointe du G8 de l'Aquila sur la sécurité alimentaire et la déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation (novembre 2009), endossées par la France, appellent à soutenir la mise en œuvre des politiques agricoles et notamment le Programme de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), pour lutter contre la faim.

La baisse de l'aide française aux politiques agricoles est également en contradiction avec l'engagement pris par Michel Barnier, ministre de l'Agriculture pendant la présidence française de l'Union européenne, à l'égard du Président de la Commission de la CEDEAO de faire de la politique agricole commune de cette région un modèle de partenariat avec l'Europe et « une initiative pilote de développement d'une politique régionale agricole et de sécurité alimentaire » (M. Barnier, le 09/12/2008).

Une APD nette parfois négative

Graphique 4 : Répartition de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » en fonction des sous secteurs du CICID



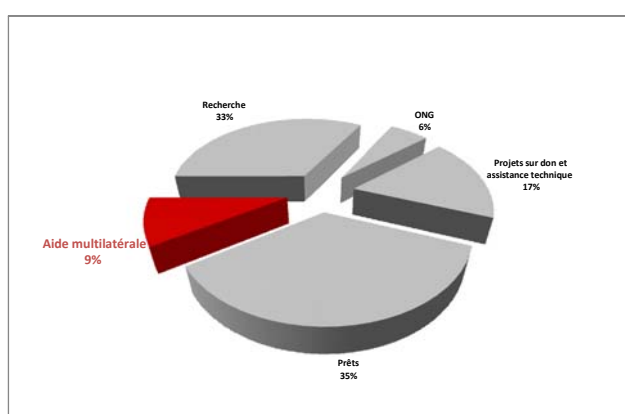
Les prêts impliquent des flux de remboursements importants de la part des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement française.

En 2009, huit pays avaient ainsi une APD nette négative dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », c'est à dire qu'ils ont remboursé des sommes plus importantes que celles qu'ils ont reçues : la Tunisie (- 6,4 millions d'euros), l'île Maurice (-0,35 million

d'euros), le Maroc (- 4,7 millions d'euros), le Kenya (- 0,7 million d'euros), la Côte d'Ivoire (- 50,7 millions d'euros), le Cameroun (- 3,4 millions d'euros), le Burundi (- 1,3 millions d'euros) et l'Angola (- 0,2 millions d'euros).

Dans la mesure où, pour les prêts, l'APD est mesurée par les flux nets, c'est-à-dire en soustrayant les remboursements, l'accroissement de l'APD par les prêts condamne l'AFD à une fuite en avant volumétrique, d'autant plus exigeante que le volume des subventions baisse.

Graphique 5 : Répartition de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » en 2009 par canaux de déboursement



Une APD multilatérale en berne

L'APD multilatérale consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » a baissé de près de 20% entre 2008 et 2009 (hors aide multilatérale non agricole), contrairement aux engagements de la déclaration finale endossée par la France lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en novembre 2009, qui convenait de « veiller à ce que le système multilatéral joue un rôle prépondérant ».

La France n'y consacre que 37 millions en 2009, contre une moyenne de 46 millions d'euros entre 2001 et 2008 (graphique 5). Loin du « rôle prépondérant », l'APD multilatérale ne représente en 2009 que 9% du total de l'aide au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire »

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.



Ce document a été rédigé par : Jean-Denis Crola, d'Oxfam France