

# Conclusion générale

## L'interdépendance des objectifs du millénaire

Les différents objectifs du millénaire et les cibles et indicateurs de ces objectifs sont intimement liés. Cela n'est pas sans conséquence sur la façon de les aborder, ceci aussi bien de la part des bailleurs de fonds en matière de coopération internationale (OMD8) que de la part des gouvernements des pays en développement en matière de stratégie d'action. Dans cette optique, l'OMD1 fait figure d'objectif charnière, tant il possède un potentiel considérable de démultiplication à l'égard des autres objectifs.

En effet, les deux tiers des populations extrêmement pauvres qui vivent avec moins d'un dollar quotidien sont des habitants des zones rurales, dont la majorité sont des paysans. Ce sont ces paysans, souvent sans terre, sans ressources et sans revenus en suffisance, qui représentent également la majorité des malnutris de la planète, même si l'exode rural que cette réalité implique fait de l'alimentation des villes un défi croissant. Par ailleurs, l'extrême pauvreté et la malnutrition ont des répercussions directes sur les autres objectifs de développement. Cet état de fait peut aussi bien encourager des cercles vertueux que des cercles pervers – ces derniers étant malheureusement très répandus en Afrique subsaharienne.

D'une part, la pauvreté et la malnutrition ont un impact direct sur les indicateurs de santé, au cœur des objectifs n°4, 5 et 6, tandis que la déforestation, les changements climatiques et la non maîtrise de l'eau (OMD7) ont un effet dramatique sur la production agricole et les revenus en milieu rural. L'exode rural que cette situation exacerbe tend à multiplier le nombre de ménages ruraux tenus par des femmes (OMD3), qui assument la majorité des tâches agricoles dans des zones où les moyens de transports

et l'accès aux marchés sont déficitaires. Cela incite nombre de ménages à retirer tout ou partie de leurs enfants du système scolaire (OMD2) pour les assister dans ces tâches ardues, phénomène qui touche majoritairement les petites filles. La pauvreté structurelle et la malnutrition en milieu rural peuvent en outre être exacerbés par les politiques d'aide alimentaire d'urgence et de commerce agricole (OMD8) : la distribution gratuite de nourriture et les exportations d'excédents agricoles à prix bradés représentent une alimentation peu chère pour les consommateurs, mais aussi une concurrence déloyale pour les paysans ruraux en pénurie de débouchés.

D'autre part, le développement du secteur agricole, l'encadrement de filières de production et la gestion des infrastructures, de l'environnement et de l'eau peuvent engendrer une augmentation de la production agricole, des revenus en milieu rural et de l'accès à l'alimentation. Les effets positifs d'un tel cercle vertueux sur les indicateurs de santé, ainsi que l'alimentation des cantines scolaires en produits locaux et en eau, auront un impact direct sur la solarisation des enfants, notamment des filles dont l'éducation représente le meilleur garant d'une meilleure maîtrise future des naissances. Une telle conjonction d'effets positifs entraînerait une augmentation de la production agricole par habitant et, par conséquent, une diminution de l'extrême pauvreté et de la malnutrition. L'augmentation des revenus agricoles pourrait en outre dégager un surplus à investir dans les activités non agricoles, impliquant une augmentation de l'emploi urbain, susceptible d'absorber l'exode rural, et la diversification des capacités de production, à la base de tout processus de développement durable.

Cette interdépendance des objectifs du millénaire doit orienter les politiques de développement, aussi bien de la part des bailleurs internationaux que de la part des gouvernements locaux. Les stratégies de développement doivent en effet être définies dans le cadre d'une cohérence multisectorielle. Ces stratégies doivent être suffisamment financées, ce qui implique l'adoption de priorités en fonction des disponibilités budgétaires et de la capacité des secteurs prioritaires à entraîner un cercle vertueux démultipliant l'effet des politiques entamées sur les autres indicateurs de développement. Les stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP ou CSLP) adoptées par la plupart des pays africains sont censées répondre à ce défi. Mais ces documents ont tendance à énoncer une litanie de stratégies sectorielles sans que

la capacité de les financer dans leur intégralité n'existe. Or à vouloir trop embrasser, on étire mal : cette situation tend à décrédibiliser la faisabilité des stratégies et à en diminuer sérieusement l'efficacité. L'aide peu coordonnée et peu prévisible des bailleurs exacerbe cette réalité dans des pays fortement dépendants de l'assistance extérieure. Qui plus est, le cadre macroéconomique lié à ces stratégies, hérité des préceptes de libéralisation des institutions financières internationales, rend ces pays vulnérables à des chocs externes qui hypothèquent encore davantage la réalisation des objectifs.

### **Les limites des cibles et indicateurs de l'OMD<sub>1</sub>**

Les objectifs du millénaire sont en recul par rapport à ceux qui avaient été définis en matière de réduction de l'extrême pauvreté et de la malnutrition lors des sommets de Copenhague (1995) et de Rome (1996). Alors que ces objectifs visaient une diminution de moitié du nombre d'extrêmement pauvres et de malnutris dans le monde en 2015, les objectifs du millénaire se limitent à viser une diminution de la proportion de ces personnes, réduisant d'autant le nombre de personnes visées du fait de la croissance démographique enregistrée dans les pays en développement depuis 1990.

Mais au-delà de cette baisse d'ambition dans le contenu même des cibles des objectifs du millénaire, c'est le contenu des indicateurs qui pose question. En effet, ces indicateurs portent essentiellement sur les conséquences de la pauvreté et de la malnutrition : la pauvreté monétaire, les inégalités, l'insuffisance pondérale des enfants et les carences en apport calorique de la population. Pas un mot n'est dit sur le secteur agricole et les capacités de production du secteur, alors que la majorité des pauvres et des malnutris vivent en milieu rural. Il existe pourtant une corrélation directe entre les taux de rendements agricoles et les indicateurs sociaux en milieu rural.

Les soutiens publics et les améliorations technologiques, qui permettent simultanément d'accroître la productivité agricole et les revenus en milieu rural tout en réduisant le prix des denrées alimentaires, ont un impact positif sur la réduction de la pauvreté. Les études économétriques démontrent d'ailleurs un lien étroit entre croissance de la production agricole et diminution de la pauvreté, surtout dans les premières phases du développe-

1/. Thirtle C., Beyers L., Lin L., Mc Kenzie H.V., Irz X., Wiggins S. Et Piesse J., « The impact in changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries », Rapport au ministère britannique du développement international n°7946, 2002.

2/. FAO, « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », 2006.

3/. Alice Sindzingre, « Investir dans l'agriculture ? », in *Le Monde Économie*, 12 juin 2007.

ment. Ainsi, une augmentation de 10% de la production agricole se traduirait par une réduction moyenne de 7,2% du nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour en Afrique<sup>1</sup> – à condition évidemment que la production agricole soit assurée par les petites et moyenne exploitations agricoles et non par les seules firmes transnationales dont les gains ne sont que très faiblement redistribués vers les populations rurales. Le cas du Malawi illustre cette corrélation : un programme d'engrais et de semence a permis au pays de doubler sa production agricole et de réduire le taux de malnutrition de la population de 50 à 34% entre 1990-1992 et 2001-2003<sup>2</sup>.

Le Rapport 2007 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, qui traite intégralement de l'agriculture, reprend à son compte cette argumentation, opérant un tournant par rapport au contenu des programmes qu'elle a financés depuis le début des années 1980. La Banque affirme ainsi que la croissance dans l'agriculture contribue plus que les autres secteurs à réduire la pauvreté et que la productivité agricole dépend des investissements publics. Ces derniers doivent par conséquent être augmentés, particulièrement en Afrique, car cet atout diminue au fur et à mesure que les pays se développent. Selon les auteurs du rapport, il suffirait d'une décennie à 4% de croissance dans le secteur agricole pour réduire la pauvreté d'un tiers – via la diversification de la production agricole, l'amélioration de la gestion des ressources, des infrastructures et des marchés ruraux, ainsi que la création d'emplois non agricoles. C'est ce chemin qu'ont suivi des pays asiatiques comme la Thaïlande, Taiwan ou les Philippines, où la transformation technologique de l'agriculture et l'augmentation de la productivité agricole ont précédé l'industrialisation. La Chine est également citée en exemple, la diminution de la pauvreté en cours depuis deux décennies étant largement due à la croissance de la production rurale et à la migration vers les villes absorbée par la hausse des emplois industriels. *A contrario*, la libéralisation des marchés agricoles et le désengagement de l'Etat, préconisés par la Banque mondiale par le biais des programmes d'ajustement structurel, fragilisent la situation des paysans pauvres n'ayant guère accès au crédit et aux intrants et se retrouvant concurrencés par des importations subventionnées ou non. La dépendance envers les exportations agricoles a également rendu ces pays vulnérables aux chocs externes provoqués par la baisse des prix sur les marchés mondiaux du café, du coton ou du sucre<sup>3</sup>.

En soutien aux arguments de concentration des efforts sur le développement agricole en vue de promouvoir un effet de levier pour l'ensemble du développement humain, la CNUCED note, dans son rapport 2006 sur les PMA <sup>4</sup>, que si « la valeur ajoutée agricole par travailleur agricole a augmenté légèrement dans les PMA, la valeur ajoutée non agricole par travailleur non agricole a en fait diminué de 9% entre 1980-83 et 2000-2003. La productivité du travail non agricole a baissé dans les quatre cinquièmes des PMA pour lesquels des données sont disponibles pendant la période considérée, ce qui démontre que l'absorption productive de la main-d'œuvre en dehors de l'agriculture pose un problème général et grave ». C'est pourquoi la CNUCED prône l'amélioration de la productivité agricole en vue de dégager un surplus propice au développement des activités non agricoles : « Les effets d'entraînement de l'agriculture, dans le cadre d'un cercle vertueux où la demande découlant de la croissance agricole contribue à l'investissement, à l'entrepreneuriat et à l'emploi dans les activités non agricoles, en particulier le secteur non marchand, semblent devoir jouer un rôle dans de nombreux PMA et être au cœur des efforts visant à créer un processus de développement plus solidaire qui concourt à une réduction durable de la pauvreté » <sup>5</sup>.

En définitive, cette faiblesse des indicateurs de l'OMD1, qui se focalisent sur les conséquences de la pauvreté et de la malnutrition sans en interroger les causes, implique l'adoption d'indicateurs alternatifs. Un premier indicateur alternatif pourrait représenter le ratio entre croissance de la production agricole et croissance démographique, afin de privilégier l'augmentation de la production alimentaire par habitant. Un second indicateur pourrait concerner la part des budgets affectés au développement du secteur agricole. Les pays africains se sont engagés à Maputo à affecter 10% de leur budget à l'agriculture, mais cet objectif est resté lettre morte, la plupart des pays allouant moins de 5% de leur budget à ce secteur. Un troisième indicateur pourrait analyser l'évolution de la corrélation entre la productivité agricole et la productivité non agricole.

Mais au-delà de ces aspects techniques, on ne peut omettre de souligner le paradoxe qui consiste à multiplier les indicateurs statistiques alors que la récolte de données statistiques pose précisément problème dans les pays les plus pauvres. Les pays en situation de post-conflit, comme la République démocratique du Congo ou le Burundi, sont tout particulièrement touchés par ce

4/. Les PMA sont les pays les moins avancés qui représentent la liste des 50 pays les plus pauvres du monde.

5/. CNUCED, « Rapport 2006 sur les pays les moins avancés », Nations Unies, 2006, p.24.

paradoxe. Cela signifie que la fiabilité des données dans les zones les plus pauvres est sujette à caution et que l'évaluation des processus de développement en fonction d'indicateurs statistiques implique de garantir au préalable des mécanismes fiables de récolte de données. Cela n'est pas sans soulever certaines difficultés, tant il paraît impératif que les ressources allouées à cet effet ne le soient pas au détriment du financement des stratégies de développement de ces pays.

### Les défis de la coopération internationale (OMD8)

Malgré les effets d'annonce à répétition, l'aide extérieure à destination de l'Afrique n'augmente que très faiblement depuis le début du nouveau millénaire. D'une part, sur les 8,5 milliards de dollars d'augmentation de l'aide à destination de l'Afrique subsaharienne entre 2001 et 2003, 5,1 milliards proviennent de la comptabilisation de la seule opération d'allègement de la dette de la République démocratique du Congo, tandis que seulement 0,6 milliard de dollars a représenté de l'aide en cash susceptible de financer les objectifs du millénaire<sup>6</sup>. D'autre part, si on exclut la comptabilisation de l'allègement de la dette du Nigeria, l'aide à destination de l'Afrique n'a augmenté que de 2% entre 2004 et 2006. Comme le dénonce le secrétaire général des Nations unies : « L'absence de toute augmentation considérable de l'assistance officielle au développement depuis 2004, notamment, engendre l'impossibilité, même pour les pays bien gouvernés, d'atteindre les OMD »<sup>7</sup>.

Au-delà de la quantité de l'aide, c'est sa qualité qui fait également défaut. Comme le constate le Global Monitoring Report 2006 de la Banque mondiale, qui évalue l'état d'avancement des objectifs du millénaire, ce ne sont pas ces derniers qui motivent le plus les politiques d'aide au développement<sup>8</sup>.

Il en résulte un déficit inquiétant en matière de coordination de l'aide. Douze cibles ont été définies par la Déclaration de Paris (2005) pour promouvoir l'harmonisation et l'alignement des politiques d'aide, mais la Banque mondiale constate que le fossé est grand entre ces cibles et les résultats obtenus<sup>9</sup>. La CNUCED ne dit pas autre chose : « La multiplicité de donateurs ayant des vues, des procédures comptables et des priorités différentes a, par elle-même, créé une situation qui peut au mieux être qualifiée de chaotique. [...] Si l'on veut prendre au pied de la lettre le

6/. World Bank, « Global Development Finance 2006. Development potential of surging capital flows », p. 80.

7/. Nations unies, « Objectifs du millénaire pour le développement », Rapport 2007.

8/. « Aid is often not channeled to where the impact on the MDG's is likely to be greatest », World Bank, op. cit., p. 7.

9/. World Bank, Global Monitoring Report 2005, « Millenium Development Goals : From Consensus to Momentum », p. 80.

constat des donateurs selon lequel une plus grande appropriation des programmes d'aide par les bénéficiaires s'avère nécessaire, il faut alors dépolitiser celle-ci, ménager une plus grande marge de manœuvre aux bénéficiaires et appliquer des conditions qui soient moins intrusives en matière de politique générale pour que l'aide produise des résultats plus efficaces »<sup>10</sup>.

L'Union européenne, qui cumule plus de 55% de l'aide mondiale, a une grande responsabilité en la matière. Malheureusement, les Etats membres restent souvent peu enclins à abandonner leurs « prés carrés » pour davantage coordonner l'aide européenne avec la Commission européenne, qui dispose de bureaux dans la plupart des pays africains. Des réunions mensuelles, essentiellement multisectorielles, sont souvent organisées dans les pays partenaires entre bailleurs européens bilatéraux et Commission européenne. Mais la volonté politique d'aller plus loin en matière de coordination fait largement défaut.

En matière agricole et alimentaire, l'aide alimentaire d'urgence peut parfois faire plus de mal que de bien sur le moyen et le long terme dans les pays les plus vulnérables. Les excédents agricoles (surtout américains) redistribués par le Programme alimentaire mondial (PAM), s'ils répondent à des situations de crises alimentaires d'urgence, peuvent également déstructurer le développement agricole local à plus long terme. Les producteurs locaux ne peuvent concurrencer des produits distribués gratuitement ou revendus à bas prix, ce qui fragilise encore davantage leur situation structurelle. De plus, dans les pays fragiles, la politique d'aide alimentaire d'urgence a tendance à faire office de politique agricole tout court, laissant les producteurs locaux à leur triste sort. En outre, les excédents de maïs jaune ou de lentilles en provenance des États-Unis ne sont pas des aliments consommés dans les pays bénéficiaires, ce qui exacerbe les reventes illégales déjà très développées. En effet, les populations privées des revenus de la vente de leur production ont tendance à ne pas consommer l'aide alimentaire, mais à la revendre de manière détournée sur les marchés locaux afin d'en tirer un revenu. On a par exemple vu partir de Kisangani des bateaux entiers d'aide alimentaire à revendre sur les marchés du pays, ce qui a contraint le PAM à fermer momentanément son bureau sur place. Des mécanismes tout aussi sournois ont été constatés suite à la conjonction des règles de l'OMC et des pratiques d'aide alimentaire. En effet, la « clause de 5% » de l'OMC, qui contraint chaque État membre à importer 5% de la consomma-

10/. CNUCED, Le développement économique en Afrique, « Doublement de l'aide : Assurer la grande poussée », Aperçu général, 26 juillet 2006, pp. 6-7.

tion nationale de chaque produit agricole (sur base de la consommation de la période 1986-1988) a par exemple vu le Japon importer plus de riz que nécessaire et réexporter l'excédent sous forme d'aide alimentaire en Afrique. Le Burkina Faso a ainsi vu une partie de cette « aide » (équivalant à environ 10% de la production annuelle de riz local) revendue sur ses marchés à un prix moindre que les coûts de production locaux. Une alternative consisterait à acheter en priorité aux producteurs locaux l'aide alimentaire nécessaire en cas de crise, comme le font depuis quelques années l'Union européenne, mais cela impliquerait de revoir le mode de paiement en nature du PAM sous la forme d'excédents agricoles invendus dans les pays riches, comme le pratiquent les États-Unis.

Enfin, la cohérence entre les politiques de coopération au développement et de commerce agricole international n'est guère au rendez-vous. Certes, l'aide au commerce, censée renforcer les capacités commerciales des pays pauvres, prend de plus en plus d'importance et représente un indicateur de l'OMD8, mais les avancées en matière de commerce agricole ont été quasi nulles, comme l'illustre l'échec des négociations à l'OMC. Le « deux poids, deux mesures » des politiques commerciales perdure et réduit d'autant l'impact des programmes de développement. En outre, les indicateurs commerciaux de l'OMD8 portent en priorité sur les capacités des pays pauvres à exporter davantage vers les pays riches. Or la dépendance des pays pauvres envers quelques produits agricoles d'exportation les a rendus structurellement vulnérables aux chocs externes provoqués par la chute des cours mondiaux. Par ailleurs, l'expérience de l'initiative « Tout sauf les armes », par laquelle l'Union européenne a offert aux pays les plus pauvres un accès à son marché, a démontré que ce type de mesure n'implique pas automatiquement des revenus d'exportation supplémentaires, du fait des faibles capacités d'exportation de ces pays et des préférences dont ils disposaient déjà<sup>11</sup>. En outre, d'importantes clés semblent se trouver davantage du côté de l'intégration régionale.

La multiplication des négociations commerciales bilatérales et régionales, du fait du blocage des négociations multilatérales à l'OMC, complexifie les enjeux pour les pays les plus pauvres, comme l'illustre par exemple la quasi absence de participation aux négociations sur les accords de partenariat économique (APE) par des pays en situation de post-conflit comme le Burundi et la République démocratique du Congo. La cohérence

11/ A. Brenton, « Integrating the least developed countries into the world trading system : the current impact of EU preferences under Everything But Arms », World Bank, 2003.



des politiques de coopération internationale impose de garantir un traitement spécial pour ces pays, en garantissant dans tout accord commercial la définition de tarifs extérieurs communs suffisamment élevés pour promouvoir les complémentarités régionales, ainsi que l'adoption de mesures de protection illimitée pour les produits sensibles et stratégiques pour le développement national.

### Le bilan de la Belgique

En 2006, sur un total de 1,575 milliards d'euros comptabilisé au titre de l'aide publique au développement (APD) de la Belgique, 72 millions d'euros ont été affectés au secteur « agriculture, sylviculture, pêche » et au multi-secteur « développement rural ». Cela représente 4,5% du total de l'aide belge. En 2002, ce montant représentait 6% de l'aide pour osciller par la suite entre 3,8% en 2003 et 5,2% en 2004<sup>12</sup>. Ces montants ont été essentiellement canalisés à travers l'exécution de programmes et projets de développement rural dans les pays partenaires par la Coopération technique belge (CTB) et à travers le Fonds belge de survie, qui est un fonds de la DGCD créé en 1999 en vue d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays d'Afrique subsaharienne qui souffrent d'une pénurie alimentaire chronique. Une partie de ce montant est également acheminée par les institutions multilatérales (notamment la FAO) et par l'aide indirecte (co-financement des ONG).

La partie de l'APD de 2006 affectée à l'aide alimentaire ou d'urgence directe a été de 30 millions d'euros, chiffre assez stable depuis 2002. L'Union européenne a adopté depuis plusieurs années la politique d'utiliser l'aide alimentaire pour financer l'achat de denrées dans les marchés régionaux des pays en développement se trouvant en situation d'urgence alimentaire. On peut dès lors considérer que cette aide constitue également un soutien aux secteurs agricoles des pays en développement. Si l'on additionne les deux chiffres, la proportion de l'aide consacrée au premier objectif du millénaire en 2006 est de 102 millions d'euros, soit 6,47% de l'aide totale.

Ce pourcentage a diminué de moitié depuis dix ans, alors même que la population rurale et la petite paysannerie constituent toujours la majorité de la population des pays en voie de développement et que l'agriculture est le moyen de survie par excellence

12/. La source de données provient de l'Annuaire Statistique de la Coopération au Développement 2002-2005 disponible sur demande à la DGCD ([www.dgcd.be](http://www.dgcd.be)) et les données préliminaires divulguées par le CAD-OCDE pour 2006.

13/. Voir  
www.pfsa.be.

14/. Les onze priorités sont l'enseignement, notamment supérieur et universitaire ; la formation ; le développement culturel ; la communication comme outil du développement ; la politique familiale ; l'environnement, au sens de la gestion et de la maîtrise des ressources naturelles ; l'énergie ; la santé ; le développement économique, en ce compris la mise en relation de PME du Sud avec les nôtres ; l'agriculture et le développement rural ; l'État de droit et la bonne gouvernance, notamment des pouvoirs locaux.

des populations rurales des pays paupérisés. C'est pourquoi la plate-forme souveraineté alimentaire (PFSA)<sup>13</sup> plaide pour que la part de l'APD belge allouée aux programmes de développement agricole représente au minimum 15% du montant total de l'aide.

Au niveau de Wallonie-Bruxelles international, les compétences dévolues aux entités fédérées par la Constitution impliquent, conformément à l'organisation institutionnelle du pays, que l'action de Wallonie-Bruxelles dans le Sud soit la stricte projection extérieure de l'exercice de ces compétences en ordre interne. L'agriculture et le développement rural font dans ce cadre partie des onze priorités sectorielles<sup>14</sup>. Le faible budget dont dispose Wallonie-Bruxelles international (près de 25 millions d'euros) ne lui permet cependant que des programmes de développement à la hauteur de ces marges budgétaires limitées.

### **L'alternative de la souveraineté alimentaire**

La souveraineté alimentaire est un concept développé et revendiqué pour la première fois par Via Campesina, la coordination internationale des organisations paysannes, lors du Sommet de l'alimentation organisé par la FAO à Rome en 1996. La souveraineté alimentaire est présentée comme un droit international qui permet aux pays ou aux groupes de pays de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans impact négatif sur les populations d'autres pays. La souveraineté alimentaire est donc une alternative par rapport à l'organisation actuelle des marchés agricoles fondée sur la libéralisation. La souveraineté alimentaire accorde en outre une importance aux conditions sociales et environnementales de production des aliments et prône une répartition équitable des moyens de production entre les paysans (réforme agraire). La souveraineté alimentaire favorise également une « relocalisation » partielle des politiques agricoles, c'est-à-dire une agriculture destinée en priorité à alimenter les marchés régionaux et nationaux. Dans ce cadre, les cultures vivrières, l'agriculture familiale, le rôle des femmes et les techniques agricoles qui favorisent l'autonomie des paysans sont privilégiés.

Le concept de souveraineté alimentaire ne doit être confondu ni avec l'autosuffisance alimentaire, ni avec la sécurité alimentaire. Après les indépendances, le concept d'autosuffisance alimen-

taire s'était développé dans le cadre de la constitution d'États nations en quête d'une autonomie politique et d'une économie forte. L'autosuffisance alimentaire était donc un élément constitutif de la souveraineté nationale des nouveaux États et se fondait sur des prix administrés et des monopoles nationaux de commercialisation. Cependant, les soutiens publics agricoles ont essentiellement été destinés aux filières d'exportation, au détriment des filières vivrières, et ont ainsi prolongé la logique de spécialisation coloniale au profit des nouvelles élites en place.

La crise de la dette du tiers-monde des années 1980 va donner le coup de grâce à cette vision des politiques agricoles et alimentaires. Les programmes d'ajustement du secteur agricole (PASA), qui représentaient le volet agricole des plans d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, vont progressivement se généraliser. Les politiques de libéralisation et de privatisation vont dès lors devenir l'alpha et l'oméga des politiques agricoles des pays en développement et de l'Afrique. L'autosuffisance alimentaire est alors remplacée par le concept de sécurité alimentaire, qui se limite à garantir l'accès des populations à l'alimentation. De fait, la fin (l'accès à une alimentation suffisante) est privilégiée au détriment des moyens (la production nationale qui était privilégiée par les tenants de l'autosuffisance alimentaire). Cette finalité de sécurité alimentaire est susceptible d'être atteinte par différents canaux allant de la production locale aux importations agricoles, en passant par l'aide alimentaire d'urgence.

La création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en avril 1994 et l'intégration du secteur agricole dans son champ d'application vont réveiller les passions et les débats sur les enjeux agricoles et alimentaires. En effet, l'OMC vise la libéralisation des échanges agricoles sur base de la règle de non discrimination, ce qui implique à la fois la libéralisation du secteur et l'élimination des distorsions créées par les subventions à l'exportation. L'OMC s'est par conséquent rapidement retrouvée entre deux feux : le premier, représenté par les lobbies agricoles exportateurs, critiquait l'élimination programmée des subventions à l'exportation et des possibilités de dumping qui menacent les positions exportatrices des pays industrialisés. Le second, représenté par les organisations paysannes, critiquait la libéralisation du secteur et la concurrence généralisée qu'elle engendre au détriment de l'agriculture familiale. Le débat devenait d'autant plus pertinent que le nombre de malnutris, en

15/. Les négociations à l'OMC ont été officiellement suspendues en juillet 2006.

16/. Roger Blein, « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », in Grain de sel, Décembre 2006-Février 2007, n°37.

diminution durant les années 1970 et 1980, augmentait à nouveau depuis le milieu des années 1990. Le ver était ainsi dans le fruit dès l'origine de l'OMC qui, douze ans après sa création, se retrouve paralysée par l'incapacité des pays industrialisés et des pays en développement à s'entendre sur la question agricole<sup>15</sup>. Mais si l'alternative de la souveraineté alimentaire est progressivement entrée dans le débat politique international – jusqu'à être concrètement intégrée dans les objectifs des politiques agricoles du Sénégal et du Mali, ainsi que de la politique agricole commune de la CEDEAO –, plusieurs écueils demeurent. Le premier est d'ordre politique : il ne suffit pas d'inscrire la souveraineté alimentaire dans une loi d'orientation agricole pour qu'elle devienne réalité. Le tarif extérieur commun de l'Afrique de l'Ouest n'est ainsi guère compatible avec l'objectif affirmé. Ce constat amène deux débats fondamentaux que soulève l'objectif de souveraineté alimentaire : le choix de l'espace de souveraineté et le rôle des échanges internationaux<sup>16</sup>. En effet, l'espace de souveraineté alimentaire ne peut être réduit à l'espace national s'il ne veut pas représenter un simple retour à l'autosuffisance alimentaire et buter face aux mêmes contradictions que par le passé. C'est pourquoi l'approche régionale, fondée sur la coopération et les complémentarités en termes de production et de consommation, semble devoir être privilégiée, ce qui implique la mise en place d'institutions et de mécanismes de régulation adéquats.

Ce premier débat amène au second : faut-il opter pour des replis protectionnistes, fussent-ils régionaux, ou davantage promouvoir la régulation des échanges internationaux en fonction des capacités de production et des besoins alimentaires locaux ? Promue par les organisations paysannes, la souveraineté alimentaire a naturellement fait la part belle aux enjeux liés aux coûts de production, aux prix suffisamment rémunérateurs pour les producteurs et aux protections nécessaires pour enrayer le dumping provoqué par les importations à bas prix. Cette priorité est légitimée par le fait que la majorité des malnutris sont des paysans sans ressources, sans terres et sans revenus suffisants pour acquérir l'alimentation produite. À cette aune, l'augmentation des revenus de ces paysans est le meilleur garant du droit à l'alimentation. La garantie d'un prix suffisamment rémunérateur pour les producteurs, via le droit de se protéger contre les importations à prix bradés, est dès lors une revendication légitime. Cependant, si la protection des marchés régionaux peut être une

condition nécessaire, elle n'en demeure pas moins insuffisante. En effet, elle ne dit pas grand-chose sur la réalité des populations pauvres de plus en plus urbanisées du fait de l'exode rural engendré par la pauvreté agricole et rurale. Or ces populations ont besoin d'avoir accès à l'alimentation en suffisance, donc à un prix accessible. Cela signifie que la protection agricole, nécessaire pour garantir un prix rémunérateur aux producteurs, ne peut entraîner une hausse excessive des prix à la consommation, au risque d'exacerber la malnutrition urbaine et de régler un problème rural en en créant un autre de type urbain. Cette question est largement passée au second plan du fait de la baisse structurelle des prix agricoles depuis un quart de siècle. Mais la hausse récente de certains prix agricoles comme le lait ou le blé l'a brusquement remise à l'avant-scène. Ainsi le *Global Development Finance 2007* de la Banque mondiale s'inquiète de l'envolée des prix des céréales et projette une augmentation de 43% de la tonne de blé entre les récoltes 2006 et 2007, du fait du faible niveau du stock mondial de blé et de la part de plus en plus importante des céréales affectées à la production de biocarburants. Les sécheresses en Ukraine, en Australie, en Inde, aux États-Unis et en Afrique ont entraîné une réduction des stocks de production, tandis que la fabrication des biocarburants devrait amputer la production d'environ 15%. Le constat de la Banque mondiale est partagé par le rapport de la FAO sur les perspectives de l'alimentation, publié en juin 2007. Le prix du blé est passé en 2006 de 100 à 150 euros la tonne, puis à 180 euros au printemps 2007. Cette réalité doit inciter à appréhender l'alternative de la souveraineté alimentaire dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire en promouvant à la fois des prix suffisamment rémunérateurs pour les producteurs et suffisamment accessibles pour les populations urbaines pauvres, tout en privilégiant les complémentarités régionales en matière de production et de consommation. Cela implique la mise en place de systèmes efficaces d'information sur les stocks de production, les besoins et les prix, ainsi qu'un encadrement adéquat des différentes filières agricoles et alimentaires. Des soutiens publics et des améliorations technologiques adaptés sont susceptibles d'augmenter la productivité agricole et, par conséquent, d'augmenter les revenus des producteurs tout en garantissant un prix accessible aux consommateurs. Au niveau international, cela passe notamment par la mise en œuvre de mécanismes de gestion de l'offre, comme l'ont proposé les pays africains en juin 2006 à l'OMC en

vue de réguler les prix.

Enfin, le soutien de l'agriculture paysanne ne se fera pas sans de puissants soutiens populaires. La marginalisation des communautés rurales en Afrique est en effet exacerbée par les convergences d'intérêt qui se sont construites dans de nombreux pays entre les élites politiques urbaines formées dans les universités occidentales, le lobby des importateurs et des secteurs de rente (pétrole, minerais, etc.). À cette aune, les acteurs de la coopération non gouvernementale ont un rôle à jouer pour renforcer les capacités des organisations paysannes, des organisations syndicales, des associations de consommateurs et des autres acteurs de la société civile, car au-delà des enjeux internationaux, la souveraineté alimentaire dépend d'un rapport de force politique à l'intérieur de chacun des États.

# Bibliographie

- André, Catherine, « Économie rwandaise : d'une économie de subsistance à une économie de guerre, vers un renouveau ? », in *L'Afrique des Grand Lacs*, Annuaire 96-97, mai 1997.
- Banque de la République du Burundi, « Rapport annuel 2006, II. Évolution économique et financière du pays », 2007.
- Banque Mondiale, « Santé et pauvreté au Rwanda, reconstruire et réformer les services de santé dans la perspective des OMD », mars 2005.
- Banque Mondiale, Programme d'Appui à la Gestion Economique (PAGE), « Termes de référence relatifs au recrutement d'un consultant en charge de l'étude portant sur l'articulation du modèle de privatisation de la filière café », février 2007.
- Banque Mondiale, « Burundi : Étude diagnostique sur l'intégration commerciale », septembre 2004.
- Banque Mondiale, République démocratique du Congo : Examen du secteur agricole, 15 avril 2006.
- Banque Mondiale, « Third Poverty Reduction Support Grant, IDA », Report No. 37859 -RW, November 8, 2006.
- Blein, Roger, « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », in *Grain de sel*, Décembre 2006-Février 2007, n°37.
- BIT, « Tendances mondiales de l'emploi », Genève, janvier 2004.
- Brenton, A., « Integrating the least developed countries into the world trading system : the current impact of EU preferences under Everything But Arms », World Bank, 2003.
- CEDEAO, Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest : ECOWAP, Document de référence pour la première phase des consultations nationales : Diagnostic, enjeux, Questions clés, scénarios », juillet 2004.
- CNUCED, *Le développement économique en Afrique*, « Doublement de l'aide : Assurer la grande poussée », Aperçu général, 26 juillet 2006.
- CNUCED, « Rapport 2006 sur les pays les moins avancés », Nations Unies, 2006.
- CROS, Marie-France, « Congo-Kinshasa. Agriculture : mettre fin à l'absurde », in *La Libre Belgique*, 22 juin 2007.
- Faivre Dupaigne, Benoît, « APE et dynamique des flux régionaux ; une application aux pays de la CEDEAO », Agence française de développement, janvier 2007.
- FAO, « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006. Éradiquer la faim dans le monde – Bilan 10 ans après le sommet mondial de l'alimentation », 2006.
- FAO, « République du Burundi. Étude sur les sources de croissance rurale. Secteur

des cultures vivrières », 2007.

– FAO, « Étude sur la sécurité alimentaire : volet production agricole et nutrition », Rapport provisoire, Kigali, 1996.

– Farats, Albert, Traore Oumar, Ministère de l’Agriculture de l’Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Cellule de gestion chargée de la mise en œuvre du plan d’actions pour la filière riz, République du Burkina Faso, « Proposition d’un système de suivi-évaluation et d’estimation des impacts », Rapport de fin de mission de la SOFRECO, février 2001.

– GALLEZOT, Jacques, « Les enjeux et les marges de manœuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles », INRA, ROPPA, mai 2006.

– Goreux, Louis, « Le coton au Burkina Faso », janvier 2005.

– Groupe d’Actions de Citoyens pour la surveillance de la transition/Observatoire citoyen de l’action publique (GAT/OCAP), « Projet de budget 2007 : bonne gouvernance, demande sociale, fonction publique, décentralisation, sécurité des citoyens et justice : des objectifs marginalisés ! », Kinshasa, 7 juin 2007.

– Horman, Denis, « Kinshasa et les importation avicoles: en finir avec la catastrophe sanitaire et économique », *Cahiers des Alternatives*, N°7, Bruxelles, décembre 2006.

– Huart, Alain, « Importations des produits alimentaires en RDC : dangers et perspectives », mai 2007.

– Institut National de la Statistique, « Comptes nationaux 1999 – 2005 », janvier 2007.

– International Alert et USAID, « Réforme de la filière café au Burundi : Perspectives d’avenir pour la participation, la prospérité et la paix », février 2007.

– IOM, « World Migration Report », United Nations, 2000.

– Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelle destinée ?*, Codesria, 1991.

– Kienou, Blaise et Solal-Celigny, Amélie, Ministère de l’Agriculture, de l’Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles, « Prise en compte de données nutritionnelles dans le cadre de l’Enquête Permanente Agricole: étude comparative de la couverture des besoins alimentaires des ménages agricoles et l’état nutritionnel des enfants de 6 à 59 mois. », septembre 2005.

– Makala Nzengu Patrick, *Cadre institutionnel et stratégique du secteur agricole en République démocratique du Congo*, extrait de la thèse de doctorat sur la politique publique et l’analyse diagnostique de l’administration agricole en RDC.

– May, John F., Temourov, Moukim et Dupond, Isabelle ; « Lutte contre la pauvreté au Burkina Faso : L’importance de l’écart urbain-rural des indicateurs de santé, population et nutrition », Banque Mondiale, Africa Region Human Development, Working Paper Series No. 96, avril 2006.

– Mbonigaba, Cyprien, « Planification basée sur les objectifs du millénaire pour le développement. Rapport général d’évaluation des besoins pour l’atteinte des OMD », MPDRN et PNUD Burundi, mars 2007.



- Nations unies, « Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2007 », New York, 2007.
- Nations Unies, « Objectifs du millénaire pour le développement », Rapport 2007.
- Odile Ayemou Angoran, « Burundi : Analyse du secteur agricole », 2004.
- OMC, « Examen des politiques commerciales : Burundi », Rapport du secrétariat, mars 2003.
- Perret, Christophe, in *Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, série économie, le coton*, CEDEAO – CSAO/OCDE, Août 2006
- PNUD, « Rapport mondial sur le développement humain », 2006.
- PNUD, « Rapport mondial sur le développement humain 2006 ».
- OMC, « Examen des politiques commerciales – Rwanda », rapport du secrétariat, avril 2004.
- Programme Alimentaire Mondial et Institut National de la Statistique, « Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA) », Kigali, décembre 2006.
- République démocratique du Congo, « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté », juillet 2006.
- République démocratique du Congo, « Programme du gouvernement (2007-2011) », Février 2007.
- République démocratique du Congo, *Programme d'action prioritaire du gouvernement – Juillet 2007/juin 2008, Road-map du point d'achèvement*, Juin 2007.
- République démocratique du Congo, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, « Note de politique agricole », juin 2007.
- République démocratique du Congo, Ministère de la santé, « Programme national de nutrition, Plan d'action de nutrition 2006-2008 », décembre 2005.
- République démocratique du Congo, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes*, MICS2/2001, Rapport d'analyse.
- République démocratique du Congo, *Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR) en République démocratique du Congo*, novembre 2004
- République démocratique du Congo, Office Congolais de Contrôle (OCC), Rapport annuel 2005.
- République du Burkina Faso, Ministère de la promotion de la Femme, « la politique nationale de promotion de la femme », communication lors du forum sur la mise en œuvre du CSLP, Ouagadougou, mars 2007.
- République du Burkina Faso, Ministère de l'Économie et du développement, République du Burkina Faso, « Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté », juillet 2004.
- République du Burkina Faso, Ministère de l'Économie et du développement, République du Burkina Faso, « Cadre stratégique régional de Lutte contre la Pauvreté : Région des Cascades », juin 2005.

- République du Burkina Faso, Ministère des Finances et du Budget du Burkina Faso, PNUD, « Rapport sur la coopération pour le développement 2004 », Ouagadougou, novembre 2006.
- République du Burkina Faso, Ministère de l'Économie et du développement, République du Burkina Faso, « Programme d'actions prioritaires de mise en œuvre du CSLP : rapport de mise en œuvre 2005 », avril 2006.
- République du Burkina Faso, « Stratégie de développement rural à l'horizon 2015 », Ouagadougou, janvier 2004 République du Burkina Faso, PNUD, « Les mutations de la coopération au développement », Rapport 2003, avril 2006.
- République du Burkina Faso: « Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Burkina Faso », IMF Country Report N°07/153, May 2007.
- République du Burkina Faso, Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, comité Interprofessionnel du riz du Burkina, « Étude pour la mise en place d'un système d'évaluation des coûts de production et des rendements en riziculture au Burkina Faso » Rapport provisoire, volume 1, mai 2003.
- République du Burkina Faso, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, direction Générale des Ressources en Eau, « Programme National d'Approvisionnement en Eau potable et d'Assainissement à l'horizon 2015/PN-AEPA », Document de Programme, novembre 2006.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Plan de relance et de développement du secteur agricole (2006-2010) », décembre 2005.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Etude sur les dynamiques de systèmes agraires au Burundi », Direction générale de l'agriculture et de l'élevage, 1993.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Politique nationale de sécurité alimentaire durable », mai 2003.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Plan de relance et de développement du secteur agricole (2006-2010) », décembre 2005.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Politique sectorielle du ministère de l'agriculture et de l'élevage. Relance et développement durable du secteur agricole », mars 2006.
- République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Lettre de politique agricole pour la sécurité alimentaire durable au Burundi », Direction générale de l'agriculture et de l'élevage, juillet 2007.
- République du Burundi, « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté intérimaire », novembre 2003.
- République du Burundi, « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté », septembre 2006.
- République du Burundi, « Programme d'actions prioritaires de mise en œuvre du CSLP », 2007-2010.

- République du Burundi, Ministère de la planification, du développement et de la reconstruction nationale, « Economie burundaise 2005 », Décembre 2006.
- République du Burundi, « Document d’orientation programme par pays », mai 2007.
- République du Rwanda, « Troisième Recensement Général de la population et de l’Habitat du Rwanda au 15 août 2002 – Thème 2: état et structure de la population. », Service National de Recensement, Kigali, Février 2005.
- République du Rwanda, « EICV-II, Poverty Analysis for Rwanda’s Economic Development and Poverty Reduction Strategy, Final Report », Oxford Policy Management, Mai 2007.
- République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Economique, Direction de la Statistique, « Enquête Intégrale sur les Conditions de vie des Ménages au Rwanda, EICVI (2000 – 2001) », Kigali, mars 2002.
- République du Rwanda, « Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages », Institut National de Statistiques du Rwanda, 2006.
- République du Rwanda, MINECOFIN, « Indicateurs de développement du Rwanda », 2004.
- République du Rwanda, MINAGRI, « Plan Stratégique de Transformation de l’Agriculture », 2004.
- République du Rwanda, Ministère de la santé, « Politique Nationale de Nutrition », Kigali, Octobre 2005.
- République du Rwanda, « Economic Development and Poverty Strategy, EDPRS, Health Sector, Log Frame », DRAFT, May 2007.
- République du Rwanda, « Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté », juin 2002.
- République du Rwanda, MINECOFIN, « PRSP, Annual Progress Report », 2005.
- République du Rwanda et FAO « Cadre stratégique général des interventions dans le secteur agricole », Kigali, avril 2003.
- République du Rwanda, MINAGRI, « Aperçu sur la politique caféicole au Rwanda », décembre 1993.
- République du Rwanda, Ministère de l’Agriculture et de l’Elevage, « Plan Stratégique de Transformation de l’Agriculture au Rwanda, Analyse thématique productions végétales », octobre 2004.
- République du Rwanda, MINAGRI, Rwanda Food Security Research Project, « Note de synthèse agro-économique », février 2003.
- République du Sénégal, « Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010 », octobre 2006.
- République du Sénégal, « Objectifs du millénaire pour le développement. Évaluation des besoins et des coûts des interventions sur la nutrition », 21 septembre 2005.
- République du Sénégal, « Suivi des Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport OMD 2006. Un monde meilleur pour tous », janvier 2007.

- Royaume de Belgique, *Annuaire Statistique de la Coopération au Développement 2002-2005*, DGCD, 2006.
- Rhazaoui L., Grégoire J. et Mellali S., *L'Afrique et les Objectifs du millénaire pour le développement*, Economica, 2005.
- Sanon Cyr Gustave, « Contribution à la caractérisation des circuits de commercialisation, de transformation et de distribution du riz local dans la zone ouest du Burkina Faso : cas de la Vallée du Kou et de N'Dorola-Téoulé », Mémoire de fin d'étude en diplôme d'Ingénieur Agronome, Institut Polytechnique rural de formation et de recherche appliquée, décembre 2003.
- Secrétariat du CESAO/OCDE, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : Rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », Paris, novembre 2005.
- Sourisseau, Jean-Michel, « Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement (LIBSA) : le cas du Burkina Faso », IRAM Montpellier, septembre 2000.
- Thirtle C., Beyers L., Lin L., Mc Kenzie H.V., Irz X., Wiggins S., and Piesse J., « The impact in changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries », Rapport au ministère britannique du développement international n°7946, 2002.
- TRANSTEC in association with DRN and SHER Ingénieurs-Conseils s.a., « Étude de faisabilité des activités de sécurisation alimentaire au Burundi : rapport final », Commission européenne, juin 2006.
- UN News, « Tout enfant qui meurt aujourd'hui de la faim meurt assassiné », New York, 26 octobre 2006.
- World Bank, « Global Monitoring Report 2005. Millenium Development Goals : From Consensus to Momentum », 2005.
- World Bank, « Global Development Finance 2006. Development potential of surging capital flows », 2006.
- Zacharie Arnaud, *La stratégie DSRP-PPTE en R. D. Congo*, CNCD, Bruxelles, 2003.

Achévé d'imprimer  
sur les presses d'Oberlander  
en octobre 2007

Photographies CNCD  
Graphisme Alain Maes