



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
30 juillet 2015
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-deuxième session

Genève, 14-25 septembre 2015

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

L'évolution du système commercial international et ses tendances dans une optique de développement

Le rôle des petits exploitants agricoles dans la production et le commerce durables des produits de base

Rapport du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Porté par la vague d'intérêt pour la petite agriculture pendant l'année 2014, le *Commodities and Development Report 2015* de la CNUCED (à paraître) va plus loin et présente les petits exploitants comme des acteurs clés dans la recherche d'un modèle de développement agricole plus équitable, plus écologique et plus viable socialement. Il défend l'idée que, par leur seul nombre, ceux-ci méritent une attention particulière afin que, comme souhaité, personne ne soit oublié dans la réalisation des futurs objectifs de développement durable (ODD). Outre de présenter les solutions éprouvées et les bonnes pratiques adoptées dans un grand nombre de pays, le *Commodities and Development Report 2015* propose un cadre directeur comprenant des mesures nationales, régionales et internationales et s'accompagnant d'un plan d'action destiné aux petits exploitants qui s'appuie sur l'approche intégrée de la CNUCED, en matière de commerce, de financement, d'investissement et de technologie. Ce rapport montre combien il importe qu'une politique claire et une volonté ferme sont nécessaires aux niveaux national, régional et international, et que les mesures adoptées à ces trois niveaux doivent être cohérentes. Considérant que les ODD ne pourront être atteints qu'au prix de changements, il insiste sur la nécessité de mettre en place sans délai un système de responsabilisation accrue, fondé sur le suivi des progrès accomplis dans l'exécution des principaux engagements relatifs aux petits exploitants. La présente note donne un aperçu des conclusions et des idées maîtresses du rapport. Après avoir exposé leurs principaux problèmes, elle conseille les petits exploitants sur les mesures à prendre pour réaliser leur potentiel de contribution à la production et au commerce durables des produits de base.



I. Introduction

1. L'année 2014 a donné aux petits agriculteurs bien des raisons d'espérer. En la déclarant Année internationale de l'agriculture familiale, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu expressément que les exploitants familiaux et les petits propriétaires terriens contribuaient à la sécurité alimentaire, à la réduction de la pauvreté et au développement durable. De son côté, l'Union africaine a fait de 2014 l'année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en Afrique. Le *Commodities and Development Report 2015* de la CNUCED s'inscrit dans cette dynamique et pose la question de la petite agriculture en 2015, année charnière pour le programme international de développement. Il présente les petits exploitants, qui détiennent et cultivent des parcelles de moins de 2 hectares, comme des acteurs clés dans la recherche d'un modèle de développement agricole plus équitable, plus écologique et plus viable socialement. Il défend l'idée que, par leur seul nombre, ceux-ci méritent une attention particulière afin que, comme souhaité, personne ne soit oublié dans la réalisation des futurs ODD.

2. Bien que les contextes diffèrent et que certaines données puissent faire défaut, le Fonds international de développement agricole et le Programme des Nations Unies pour le développement estiment que 2,5 milliards de personnes environ sont employées, à temps partiel ou à temps plein, dans 500 millions de petites exploitations agricoles dans le monde¹. Selon les données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la période 2001-2004, ces petites exploitations agricoles (d'une superficie inférieure à 2 hectares) se répartissent géographiquement comme suit : environ 87 % dans la région de l'Asie et du Pacifique, 8 % en Afrique, 4 % en Europe et moins de 1 % en Amérique latine. En Afrique, par exemple, on recense quelque 45 millions de petites exploitations. Un grand nombre d'entre elles se consacrent à l'agriculture de subsistance et emploi – parfois exclusivement – une main-d'œuvre familiale, principalement féminine².

3. Les petits exploitants pourvoient pour 70 % environ aux besoins alimentaires de l'ensemble du continent africain et produisent 80 % environ des aliments consommés en Asie et en Afrique subsaharienne³. Dans plusieurs pays en développement, ils sont les principaux producteurs des grandes cultures d'exportation. Au Ghana, par exemple, le secteur du cacao est dominé par des milliers de petits agriculteurs, qui cultivent moins de 2 hectares par exploitation. C'est en grande partie grâce à eux que le pays est le deuxième producteur mondial de cacao (20 %) et qu'il s'assure, par l'exportation de cette denrée, environ 40 % de ses recettes en devises et entre 8 % et 12 % de son produit intérieur brut⁴.

4. Pourtant, malgré l'importance de leur contribution, les petits exploitants sont quelque peu négligés par les décideurs et par la communauté internationale, si bien qu'ils continuent de représenter une grande partie des pauvres dans les pays en développement. Selon les estimations, des 1,4 milliard de personnes en situation d'extrême pauvreté dans les régions en développement, 70 % vivent dans des zones rurales, en particulier en Asie

¹ Fonds international de développement agricole et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2013, *Smallholders, Food Security, and the Environment* (Rome), disponible à l'adresse http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders_report.pdf (consultée le 15 juillet 2015).

² FAO, 2011, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-11. Le rôle des femmes dans l'agriculture : Comblant le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement* (Rome), disponible à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/013/i2050f/i2050f.pdf> (consultée le 16 juillet 2015).

³ Voir la référence donnée à la note de bas de page n° 1.

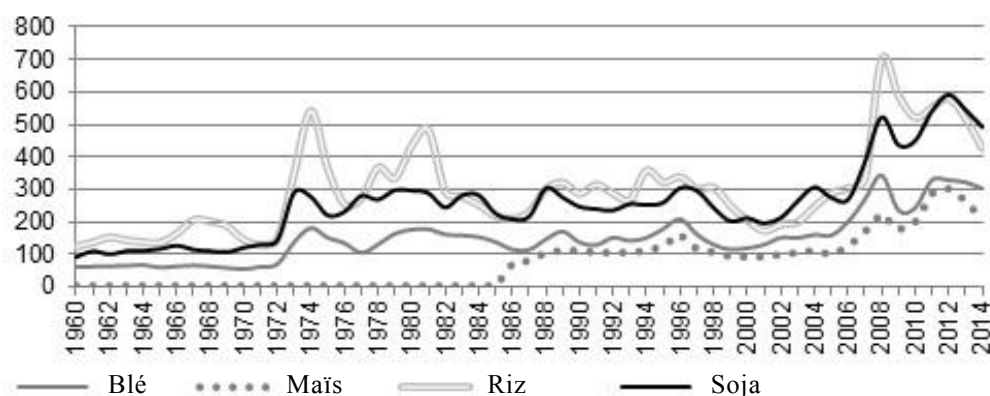
⁴ Voir Ghana : un guide d'autocontrôle pour le secteur du cacao, disponible à l'adresse <http://edes.coleacp.org/edes/news/30588-ghana-un-guide-d%E2%80%99auto-contrôle-pour-le-secteur-du-cacao> (consultée le 16 juillet 2015).

du Sud et en Afrique subsaharienne⁵. Partant de ce triste constat, le *Commodities and Development Report 2015* analyse la situation de la petite agriculture, détermine les mesures qu'il convient de consolider et celles qu'il convient de modifier pour lutter plus efficacement contre l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté, et accroître la participation des petits exploitants à la vie économique et sociale.

5. Le rapport est pertinent et opportun pour trois raisons. Premièrement, les petits exploitants jouent un rôle central dans la conciliation des objectifs de sécurité alimentaire et de développement durable. Si l'on en juge par la crainte de l'insécurité alimentaire avivée par la crise de 2008 et par les prix élevés auxquels les aliments continuent de se maintenir (voir fig. 1), ce rôle a besoin d'être mieux reconnu.

Figure 1

Cours internationaux du blé, du maïs, du riz et du soja en valeur nominale (en dollars des États-Unis par tonne), 1961-2014



Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir des données de UNCTADStat.

6. Deuxièmement, le rapport analyse les obstacles au développement durable de la petite agriculture aux niveaux national, régional et mondial, revient sur les solutions éprouvées pour améliorer la situation économique des petits exploitants et propose de nouvelles options. Ce faisant, il montre qu'une panoplie de mesures nationales, régionales et internationales s'impose pour répondre aux besoins particuliers de cette population. Par cette approche, il constitue un document actualisé sur les questions touchant à la petite agriculture, auquel les décideurs et les autres parties prenantes pourront se reporter utilement pendant la préparation du Sommet de l'Assemblée générale consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, prévu en septembre 2015, ainsi que de la dixième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce et du Sommet sur le climat, qui se tiendront tous deux en décembre 2015, respectivement à Nairobi et à Paris. Troisièmement, le rapport peut aussi alimenter les débats en cours en vue de la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui se tiendra à Lima, en mars 2016. Un aperçu des conclusions et des idées maîtresses du rapport est donné dans les sections qui suivent. Après avoir exposé les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés, la présente note conseille les petits exploitants sur les mesures à prendre pour réaliser leur potentiel de contribution à la production et au commerce durables des produits de base.

⁵ Voir <http://donnees.banquemondiale.org/theme/agriculture-et-developpement-rural> (consultée le 16 juillet 2015); et FAO, 2011 (voir note de bas de page n° 2).

II. Conclusions

A. Désintérêt des décideurs pour les petits exploitants

7. Voilà longtemps que l'on cherche à savoir qui, des petites ou des grandes exploitations agricoles, sont les plus productives et contribuent le plus au développement de l'agriculture dans son ensemble. Plusieurs études laissent penser que les rendements sont plus élevés dans les petites exploitations que dans les grandes, du fait de la relation inverse entre la superficie et la productivité. Elles s'attachent à démontrer que les petites exploitations sont soumises à des coûts unitaires de fonctionnement moins élevés parce qu'elles exercent leurs activités dans des zones rurales où la main-d'œuvre est excédentaire et où les capitaux sont rares. Les opposants à cette thèse objectent que les grandes exploitations ne sont pas bien représentées dans les échantillons retenus, ce qui empêche de tirer des conclusions objectives quant à la productivité des petites et des grandes exploitations. Quoi qu'il en soit, cette divergence de vue ne se reflète pas dans les politiques agricoles, qui sont le plus souvent à l'avantage des grandes exploitations.

8. Bien que la part des investissements étrangers directs (IED) consacrés à l'agriculture reste marginale au niveau mondial⁶, les acquisitions foncières à grande échelle se sont multipliées dans les pays en développement ces dernières années. Des entreprises agro-industrielles, des fonds d'investissement (souverains) et des organismes publics ne cessent de s'approprier des droits fonciers à long terme, par l'achat ou la location de longue durée (généralement, entre 50 et 100 ans) de grandes étendues de terres (d'une superficie souvent supérieure à 1 000 hectares)⁷. Les investisseurs privés sont principalement attirés par la perspective d'une hausse des prix des produits agricoles et de retours sur investissement très profitables, les investisseurs publics sont guidés par des objectifs de sécurité alimentaire et énergétique.

9. Dans de nombreux pays, en particulier africains, la tendance à favoriser les grandes exploitations agricoles s'est notamment exprimée par la suppression des aides publiques aux petits agriculteurs dans les années 1980 et 1990, en application de programmes d'ajustement structurel axés sur l'affaiblissement du rôle de l'État et l'application du « juste prix ». En raison du démantèlement des offices de commercialisation des produits agricoles et de l'incapacité du secteur privé d'assurer la relève des administrations publiques traditionnelles, les services de vulgarisation ont été supprimés ou réduits et les intrants (engrais et semis, par exemple) n'ont plus été acheminés jusqu'aux petits exploitants, privant ceux-ci de facteurs de production dont ils avaient impérativement besoin pour améliorer leur productivité. Confrontés à des coûts de fonctionnement élevés, les petits exploitants ne pouvaient pas écouler leur production sur les marchés intérieurs et devaient donc la vendre directement à la ferme, à bas prix. La mondialisation et la libéralisation de l'agriculture les exposaient en outre aux aléas des marchés internationaux, en particulier à une grande instabilité des prix, à mesure que les offices publics de commercialisation, qui étaient chargés de garantir les prix à la production, étaient supprimés. Les bourses de produits de base, qui ont fait leur apparition dans de nombreuses régions ces dix dernières années, étaient censées limiter les effets négatifs de l'instabilité des prix sur leurs revenus. En raison de différents facteurs tels que leur faible volume de transactions et leur faible degré de liquidité, elles n'ont toutefois pas eu des résultats encourageants en Afrique.

⁶ Voir, par exemple, CNUCED, World Investment Report 2009 : Transnational Corporations, Agricultural Production and Development (New York et Genève, publication des Nations Unies).

⁷ Les données montrent que ces investissements de grande ampleur sont généralement étrangers; voir, par exemple, K. Deininger et D. Byerlee, 2012, The rise of large farms in land abundant countries : Do they have a future? World Development, 40(4) : 701-714; et FAO et Earthscan, 2011, The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture : Managing Systems at Risk (Rome, FAO).

10. Jusqu'en 2006, les petits exploitants étaient d'autant plus facilement négligés que les données les concernant étaient de piètre qualité, ce qui empêchait d'apprécier à leur juste valeur leurs contributions à la production agricole totale et au produit intérieur brut, ainsi que leur taux d'activité. Les données disponibles sur leurs caractéristiques et leurs contributions étaient trop limitées pour pouvoir être extrapolées à un plus large échantillon de pays. La situation s'est en partie améliorée en 2006, lorsque la FAO a lancé une campagne de recensement agricole dans plus de 105 pays. Ce recensement a fait apparaître que, dans des pays comme le Bangladesh, la Gambie, l'Inde, le Malawi et le Viet Nam, une grande partie des agriculteurs étaient de petits exploitants. Il a aussi montré que ces petits exploitants étaient majoritairement des femmes et a établi un lien entre leur statut et la pauvreté dans les pays en développement. Au Burkina Faso et en Inde, par exemple, la pauvreté chronique des petits exploitants est la résultante de plusieurs facteurs, dont l'accès limité au crédit, le manque d'actifs (y compris de biens de production) et le faible niveau d'éducation, en particulier parmi les femmes.

11. Bien que de nouvelles données aient permis de clarifier la situation, l'opposition entre petites et grandes exploitations reste marquée dans quatre domaines. Premièrement, les petits exploitants peinent à participer au commerce international en raison de la concurrence féroce entre les pays et de la fragmentation des chaînes de valeur. Ils savent également moins bien que les grands exploitants comment intégrer les chaînes de valeur et certifier leurs produits, comme cela devient l'usage dans le commerce international. Deuxièmement, les grandes exploitations ont récemment vu leur proportion augmenter, en particulier dans les pays émergents, et se mécanisent de plus en plus. Troisièmement, l'épuisement prochain des réserves de main-d'œuvre, notamment dans certains pays émergents, expose très probablement les petites exploitations, qui misent sur le facteur travail, à des pertes plus importantes, au point de menacer leur survie. Quatrièmement, l'acquisition de vastes étendues de terres par des investisseurs étrangers risque de tenir les petits exploitants encore plus à l'écart du système commercial multilatéral. Certes, de tels investissements peuvent profiter à la fois aux investisseurs et au pays d'accueil, mais seulement lorsque, en plus des avantages normalement attendus, le pays d'accueil dispose de mesures de sauvegarde contre les risques associés, comme la perte par les petits exploitants de leurs droits fonciers, la détérioration de l'environnement et la mise en péril de sa propre sécurité alimentaire⁸.

B. Accès limité aux marchés des moyens de production et aux marchés des produits

12. Le degré de participation aux marchés des moyens de production et aux marchés des produits est un des facteurs qui détermine la productivité et, partant, les bénéfices des petits exploitants. Le processus de production agricole fait intervenir différents intrants : semences et engrais, terres, main-d'œuvre et crédit. Les marchés des semences se divisent généralement en marchés formels et informels. Les marchés formels sont peu nombreux car les semences de qualité coûtent cher, en raison de systèmes de certification onéreux, et les frais de transaction sont trop élevés pour la plupart des petits agriculteurs. Dans les pays en développement, en particulier africains, rares sont ceux qui ont les moyens d'acheter des engrais, à moins de recevoir des subventions. Cela explique en partie pourquoi, dans ces pays, les petits exploitants recourent très peu aux engrais et ont une faible productivité selon les

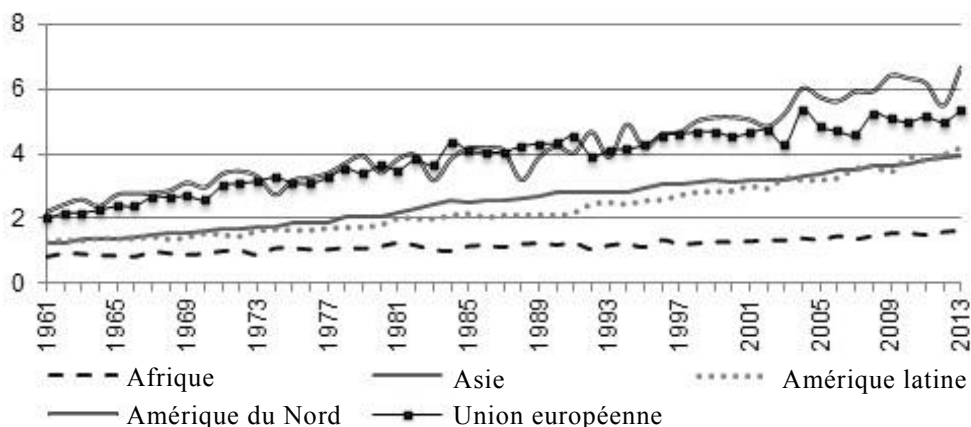
⁸ Voir, par exemple, J. von Braun et R. Meinzen-Dick, 2009, « Land grabbing » by foreign investors in developing countries : Risks and opportunities, International Food Policy Research Institute Policy Brief 13 (Washington, D.C.), disponible à l'adresse <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf> (consultée le 16 juillet 2015).

critères habituellement utilisés pour mesurer le rendement agricole. La faible utilisation d'engrais et l'absence de systèmes d'irrigation sont aussi dans une large mesure la cause des écarts de productivité entre les pays développés et les pays en développement, et entre les pays en développement d'Afrique et les pays en développement d'Asie (voir fig. 2). Selon des estimations récentes, seulement 4 % des terres cultivées sont irriguées en Afrique subsaharienne, contre 39 % en Asie du Sud et 29 % en Asie de l'Est. Cette situation a conduit l'Institut national de recherche sur les politiques alimentaires à considérer le problème de l'irrigation comme « la pièce manquante du puzzle de l'agriculture en Afrique »⁹. Les agriculteurs qui parviennent à améliorer le rendement de leurs terres ne se trouvent cependant pas tous en Asie. Les rendements agricoles ont aussi augmenté de manière rapide et spectaculaire dans les pays ayant adopté des politiques appropriées, par exemple, en Égypte dans les années 1980 et 1990.

Figure 2

Rendements des cultures céréalières dans certaines régions développées et régions en développement, 1961-2013

(Tonnes par hectare)



Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir des données de FAOStat.

13. Le statut de propriétaire incite les petits exploitants à se lancer dans des investissements à long terme, facilite leur accès au crédit en les dotant d'un moyen de garantie et leur assure des revenus en cas de location ou de vente de leurs terres. Cependant, bon nombre de pays en développement continuent de se caractériser par l'inefficacité de leurs marchés fonciers et de leurs régimes d'occupation des terres et d'aménagement du territoire. C'est pourquoi beaucoup de petits exploitants optent pour le métayage, solution qui exclut souvent les femmes, confrontées à des obstacles du fait de leur sexe, notamment des normes juridiques et des conventions sociales qui les empêchent d'hériter ou de posséder des terres¹⁰.

14. Les inégalités liées au genre dans le domaine des droits fonciers sont bien documentées. La comparaison internationale faite par la FAO des données du recensement agricole montre que moins de 20 % des propriétaires fonciers sont des femmes. Cette proportion s'étend de 10 % en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale, en Afrique du Nord et au Proche-Orient, à plus de 30 % en Afrique de l'Est et Afrique

⁹ Voir <http://www.ifpri.org/blog/irrigating-africa> (consultée le 16 juillet 2015).

¹⁰ Voir, par exemple, la référence donnée à la note de bas de page n° 2.

australe et dans certaines parties de l'Amérique latine¹¹. Ces inégalités procèdent du code civil, du code de la famille et du code du travail qui, même si la constitution du pays consacre l'égalité entre les sexes, sont discriminatoires à l'égard des femmes, surtout en matière de droits successoraux. De plus, dans les pays où le droit écrit pourrait garantir des droits suffisants, la primauté est souvent donnée au droit coutumier dans les zones rurales. En Inde, par exemple, dans les communautés régies par le droit applicable aux hindous, les filles mariées sans descendance mâle ne peuvent pas hériter. Dans le même ordre d'idées, une étude¹² montre que, avant l'adoption de réformes agraires, les femmes rwandaises avaient toujours plus de mal que les hommes à accéder à la terre, bien qu'elles constituent la majorité de la population et de la main-d'œuvre du pays. Toujours selon cette étude, cette discrimination ne trouvait pas son origine dans le droit de la famille, qui accordait aux femmes et aux hommes les mêmes droits successoraux, mais de « la culture et [de] la tradition rwandaises, qui considéraient qu'une fille était physiquement, intellectuellement et socialement inférieure à un garçon, et assujettissaient la femme à l'homme ». Plus de 80 % des obstacles à la propriété foncière seraient des questions de succession. À cet égard, la réforme agraire menée au Rwanda a marqué un tournant historique en autorisant que les noms des deux conjoints figurent sur l'extrait du registre foncier et, finalement, sur le titre de propriété familial, ouvrant ainsi aux femmes l'accès au crédit, entre autres nombreux avantages.

15. De manière plus générale, l'accès des petits exploitants à la terre a été compliqué par la pression démographique, les changements climatiques, la raréfaction des ressources en eau et la multiplication récente des opérations foncières de grande envergure. Contrairement aux pays asiatiques, les pays africains ont été peu nombreux à adopter les réformes indispensables pour remédier à cette situation. Comme on vient de le voir, le Rwanda, où les réformes agraires ont abouti à une meilleure distribution des terres et à une plus grande productivité, fait partie de ces exceptions.

16. Les marchés du travail ruraux pourvoient aux besoins des activités agricoles et non agricoles, qui se disputent souvent la main-d'œuvre disponible. Ils sont généralement informels et étroitement liés à la saisonnalité des activités agricoles. Ils donnent aux petits exploitants la possibilité d'augmenter leurs bénéfices, de diversifier leurs sources de revenu et d'aplanir les variations saisonnières des revenus agricoles par l'exercice d'activités non agricoles. Il reste que, dans de nombreux pays, notamment d'Afrique subsaharienne, les revenus des petits exploitants proviennent principalement, voire exclusivement, de leurs propres activités agricoles, en raison du faible niveau de rémunération et de la pénurie de la main-d'œuvre rurale¹³. Les marchés du travail ruraux peuvent aussi aider les petits exploitants à recruter les ouvriers agricoles dont ils ont besoin, par exemple, pour pallier leur manque de compétences, faire face aux pics saisonniers ou pouvoir affecter leur main-d'œuvre familiale à d'autres tâches.

17. L'un des grands problèmes est l'accès au crédit. En Afrique, environ 1 % des crédits commerciaux sont accordés au secteur agricole, principalement aux grandes exploitations. Les établissements financiers du secteur formel hésitent à fournir des services financiers aux petits exploitants, qui ne peuvent présenter aucune garantie (par exemple, un titre de propriété foncière), ont des revenus irréguliers, exercent des

¹¹ Pour en savoir plus, voir <http://www.fao.org/economic/es-policybriefs/multimedia0/female-land-ownership/en/> (consultée le 16 juillet 2015).

¹² A. Kairaba et J. Simons, éd., *Impact of the Land Reform on the Land Rights and Economic Poverty Reduction of the Majority Rural, Especially Women Who Depend on Land for their Livelihood : Rwanda Case Study*, Rwanda Initiative for Sustainable Development (Kigali), disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/> (consultée le 16 juillet 2015).

¹³ Il convient de préciser que les revenus agricoles peuvent être complétés par des revenus tirés de l'élevage, par exemple, et d'activités non agricoles.

activités agricoles soumises à des aléas et présentent une capacité de remboursement difficile à évaluer. Lorsque l'accès au crédit est possible, les taux d'intérêt sont souvent trop élevés et les délais de remboursement, incompatibles avec les modalités d'investissement. Les petits exploitants ayant en outre un accès limité aux instruments d'atténuation ou d'assurance du risque, ils sont moins à même d'investir dans leurs moyens de production et doivent se cantonner à une agriculture de subsistance. D'où la nécessité de mettre en place des mécanismes de financement innovants, qui renforcent leur capacité d'investissement. L'assurance climatique indiciaire¹⁴ a montré qu'elle pouvait aider les petits exploitants à faire face aux risques météorologiques, sous réserve de l'accès à des données fiables.

C. Du producteur aux marchés internationaux : un parcours semé d'embûches

18. Par le biais de marchés d'intrants agricoles en état de fonctionnement, les petits exploitants ont la possibilité d'améliorer leurs rendements et, par voie de conséquence, de produire un excédent commercialisable qui, sur des marchés concurrentiels, pourra être écoulé à des prix plus élevés et leur assurer un revenu supérieur. Ils seront alors mieux armés contre les risques et l'instabilité des marchés. Les populations rurales considéreraient sans doute l'agriculture comme une source de bénéfices et un bon moyen de subsistance si elles étaient mieux rattachées aux marchés. Or, la possibilité pour les petits exploitants d'accéder à des marchés nationaux ou régionaux plus grands et plus lucratifs est subordonnée à de nombreux facteurs, notamment leur connectivité physique avec ces marchés, leur accès à l'information commerciale et le type de produits qu'ils commercialisent (aliments de base destinés aux marchés intérieurs et régionaux ou autres produits destinés aux marchés internationaux). En conséquence, la présence des petits exploitants sur les marchés varie en fonction des régions et des pays.

19. Malgré la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC), de nombreux petits exploitants ont un accès limité, voire inexistant, à l'information commerciale. Dans bon nombre de pays, ils continuent de vendre leurs produits directement à la ferme ou sur le marché du village, ce qui entame leur rentabilité et leur potentiel de croissance. Par exemple, une étude montre que la hausse des prix du café sur les marchés internationaux ne bénéficie pas aux producteurs ougandais. Or, les coûts de commercialisation, notamment de transport, de manutention, d'entreposage et de transformation, n'ont pas augmenté. En fait, la hausse des prix internationaux est répercutée, assez rapidement, sur les prix de gros et les prix à l'exportation ainsi que sur les prix de vente aux petits intermédiaires occasionnels, qui profitent de ce que les agriculteurs ne sont pas au courant de l'évolution des cours pour accaparer le surprix qui aurait dû leur revenir.

20. Les petits exploitants sont peu présents sur les marchés urbains et régionaux, où ils peuvent pourtant pratiquer des prix plus élevés et retirer des bénéfices plus importants. Il faut dire que leurs infrastructures sont médiocres, voire inexistantes, qu'ils sont peu intégrés aux marchés agricoles régionaux, qu'ils manquent d'informations commerciales et qu'ils peinent à se conformer aux normes de qualité de plus en plus exigeantes établies par la grande distribution pour satisfaire aux préférences des consommateurs urbains. Tous ces obstacles ne pourront pas être surmontés sans aide.

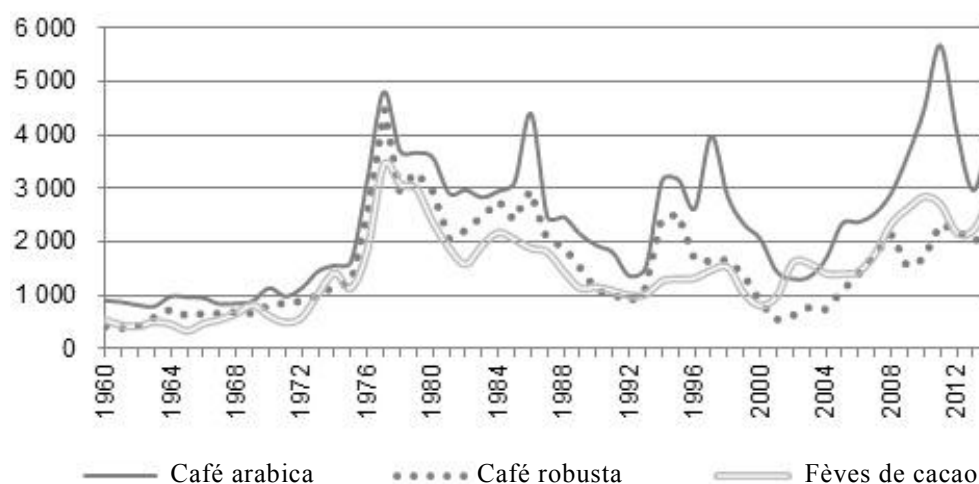
21. Néanmoins, les petits exploitants ne sont pas totalement absents des marchés internationaux très intégrés, comme ceux des cultures commerciales traditionnelles

¹⁴ Pour en savoir plus, voir le *Commodity and Development Report 2015*.

(cacao, café, thé et coton) et des produits à forte valeur ajoutée comme les légumes, les fruits et les fleurs. À la fois source de devises fortes, d'emplois et de revenus pour les agriculteurs, les intermédiaires et les exportateurs, ces marchés sont importants pour les pays en développement. Dans le cadre de plusieurs programmes de diversification, des petits exploitants se sont engagés dans des relations d'agriculture contractuelle avec des sociétés transnationales. Certains y ont trouvé de nouvelles possibilités d'augmenter leurs revenus et de sortir de la pauvreté, les produits concernés ayant une valeur unitaire ou une valeur au poids bien supérieure à celle des produits tropicaux traditionnels. Ils ne représentent cependant qu'une faible proportion des petits agriculteurs. Cela étant, ces programmes de diversification s'accompagnent de normes de sécurité de plus en plus rigoureuses et d'autres obstacles non tarifaires, et ont fini par mettre en concurrence les cultures vivrières traditionnelles et les nouvelles cultures, parfois au risque de compromettre l'objectif même de la sécurité alimentaire. De même, la participation des petits exploitants aux chaînes de valeur continue d'être entravée par différents facteurs tels que le degré d'exigence des normes de sécurité, le déséquilibre entre les forces en présence sur le marché et l'érosion de la protection sociale du fait de l'instabilité des prix sur les marchés internationaux (voir fig. 3).

Figure 3
Cours internationaux du café, du cacao et du blé en valeur nominale, 1961-2014

(En dollars des États-Unis par tonne)



Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir des données de UNCTADStat.

22. De plus, en tant que « preneurs de prix », les petits exploitants ont peu d'influence sur les marchés des produits de base. En général, ils achètent peu d'engrais, sont géographiquement isolés et ont besoin de crédits commerciaux – autant de caractéristiques qui séduisent peu les fournisseurs privés traditionnels. De fait, les prix internationaux des produits exportés rétribuent en grande partie les intermédiaires et les exportateurs. Les intermédiaires jouent un rôle important. Ils font le lien entre les producteurs et les marchés, en apportant des services (de commercialisation, par exemple), des intrants et des capitaux par la voie d'arrangements contractuels. Ils permettent aussi des économies d'échelle en achetant de petites quantités à différents petits exploitants et en vendant en gros aux exportateurs. À plusieurs occasions, le comportement de certains d'entre eux a été qualifié d'opportuniste et jugé

préjudiciable au développement de la petite agriculture. De puissantes organisations agricoles sont alors entrées en jeu, autorisant le regroupement des récoltes et renforçant leur pouvoir de négociation dans le but de défendre les intérêts des petits exploitants, y compris pour réclamer des prix plus élevés en leur faveur. En République-Unie de Tanzanie, par exemple, les coopératives ont amélioré la commercialisation de produits agricoles comme le café, ce qui a permis à leurs membres de payer les études de leurs enfants¹⁵. L'exemple de la Société agricole de la Trinité-et-Tobago, qui défend les intérêts de 86 organisations de producteurs et de 12 000 agriculteurs indépendants, montre également combien les organisations agricoles peuvent orienter les politiques vers une agriculture durable, y compris les négociations sur les prix¹⁶.

23. Le *Commodities and Development Report 2015* évalue dans quelle mesure les petits exploitants sont intégrés dans certains marchés internationaux de produits de base. Les résultats montrent que les variations des prix internationaux se répercutent sur les prix intérieurs. Prenant l'exemple de la libéralisation du commerce, l'analyse vient étayer l'idée que les réformes commerciales et économiques menées dans les pays témoins dans les années 1980 et 1990 ont rendu les petits producteurs plus vulnérables à l'instabilité des marchés internationaux.

D. Productivité, technologie et contraintes liées à l'infrastructure

24. Même si toutes les petites exploitations peuvent devenir des entités commerciales rentables, pour être durables, elles doivent être considérées comme des entités commerciales qui s'efforcent d'être rentables tout en s'appuyant sur la stabilité sociale et la durabilité environnementale. Le processus de commercialisation peut contribuer à accroître les revenus des ménages et à améliorer ainsi la situation socioéconomique des petits exploitants. Néanmoins, le passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture commerciale pourrait avoir des effets néfastes sur l'environnement.

25. Deux facteurs déterminent la durabilité d'une petite exploitation. Le premier est la productivité, qui dépend des techniques agricoles, des services de vulgarisation, de l'infrastructure matérielle et du capital humain. Pendant de nombreuses années, ni les techniques agricoles ni la recherche-développement n'étaient adaptées aux besoins des petites exploitations car elles étaient conçues pour accroître les rendements des moyennes et grandes exploitations. Cela vaut en particulier pour les techniques issues des activités de recherche-développement axées sur la rentabilité. À quelques exceptions, même les activités de recherche-développement publiques n'ont généralement pas abouti à la mise au point de techniques adaptées aux besoins et à la situation des petites exploitations. Outre son faible montant, le financement public de la recherche agricole a eu tendance à négliger les besoins des petits exploitants, même lorsque ceux-ci étaient prédominants. Il en est résulté une stagnation des petites exploitations agricoles dans de nombreux pays en développement à revenu faible, en particulier en Afrique, comme l'illustre leur très faible productivité.

¹⁵ Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1247ilo.pdf> (consultée le 20 juillet 2015). Reconnaisant en outre le rôle essentiel des coopératives agricoles, qui sont « efficaces et équitables (c'est-à-dire qui encouragent l'intégration et l'égalité de genre) », en tant qu'agents du changement, la FAO a ajouté les organisations de producteurs parmi les principaux partenaires de la mise en œuvre de son Cadre stratégique 2010-2019. Sources : <http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/McInerney.pdf> (consultée le 20 juillet 2015).

¹⁶ CNUCED, 2013, Report of the Global Commodities Forum : Recommitting to commodity sector development as an engine of economic growth and poverty (UNCTAD/SUC/2013/4).

26. Au cours des vingt dernières années, les services publics de vulgarisation ont également diminué dans de nombreux pays en développement et, comme il a été expliqué plus haut, le secteur privé n'a pas répondu aux besoins des producteurs à faible revenu car les marchés ne peuvent satisfaire un grand nombre d'entre eux. En Afrique, par exemple, suite à la disparition des offices de commercialisation des produits de base, à la privatisation de la distribution agricole et à la baisse notable des budgets de l'agriculture, la prestation de services de vulgarisation a beaucoup reculé. Même lorsque des services sont assurés, ils se concentrent souvent sur les grandes céréales et les produits d'exportation et ont tendance à privilégier l'augmentation de la production tout en négligeant des aspects importants tels que la commercialisation et la pratique d'une agriculture durable. En outre, ces services bénéficient davantage aux hommes même s'il est notoire que les femmes jouent un grand rôle dans les petites exploitations, traduisant les inégalités qui existent dans la manière dont les femmes et les hommes sont traités dans la société. Comme il a déjà été constaté, cette discrimination résulte généralement d'une inégalité entre les hommes et les femmes.

27. Enfin, les investissements dans des infrastructures rurales telles que les routes et les dispositifs d'irrigation sont insuffisants même s'ils jouent un rôle important dans la hausse de la productivité. Bien que les estimations semblent exagérées, il ressort des travaux récents de recherche que les pertes d'après-récolte constituent aussi une déperdition importante de production commercialisable.

E. Contraintes liées à l'environnement économique

28. Le deuxième facteur qui détermine la durabilité des petites exploitations agricoles en tant qu'entités commerciales est la facilitation du commerce. La discrimination en faveur des grandes exploitations se traduit aussi par des mesures visant à attirer des investissements étrangers directs qui ne comprennent pas des mécanismes de sauvegarde destinés aux petits exploitants. Il ressort de l'analyse de l'IED en 2013 réalisée par la CNUCED que plus de la moitié des nouvelles mesures de libéralisation, de promotion et de facilitation correspondaient aux incitations que les organismes publics de promotion de l'investissement offraient pour attirer l'investissement – bien que ce type d'incitation soit de plus en plus critiqué comme étant économiquement inefficace et aboutissant à une mauvaise allocation des fonds publics. L'agriculture était l'un des trois premiers secteurs ciblés par ces organismes, alors que la protection de l'environnement et le développement des régions défavorisées arrivaient en queue de peloton dans les stratégies de promotion¹⁷.

29. De plus, même si le rôle central que les petits exploitants jouent dans l'investissement est généralement reconnu, les conflits qui peuvent naître entre l'IED dans l'agriculture et la législation relative à l'investissement ont été soulignés par de nombreux experts de la politique d'investissement. Selon une étude de la Banque mondiale et de la CNUCED réalisée à partir d'une enquête sur le terrain consacrée aux activités de 39 grandes exploitations agricoles arrivées à maturité en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est, les investissements réalisés ont en général eu davantage d'effets positifs que d'effets négatifs. Parmi les effets positifs figure la création d'emplois – en moyenne un emploi créé pour 20 hectares de terres et des milliers d'agriculteurs qui ont bénéficié de l'agriculture contractuelle. Les effets négatifs étaient essentiellement liés au droit foncier et au fait que, souvent, les populations concernées n'avaient pas été suffisamment consultées, associées ou dûment indemnisées en cas de réinstallation. En outre, on considérait généralement

¹⁷ CNUCED, 2014. *World Investment Report. Investing in the Sustainable Development Goals : An Action Plan* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

que l'évaluation de l'impact sur l'environnement n'avait pas été réalisé de manière adéquate et transparente¹⁸.

30. Au-delà des incitations à l'investissement, la facilitation du commerce est définie comme l'aide à la recherche et à l'exploitation de débouchés, ainsi que la protection de la production et des revenus. Elle porte aussi sur l'accès au financement, aux instruments de gestion des risques, à l'information commerciale et aux marchés. Étant donné qu'ils ont peu accès aux secteurs financiers traditionnels, les petits exploitants comptent de plus en plus sur des mécanismes de financement novateurs tels que les financements garantis par des récépissés d'entrepôt et l'affacturage. Lorsqu'ils existent, ces mécanismes ont joué un rôle essentiel pour répondre aux besoins de liquidités des petits exploitants au moment de la récolte et les ont aidés à tirer parti des possibilités d'arbitrage saisonnier et de profit. L'affacturage pourrait aussi aider les petits exploitants à surmonter le problème des retards de paiement des consommateurs intérieurs finals, et les aider à intégrer des chaînes de valeur locales. De nouveaux instruments, tels que les produits d'assurance climatique indiciaire, ont aussi permis de faire face aux risques liés à la production, tandis que l'agriculture contractuelle sert à se protéger des risques de fluctuation des prix.

31. Grâce à l'essor rapide que les TIC ont connu dans les pays en développement au cours des dix dernières années, les petits exploitants ruraux ont désormais accès à l'information à un coût très bas. Les téléphones mobiles permettent aux agriculteurs de réduire les coûts de recherche de l'information, de faire des arbitrages spatiaux et temporels, et de mieux connaître les prix des marchés, même de ceux qui sont éloignés. Ils contribuent aussi à faciliter considérablement la prestation de services de vulgarisation et ont accru l'intégration financière grâce aux transferts monétaires par téléphonie mobile. Cette application facilite l'accès des populations rurales à des systèmes de paiement novateurs et à des services financiers de base, contribuant à l'efficacité. Les petits exploitants peuvent tirer pleinement parti des services offerts par la téléphonie mobile dans leur environnement commercial grâce à la constitution de partenariats public-privé.

F. Les petits exploitants sont les gardiens de la durabilité environnementale

32. La relation étroite qui existe entre l'agriculture et la durabilité environnementale laisse penser que les petits exploitants doivent tenir compte de l'environnement et de l'écologie dans leurs décisions d'investissement. Traditionnellement, les petits exploitants sont considérés comme les gardiens de la durabilité écologique et environnementale au niveau local car ils utilisent peu de produits chimiques par rapport aux grandes exploitations. Ils se fient aussi en général aux connaissances traditionnelles pour prédire les conditions météorologiques. Cela s'avère néanmoins de plus en plus difficile en raison des changements climatiques car les saisons, les inondations et les tempêtes sont de plus en plus irrégulières et les phénomènes de stress hydrique, d'érosion des sols et d'infestation sont de plus en plus fréquents. Outre les faits observés par les institutions agricoles, la réalité des incidences des changements climatiques sur l'agriculture et l'importance des connaissances communautaires locales ont été démontrées dans les rapports scientifiques du Groupe

¹⁸ Voir Banque mondiale et CNUCED, 2014. *The Practice of Responsible Investment Principles in Larger Scale Agricultural Investments : Implications for Corporate Performance and Impact on Local Communities*, rapport de la Banque mondiale n° 86175-GLB; voir aussi *Anne van Aaken's post : Large scale agricultural investments and international investment law*, disponible à l'adresse <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Blog/Index/22> (consultée le 20 juillet 2015).

d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹⁹. Il ressort des conclusions récentes du GIEC sur les changements climatiques et l'agriculture tirées de la contribution du Groupe de travail au cinquième rapport d'évaluation du GIEC que les changements climatiques et les phénomènes météorologiques extrêmes auront un impact plus grand sur les secteurs liés à la production naturelle tels que l'agriculture et la sylviculture. Des liens clairs ont aussi été établis entre l'aptitude des systèmes agricoles à s'adapter à ces impacts et les conséquences éventuelles pour la sécurité alimentaire. Dans son rapport spécial, le GIEC affirme qu'il existe une « forte certitude » que l'évolution du climat perturbe gravement les systèmes de gestion de l'eau.

33. Compte tenu de ces constatations, il est essentiel de récompenser les petits exploitants qui investissent dans des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, d'autant plus lorsque ces pratiques vont à l'encontre de la maximisation des profits. Il est évident que pour être productifs en Afrique subsaharienne, de nombreux petits producteurs doivent avoir recours aux engrais de manière appropriée, c'est-à-dire en choisissant les bons engrais et en les utilisant à des doses adéquates. Ces producteurs devraient particulièrement être attentifs à ne pas reproduire l'expérience de certains pays d'Asie et d'Europe qui ont abusé des engrais avec pour résultats pollution et dégradation des ressources naturelles. Par exemple, le système de production agricole de la Chine a eu des conséquences néfastes pour l'environnement et a été à l'origine de la pollution des ressources naturelles²⁰. Selon les estimations, l'agriculture représente plus de 15 % des émissions totales de gaz à effet de serre du pays et près de 90 % des émissions d'oxyde d'azote, en grande partie en raison du recours excessif aux engrais²¹. Pour remédier à la mauvaise utilisation des engrais, le Gouvernement promeut des techniques visant à adapter les doses d'engrais aux caractéristiques des sols.

34. La prise de conscience publique de l'impact sur l'environnement des activités agricoles a ouvert de nouvelles perspectives aux petits exploitants et les a incités à investir dans des produits de meilleure qualité et dans l'agriculture biologique en étant plus responsables sur les plans environnemental et social. Diverses études ont montré qu'outre son impact positif sur l'environnement, l'agriculture biologique peut être tout aussi productive que l'agriculture utilisant des engrais synthétiques et que, dans de nombreux cas, les produits biologiques affichent des prix plus élevés. Il faudrait aussi reconnaître qu'il existe un créneau pour les produits biologiques. Le principal obstacle à l'exploitation de ce débouché est le coût élevé de la certification des produits biologiques. La réduction de ces coûts permettrait donc aux petits exploitants de tirer parti d'un créneau rentable.

III. Recommandations

35. Les auteurs du *Commodities and Development Report 2015* évoquent des cas où une volonté ferme a contribué à lutter contre les obstacles au développement des petites exploitations agricoles, sous la forme notamment de mesures pragmatiques et équitables adaptées à leurs besoins. Les auteurs du rapport soutiennent que le nombre

¹⁹ Voir GIEC, rapport spécial, 2012, *Résumé à l'intention des décideurs*, en *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique* (Cambridge, Cambridge University Press); et IPCC, 2013, GIEC, 2013, *Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques. Contribution du groupe de travail I au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (Cambridge, Cambridge University Press).

²⁰ Voir X. Li, L. Tang, X. Xu, G. Qi et H. Wang, 2013, What can Africa learn from China's experience in agricultural development? *IDS Bulletin*, 44 (4) : p. 31 à 41.

²¹ Voir J. Wang, J. Huang et S. Rozelle, 2010, Climate change and China's agricultural sector : An overview of impacts, adaptation and mitigation, Issue brief n° 5, Centre international du commerce et du développement durable et Conseil international des politiques commerciales dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture (Genève et Washington).

de bonnes pratiques et d'expériences réussies qui ont profité aux petits exploitants démontre que le changement est possible et que des résultats positifs peuvent être obtenus lorsqu'il existe une forte adhésion des autorités politiques. Ils soulignent ensuite qu'une politique claire et une volonté ferme sont nécessaires au plus haut niveau – national, régional et international.

36. Les auteurs du rapport évoquent non seulement les solutions éprouvées et les bonnes pratiques recensées dans de nombreux pays, mais proposent aussi un cadre directeur comprenant des mesures nationales, régionales et internationales et s'accompagnant d'un plan d'action destiné aux petits exploitants qui s'appuie sur l'approche intégrée de la CNUCED en matière de commerce, de financement, d'investissement et de technologie.

A. Une volonté ferme et un cadre favorable au niveau national

37. Les auteurs du *Commodities and Development Report 2015* affirment qu'il ne saurait y avoir de développement durable des petites exploitations agricoles sans un environnement national très favorable caractérisé notamment par : des politiques économiques rationnelles et prévisibles, un cadre macroéconomique stable soutenant le développement agricole, des institutions fortes et efficaces, une infrastructure adéquate, une conscience générale des questions de genre. Pour surmonter les obstacles persistants à la rentabilité des petites exploitations commerciales, il faut appliquer les mesures qui ont été recommandées à de nombreuses reprises dans d'autres contextes. Pour que l'environnement soit favorable aux petits exploitants, il faut veiller en particulier à leur donner accès à des mécanismes de financement spécialement adaptés à leurs petites exploitations. Les pouvoirs publics devraient aider à mettre au point des instruments de financement novateurs adaptés aux besoins des exploitations agricoles de petite taille et vulnérables. L'expérience montre que des fonds publics sont aussi nécessaires pour dispenser une formation dans les domaines financier et microéconomique. Ces fonds devraient être débloqués dans le cadre de programmes spéciaux pris en charge par les banques de développement publiques. De même, comme dans d'autres secteurs, les fonds publics d'investissement pourraient servir à soutenir des projets novateurs²². S'agissant en particulier de la question d'un meilleur accès au financement, les gouvernements devraient promouvoir une mobilisation accrue des ressources intérieures et viser à allouer une part plus élevée de l'épargne nationale au secteur agricole.

38. Même si le financement extérieur joue un rôle clef dans le développement du secteur agricole des pays en développement, une stratégie de développement agricole reposant uniquement sur les ressources extérieures a peu de chances d'être durable étant donné la forte instabilité des flux financiers extérieurs liés au fort déficit d'investissements persistant dans le secteur²³ ainsi qu'au non-respect des engagements pris en matière d'aide. Les pays devraient aussi développer le secteur agricole local en augmentant les ressources intérieures qui y sont consacrées. En outre, les petits exploitants étant les principales sources de produits alimentaires dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et en Asie, l'allocation de ressources à leur survie et à leur développement devrait se justifier.

²² Pour une typologie des banques d'investissement publiques, voir M. Mazzucato et C. Penna, 2014, *Beyond market failures : The market shaping and creating role of state investment banks in the economy*, Science Policy Research Unit working paper, Université du Sussex.

²³ Le déficit total d'investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire est estimé à environ 260 milliards de dollars É.-U. pour l'ensemble des pays en développement. Voir CNUCED, 2014, *World Investment Report. Investing in the Sustainable Development Goals : An Action Plan* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

39. Parmi les institutions favorables devraient aussi figurer les organisations d'agriculteurs, lesquelles permettent aux petits exploitants de regrouper leur production et d'accroître leur pouvoir de négociation dans leurs relations avec les acteurs des marchés en amont et en aval. De plus, des organisations d'agriculteurs fortes seraient à même d'influer sur les mesures prises en leur faveur grâce à leur pouvoir électoral. Les gouvernements devraient soutenir ces associations sous toutes les formes possibles, notamment financièrement, en particulier au cours des premières étapes de leur développement. L'appui public aux associations bien établies devrait être axé sur la professionnalisation afin de les aider à faire face aux complexités croissantes des normes commerciales au niveau international.

Accroître les ressources allouées à la science, à la technologie et aux technologies de l'information et de la communication afin de bien répondre aux besoins des petits exploitants

40. L'amélioration des pratiques agricoles repose sur la science, la technologie et les TIC. L'expérience montre que tout progrès dans ces domaines dépend de la réalisation concomitante d'investissements publics et privés sous la direction de politiques publiques bien définies et bien exécutées. Comme pour toutes les initiatives soutenant les petits exploitants, la politique d'innovation devrait être appliquée de manière équitable et participative.

41. La politique en matière de technologie devrait viser à accroître la productivité des petits exploitants tout en satisfaisant aux exigences de durabilité environnementale. En outre, la corrélation entre la fréquence croissante des catastrophes naturelles et les changements climatiques justifie d'autant plus que l'on investisse dans des pratiques agricoles judicieuses et résilientes face aux changements climatiques, notamment dans la mise au point de semences et de méthodes agricoles résilientes. Dans le secteur des TIC, les gouvernements pourraient appliquer des mesures visant particulièrement à développer les petites exploitations agricoles.

Instaurer un cadre commercial favorable aux petits exploitants et rendre les petites exploitations agricoles attrayantes auprès de la jeune génération

42. Une volonté doit s'exprimer au plus haut niveau pour que les pouvoirs publics promeuvent et soutiennent les investissements dans tous les domaines liés au développement des petites exploitations agricoles. La politique d'investissement devrait être élaborée en tenant compte en particulier des effets potentiellement notables que les investissements ciblant les petits exploitants pourraient avoir en matière de production agricole durable, de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et d'équité. Reconnaisant que la question de la détention, par des intérêts étrangers, de droits de propriété ou d'exploitation sur des terres agricoles est particulièrement sensible dans la plupart des pays, en particulier dans ceux où la population rurale est nombreuse et où se pose le problème de la sécurité alimentaire²⁴, la CNUCED estime, dans son cadre de politique de l'investissement pour un développement durable, que les gouvernements devraient veiller en particulier à mettre en place et à faire appliquer des réglementations visant à protéger l'intérêt national à long terme et à ne pas sacrifier celui-ci au profit des gains à court terme de groupes d'intérêt spéciaux.

²⁴ Voir CNUCED, 2012, Investment policy framework for sustainable development, disponible à l'adresse http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf, p. 33 (consultée le 21 juillet 2015).

43. Il est notamment proposé de mettre en place des mesures de sauvegarde pour protéger les intérêts des agriculteurs locaux à deux niveaux : dans les contrats d'investissement du pays d'accueil; et dans le droit public international, à savoir les accords d'investissement. Bien que les auteurs du rapport préconisent que les intérêts des petits exploitants soient dûment pris en compte dans les clauses contractuelles des investissements agricoles, il n'est pas de leur ressort de définir précisément les mécanismes judiciaires connexes²⁵.

44. Les gouvernements devraient aussi faciliter la réalisation d'investissements dans d'autres segments de la chaîne de valeur, notamment par des incitations à l'application de modèles économiques équitables qui reconnaissent les spécificités des petits acteurs dans l'ensemble de la chaîne de valeur. À cette fin, les composantes habituelles du développement des petites et moyennes entreprises telles que la formation et l'allocation de ressources spécifiques, devraient être adoptées, en prévoyant des mesures d'incitation particulières pour les petites exploitations agricoles, compte tenu des caractéristiques du pays.

45. Pour que les petites exploitations agricoles demeurent une source de revenus viable, il faut adopter un nouvel ensemble de mesures et de dispositions qui les rend attrayantes aux yeux de jeunes de plus en plus nombreux. Il faudrait notamment mettre au point des instruments de réglementation, y compris créer des fonds de démarrage qui soutiennent tout spécialement les initiatives entrepreneuriales des jeunes dans l'agriculture et les secteurs connexes.

B. Accorder la priorité aux objectifs de sécurité alimentaire au niveau régional

46. Pour atteindre l'objectif d'un monde sans faim, il faut que les communautés économiques régionales accordent la priorité à la solution des problèmes posés par la sécurité alimentaire et les petites exploitations agricoles. Cela est rendu possible par le nombre croissant d'accords de coopération régionale conclus. Dans ces mécanismes intergouvernementaux, les États membres peuvent lancer des initiatives fondées sur des intérêts communs et tirer parti de leur complémentarité. L'interaction régionale devrait s'accélérer afin de faciliter le commerce régional des denrées alimentaires. En particulier, les membres des communautés économiques régionales pourraient coopérer dans les domaines suivants : mise en place des infrastructures et des installations de stockage faisant cruellement défaut, notamment de chaînes du froid; création de mécanismes financiers régionaux destinés aux activités entrepreneuriales agricoles; renforcement des centres intrarégionaux et interrégionaux de recherche et de transfert de technologie ou réalisation d'investissements dans ces centres; adoption de dispositions ciblées sur les petits exploitants; appui à la spécialisation dans les chaînes de valeur agricoles de chaque bloc régional en fonction des avantages comparatifs des pays membres; élaboration de mesures de promotion de l'investissement destinées aux investissements étrangers directs intrarégionaux à la recherche de marchés réalisés dans des chaînes de valeur agricoles au moyen de dispositifs contractuels associant des petits exploitants; conclusion de partenariats public-privé visant à développer les initiatives autres que publiques dont les effets positifs sur les petits exploitants sont attestés.

47. En outre, pour lever les obstacles au développement des petites exploitations agricoles, il faudra associer les efforts de différents acteurs. Les résultats obtenus par certaines initiatives telles que l'Alliance pour une révolution verte en Afrique, auxquelles participent des organismes de développement, des organisations non

²⁵ Ibid.

gouvernementales et des organisations philanthropiques, devraient être diffusés publiquement, promus et étendus. La plupart de ces initiatives reposent sur un programme local visant à mettre au point des solutions adaptées aux besoins des petits exploitants.

48. Enfin, les répercussions à court et à moyen terme de la crise alimentaire de 2008 sur les groupes vulnérables mettent en lumière la nécessité de constituer des réserves supranationales de céréales. Dans CNUCED (2012)²⁶ sont exposées en détail les initiatives visant à mettre de côté des réserves alimentaires et l'amélioration de la sécurité alimentaire qui pourrait en résulter. Il en ressort que les réserves alimentaires des pays développés et des pays en développement constituées après 1945, avec l'objectif de stabiliser les prix, ont échoué moins d'une ou deux décennies après leur création. Les données disponibles montrent plutôt que ce sont les programmes de réserves lancés dans l'urgence qui ont connu le taux de survie le plus élevé dans la période contemporaine. Il s'ensuit que les groupes régionaux de pays sujets à des crises alimentaires récurrentes devraient constituer des réserves régionales de céréales en guise de stocks alimentaires d'urgence. L'expérience des pays d'Asie et d'Amérique latine montre que l'administration de tels stocks est plus efficace au niveau régional. Même si ces réserves comprennent habituellement des stocks physiques affectés au niveau national, leurs caractéristiques exactes dépendraient des spécificités régionales et nationales eu égard à l'ampleur et à la nature des pénuries alimentaires.

C. Politiques et mesures au niveau international

49. Au niveau international, les auteurs du *Commodities and Development Report 2015* préconisent de modifier les règles du jeu en faveur des petits exploitants dans le système commercial multilatéral. Les recommandations précises formulées dans ce domaine sont exposées ci-après.

Mettre en place un environnement favorable au niveau international

50. Le rapport montre que les petits exploitants produisent principalement pour les marchés intérieurs et régionaux, mais très peu pour les marchés internationaux. Dans le système commercial international, divers obstacles tels que l'existence de normes strictes en matière de santé, de sécurité et de qualité, l'instabilité des prix et les asymétries du pouvoir de marché, restreignent la capacité des petits producteurs de participer pleinement au commerce international. Si ces obstacles étaient levés grâce à la formation et au renforcement des capacités, les petits exploitants pourraient accroître leur participation, garantissant un partage de la prospérité entre tous les pays et leur population. En outre, ce qui est peut-être plus important, la mise en œuvre des recommandations au niveau international exigera le renforcement des partenariats et des coalitions multipartites en faveur des petits exploitants dans de multiples instances. Les partenaires de développement devraient s'entendre pour préconiser que l'on accorde une plus grande attention aux besoins des petits exploitants et à la promotion de la production durable de produits de base. Les négociations à venir sur le climat et sur le commerce devraient être la première démonstration de l'existence de ce type de coalition.

²⁶ CNUCED, 2012, *Commodities and Development Report 2012 : Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

Veiller à ce que les résultats du Cycle de Doha profitent aux petits exploitants, promeuvent la sécurité alimentaire et soient favorables en particulier aux petits producteurs de coton

51. Pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement 1 et l'objectif de développement durable qui lui succédera, il faut que les négociations du Cycle de Doha en cours à l'Organisation mondiale du commerce aboutissent à un résultat favorable en matière de sécurité alimentaire. Alors que la communauté internationale s'apprête à adopter des objectifs de développement durable, parmi lesquels figure l'élimination de la faim pour tous, les membres de l'Organisation mondiale du commerce devraient y apporter leur contribution. Diverses réunions de haut niveau qui doivent se dérouler avant la fin de l'année 2015 permettront d'améliorer de manière notable le niveau de vie des petits exploitants agricoles. De même, le coton est l'une des questions clefs qui permettront de vérifier si le Cycle de Doha peut tenir ses promesses de contribuer au développement. Une solution devrait donc y être trouvée rapidement dans les négociations de l'après-Bali. Outre l'importance accordée aux aspects relatifs au commerce et au développement à l'Organisation mondiale du commerce, davantage de ressources devraient être allouées à la productivité, à la commercialisation et à la création de valeur ajoutée, conformément aux dispositions de la Feuille de route panafricaine pour le coton.

Revoir la réglementation des marchés internationaux de produits de base en mettant l'accent sur la prospérité des petits exploitants

52. La communauté internationale doit envisager de concevoir collectivement des mécanismes qui permettent d'améliorer le fonctionnement des marchés internationaux de produits de base, particulièrement en soutenant le développement des petites exploitations agricoles. Des travaux de recherche de la CNUCED ont mis en lumière le rôle de la financiarisation des produits de base et de « centaines de milliards de dollars de paris sur les anticipations » en tant que principaux facteurs de l'instabilité accrue des prix des produits de base. Il en ressort que le volume des produits dérivés échangés sur les marchés des produits de base est devenu 20 à 30 fois supérieur à celui de la production physique, transformant ainsi les marchés réels en marchés financiers²⁷. La CNUCED a appelé à plusieurs reprises à adopter dans les meilleurs délais des orientations et des réglementations fermes sur les marchés financiers, assorties à des mesures sur les marchés physiques. Certaines des orientations proposées intéressent directement les petits exploitants, à savoir celles portant sur une transparence accrue et sur la communication plus rapide de meilleures informations sur les fondamentaux des marchés physiques²⁸.

Veiller à ce que les ressources allouées au secteur agricole dans le cadre du financement du développement et de l'action en faveur du climat ciblent en priorité les petites exploitations

53. Les pays donateurs devraient accroître l'aide publique au développement destinée à l'agriculture en privilégiant les petites exploitations. En outre, la recherche-développement consacrée aux petites exploitations agricoles durables devrait bénéficier d'un meilleur accès à des mécanismes de financement novateurs au niveau international ainsi qu'aux fonds provenant des banques de développement régionales

²⁷ CNUCED, 2012, Don't blame the physical markets : Financialization is the root cause of oil and commodity price volatility, Policy Brief n° 25, septembre 2012.

²⁸ CNUCED, 2011, Rapport sur le commerce et le développement 2011 : L'économie mondiale après la crise (New York et Genève, publication des Nations Unies); et CNUCED, 2012, Rapport sur le commerce et le développement 2012 : Politiques pour une croissance équitable et équilibrée (New York et Genève, publication des Nations Unies).

et internationales. L'agriculture, en particulier les petites exploitations agricoles, devrait aussi avoir la place qui lui revient dans les futures négociations sur le climat.

54. S'agissant de la riposte à l'impact probable des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes sur l'agriculture, comme il est expliqué au paragraphe 32, le GIEC souligne, dans son rapport spécial, que les possibilités de créer des synergies entre les mécanismes internationaux de financement de la gestion des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques devraient être exploitées car elles ne l'ont pas encore été pleinement. Il constate que le transfert de technologie et la coopération ont joué un rôle certes important, mais insuffisant dans les progrès accomplis en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. Il précise qu'il existe une certaine latitude pour améliorer l'intégration à tous les niveaux, allant du niveau international au niveau local, car pour l'instant les efforts déployés au niveau international ne débouchent pas automatiquement sur des résultats concrets et rapides au niveau local.

55. Dans son rapport spécial, le GIEC affirme que l'intégration des connaissances locales dans le savoir scientifique et technique peut contribuer à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques. Il souligne qu'en rendant compte de l'expérience des populations locales en matière de changements climatiques, en particulier de phénomènes météorologiques extrêmes, on peut découvrir les capacités qui existent au sein de la communauté et d'importantes lacunes. À cet égard, il ajoute qu'une meilleure disponibilité de capital humain et financier et d'informations sur les risques de catastrophe et le climat adaptées aux acteurs locaux peuvent renforcer l'adaptation communautaire.

Veiller à la cohérence des politiques, des engagements et des mesures adoptés aux niveaux international, régional et national

56. Pour accélérer et pérenniser les progrès accomplis en matière de sécurité alimentaire et de développement durable et équitable, il faut assurer la cohérence de trois priorités, à savoir : la sécurité alimentaire, l'alimentation et l'agriculture²⁹.

57. Les politiques devraient aussi être cohérentes en matière de technologie et d'investissement. Concernant l'aide au développement, les donateurs et les gouvernements des pays en développement devraient honorer les engagements qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Mettre en place des mécanismes de responsabilisation accrue et de suivi

58. Les objectifs de développement durable ne pourront être atteints qu'au prix de changements, en particulier en matière de responsabilisation et de suivi. Il est urgent de mettre en place des mécanismes de suivi des progrès accomplis dans l'exécution des principaux engagements relatifs aux petits exploitants. Le cadre de responsabilisation préconisé devrait associer les gouvernements, les organisations d'agriculteurs, les organisations de la société civile et le secteur privé, aux côtés des acteurs des chaînes de valeur et des partenaires de développement, y compris les organisations internationales compétentes.

²⁹ Pour de plus amples informations, voir l'adresse <http://www.un.org/en/zero hunger/challenge.shtml> (consultée le 20 juillet 2015).