

---

# CONSEIL FEDERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE

## Avis

- concernant la note sectorielle de l'AGCD sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, étayant le Plan d'Avenir pour la coopération belge au développement;
- demandé par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, Réginald Moreels, dans sa lettre du 30 avril 1997;
- préparé par le groupe de travail "Relations Internationales" du CFDD;
- approuvé par l'assemblée générale du CFDD, le 30 janvier 1998.

---

## 1 Introduction et résumé

1. Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD), remercie le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement pour sa demande d'avis sur la note sectorielle "Agriculture et sécurité alimentaire". Par cette demande, le Secrétaire d'Etat donne suite à un souhait exprimé par le Conseil dans l'un de ses précédents avis - l'avis du 8/10/97 sur le Plan d'avenir pour la coopération belge au développement - et dans une réflexion d'un groupe d'experts du Conseil sur le suivi à donner au SMA . Par le présent avis, rédigé sur base de la note sectorielle mise à notre disposition à ce moment par le Secrétaire d'Etat, le Conseil espère contribuer à la prochaine version de la note sectorielle sur l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi qu'aux actions entreprises par la coopération belge dans ce secteur. Il est à signaler que suite à la participation de représentants de l'AGCD aux réunions de travail qui ont préparé cet avis, la version définitive de la note sectorielle pour 1997 a été remaniée de façon à y incorporer certaines des préoccupations du Conseil.
2. Pour le Conseil, la note sectorielle de l'AGCD sur "Agriculture et sécurité alimentaire" constitue une bonne base de discussion; elle aborde de manière approfondie certains points importants du développement rural durable. Il n'en reste pas moins que si la note développe en introduction une vision holistique de la problématique agricole, elle n'envisage plus par la suite que certains thèmes, sous la forme d'une "shopping list". La vision holistique, illustrée notamment dans le schéma "Approche intégrée pour l'amélioration de la sécurité alimentaire", a cependant le mérite de mettre sur pied d'égalité les trois grands objectifs: social, économique et écologique, et vaut d'être développée.
3. Certaines dimensions de la problématique de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sont également absentes. Ainsi, à titre d'exemple, les instruments que sont l'aide alimentaire ou encore la Convention sur la Désertification ne sont pas abordés. De façon générale, l'accent n'est pas suffisamment mis sur les effets environnementaux (salinisation, pollution des nappes phréatiques...) et sociaux (exode rural, chômage, paupérisation, endettement) liés à l'adoption d'un mode de production intensif non durable. Les modes de production ne sont pas mis en question, comme prévu dans le Plan d'Action 21.
4. Cependant, la principale critique que peut énoncer le Conseil sur cette note sectorielle porte sur son manque de clarté quand à la stratégie à adopter par la

coopération belge. Le Conseil estime que celle-ci devrait être explicitée, notamment pour ce qui concerne les moyens et méthodes utilisés pour sa mise en oeuvre. Cela nous paraît indispensable pour évaluer la stratégie en tant qu'organisation globale des moyens et méthodes utilisés afin d'atteindre les objectifs fixés par la politique de coopération. Ainsi, le document tient souvent plus d'une "shopping list" que d'une note stratégique. Tout ne peut bien entendu pas se retrouver dans la note sectorielle et le choix d'une stratégie d'intervention dans un pays particulier doit se faire en relation avec la note sectorielle et la note stratégique par pays.

5. La structure de cet avis suit plus ou moins celle de la note sectorielle. Nous avons voulu y insérer certaines remarques relatives aux différents chapitres de la note.

## **2 Tendances**

1. Le constat d'une augmentation généralisée des disponibilités alimentaires (sauf en Afrique sub-saharienne), mis en avant dans la note, doit être relativisé en fonction du coût environnemental et social consenti pour atteindre ce résultat.
2. L'accroissement de l'offre ne pourra se faire que marginalement, sur base de l'extension des surfaces cultivées, sous peine de mettre en danger l'équilibre des ressources naturelles du globe (alors que pour la pêche, on se trouve pratiquement déjà en situation de sur-pêche au niveau global). L'accroissement devra donc se faire sur base de la productivité. L'objectif de la SA impose par ailleurs que les accroissements de productivité se fassent de manière à garantir le caractère durable de la production agricole.

## **3 Accès à la sécurité alimentaire**

1. Le Conseil souscrit dans les grandes lignes à l'analyse faite dans la note sectorielle quant à l'accès à la SA. Le Conseil se réjouit notamment de l'accent mis d'une part sur les politiques qui s'attaquent aux causes de la pauvreté et d'autre part sur le soutien d'une politique de développement rural durable poursuivant de façon complémentaire des objectifs économiques, écologiques et sociaux.
2. Le Conseil se réjouit également de la prise en compte croissante du rôle multifonctionnel de l'agriculture. Il regrette cependant une vision sous-jacente donnant l'impression que l'accroissement de la production alimentaire concerne uniquement les zones à haut potentiel. Cette vision risque de renforcer une dualisation entre régions dites à haut potentiel et zones marginales. L'accroissement de production doit concerner toutes les zones où vivent des paysans et en priorité celles souffrant de déficit alimentaire.
3. La note évoque à juste titre le rôle important des politiques macro-économiques pour la sécurité alimentaire et recommande en ce sens une plus grande cohérence d'intervention. Cependant, peu de solutions pratiques sont proposées pour mettre en oeuvre cette cohérence. Pour le Conseil, il est primordial que les politiques commerciales internationales, les incitations aux ajustements structurels et les politiques de coopération respectent et promeuvent les priorités du développement rural durable et de la sécurité alimentaire. En particulier, les politiques internationales doivent aider et inciter les Etats à donner réellement la priorité à la SA plutôt que de les déforcer, ce que l'on a trop souvent observé par le passé (notamment dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et de libéralisation des échanges).

4. Pour que la SA devienne une priorité dans les programmes d'action d'organismes tel que le FMI, la Banque Mondiale ou l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), le Conseil recommande - comme il l'a déjà fait dans son avis sur le Plan d'avenir - qu'une concertation entre la coopération et les autres départements concernés (Finances, Commerce extérieur, Affaires étrangères,...) aboutisse pour ces derniers à une prise en compte d'une part de la sécurité alimentaire et d'autre part des aspects sociaux et environnementaux de la production agricole, dans leurs interventions dans les différents fora internationaux.
5. Par ailleurs, les effets de la libéralisation du commerce des produits agricoles sur le développement rural et la sécurité alimentaire ne sont pas assez mis en évidence dans la note. Vu l'importance pour la sécurité alimentaire des enjeux de la globalisation du commerce des productions agricoles, le Conseil insiste sur la nécessité de l'évaluation des accords de l'Uruguay Round sous l'angle de la SA et du développement rural. Cette évaluation doit se faire par des organisations dont le mandat est de veiller à la sécurité alimentaire et au développement rural durable. Le Conseil préconise dès lors **d'organiser ultérieurement un débat sur cette question.**
6. Le Conseil se réjouit de la reconnaissance du rôle des organisations paysannes dans la mise en place d'une agriculture durable et de la sécurité alimentaire. Cette reconnaissance de la nécessité d'un renforcement des organisations de producteurs qui défendent un modèle de production familial et durable est importante en soi. Le conseil espère cependant qu'en la matière, il ne s'agit pas uniquement de vœux pieux mais que ces recommandations seront rapidement suivies d'actions concrètes de la coopération belge. Si ce changement a lieu, ce sera certainement la réorientation la plus importante pour la coopération belge en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire.

## **4 Objectifs**

Le droit à l'alimentation est un droit tellement fondamental pour chaque individu qu'il est moralement difficile de se satisfaire de l'engagement pris par l'ensemble des Etats au Sommet Mondial de l'Alimentation de novembre 1996, de diminuer de 50% le nombre de sous-alimentés de la planète sur une période de 20 ans. C'est pourquoi le Conseil réitère sa satisfaction de constater que la sécurité alimentaire et l'agriculture durable deviennent prioritaires pour la coopération belge.

## **5 Stratégies**

Si sur les objectifs spécifiques le Conseil peut globalement adhérer à la note - sauf toutefois en ce qui concerne la dimension spatiale des zones d'intervention (voir 5.1) -, c'est dans les stratégies pour atteindre ces objectifs que la note se révèle la plus faible.

En effet, la note devrait donner, pour le secteur agricole, des directives pour l'élaboration de notes stratégiques par pays, dans lesquelles on retrouverait une stratégie d'intervention sur le terrain. Ces notes stratégiques par pays permettraient d'adapter la note sectorielle à une situation particulière. Or, la note ne fournit que quelques "recettes" sous forme de "shopping list". La stratégie adoptée par la coopération belge mériterait d'être explicitée, notamment pour ce qui concerne les moyens et méthodes utilisés pour la mise en oeuvre de la coopération. Cela nous paraît indispensable pour évaluer la stratégie en tant qu'organisation globale des

moyens et méthodes utilisés afin d'atteindre les objectifs fixés par la politique de coopération.

Sur base des choix qui seront faits, il sera possible de se faire une opinion sur le caractère durable d'une politique.

Ainsi, alors que l'on a un véritable catalogue d'activités, le choix des groupes-cibles et des acteurs se trouve à peine explicité:

#### **a) Groupe-cible**

Cette note ne fait que très vaguement référence aux "pauvres" comme étant le groupe-cible final. L'analyse est un recueil de concepts à la mode tout droit issus des jamborees internationaux, greffés sur une infrastructure constituée de quelques techniques arbitrairement choisies. La logique qui veut que l'on procède à un choix d'activités en fonction d'un choix préalable de groupes-cibles et d'objectifs finaux, fait totalement défaut. Le choix du groupe-cible est d'une importance capitale. La population rurale peut être scindée en sous-groupes nécessitant chacun une approche différente. Par exemple: les entreprises familiales viables (2-10 ha dans de nombreux territoires), les pauvres évincés par l'agriculture ou les chômeurs saisonniers (sans terres); les pauvres qui ne peuvent effectuer aucun travail productif (filet de sécurité sur le plan social).

#### **b) Cohérence des interventions entre les différents acteurs**

1. Il faut instaurer une cohérence au niveau des différents acteurs, afin notamment d'éviter une concurrence entre les acteurs locaux, comme les organisations paysannes, et l'aide extérieure. Le renforcement des organisations paysannes ne devrait pas seulement être considéré au niveau local mais aussi et surtout être favorisé au niveau national, afin que les petits producteurs participent en connaissance de cause et deviennent des interlocuteurs à part entière, lors des réunions et prises de décision qui les concernent (politiques agricoles...).
2. Un élément de cohérence réside dans la délimitation claire des tâches à réaliser par les différents acteurs. L'énumération détaillée des différents sous-aspects indique d'emblée que la coopération bilatérale ne peut fonctionner dans tous les domaines et que plusieurs sous-domaines peuvent plus aisément être traités par d'autres acteurs. La coopération bilatérale doit également indiquer ses priorités et objectifs propres, de même que la manière dont elle compte les concrétiser. Il est d'une importance capitale que l'on définisse également à quels niveaux l'autorité fédérale jouera un rôle tantôt opérationnel, tantôt de coordination et/ou d'appui. Par exemple, la complémentarité (au lieu de la concurrence) entre les différents acteurs pourrait être encouragée, ce qui n'est possible que si les initiatives s'accompagnent d'une coordination et d'une transparence suffisantes. L'autorité fédérale devrait avoir pour ambition de répertorier et d'évaluer les différentes initiatives au niveau de la cohérence de la note sectorielle. Les acteurs qui souhaitent participer à cette politique cohérente devraient pouvoir bénéficier d'une bonne circulation des informations sur les différentes initiatives.
3. La représentation belge dans les instances multilatérales doit également être nourrie d'informations provenant des différents acteurs opérant sur le terrain. Son besoin, à elle aussi, d'une bonne circulation des informations devrait être géré par une autorité de coordination.

## 5.1 Dimension spatiale des interventions de développement

1. Le principe de favoriser le développement agricole et rural durable doit pouvoir s'appliquer à toutes les zones agricoles, et pas seulement à celles qui bénéficient des meilleurs potentialités agronomiques. Sans cela, des zones entières seront exclues des efforts d'amélioration de l'agriculture et de l'environnement. Dans les zones écologiquement fragiles, l'activité agricole doit jouer un rôle capital dans le maintien et l'amélioration du potentiel de ressources naturelles de la région, l'amélioration des terroirs, le développement rural, la fourniture de revenus et d'emplois. Pour cela, il faut que des agriculteurs y développent une agriculture ayant ses objectifs propres, éventuellement moins performante sur le plan des rendements mais plus performante sur les autres plans.
2. Le schéma opposant deux logiques de production dans des zones à potentiel faible et dans les zones à potentiel élevé semble caricatural; la stratégie à adopter doit être définie selon les contextes, très variables, notamment dans le temps. Ainsi, des zones considérées comme à potentiel faible peuvent avoir un fort potentiel avec de nouvelles techniques ou de nouvelles cultures: la Champagne crayeuse, région céréalière française, en est un exemple.  
Ce qui est un faible potentiel pour l'agriculture peut se révéler être un fort potentiel pour l'horticulture de demain. L'entreprise familiale travaillera de toute manière la terre qu'elle possède.  
D'une manière générale, l'essentiel est de valoriser ce qui peut l'être et de saisir toutes les opportunités se présentant dans une zone donnée à un moment donné, dans l'intérêt des populations locales et en préservant les ressources naturelles.

## 5.2 Prise en considération de l'ensemble de la filière

1. L'opposition entre l'orientation vers le marché et l'orientation vers la subsistance est moins marquée dans de nombreux pays en développement que dans les pays industrialisés. Par exemple, beaucoup de villages ont une orientation prioritaire vers l'autosuffisance mais combinent les productions destinées à la consommation interne avec la vente des surplus au marché et une production de rente qui peut être commercialisée à petite échelle.
2. Tout le raisonnement est élaboré en amont. Pour un agriculteur, le classement en "plantes industrielles" n'a que peu de sens. Pour mettre davantage l'accent sur l'entreprise familiale, l'on parlera davantage de cultures de rente.

## 6 Activités

Le mode de production n'est pas remis en question comme prévu dans le Plan d'Action 21. Le choix de la technologie est important. Par exemple l'on construit parfois des barrages avant tout pour y verser du béton, et le potentiel ainsi créé n'est pas exploité.

## 6.1 Recherche agronomique et vulgarisation

1. La recherche devrait s'orienter davantage vers des thèmes proposés et discutés avec les représentants des organisations paysannes et surtout vers l'identification, la définition et l'amélioration des modèles de production familiaux et durables qui offriront le plus de garantie pour la sécurité alimentaire. Dans ce sens, l'amélioration des modes de production traditionnels sera privilégiée.
2. De même, les causes des échecs en matière de vulgarisation agricole résident moins dans l'esprit conservateur des paysans que dans de nombreuses expériences négatives engendrant un manque de confiance vis-à-vis de structures d'encadrement peu participatives et de techniques inadaptées (adoption de variétés non adaptées, salinisation des terres par l'irrigation,...).
3. Le défi que pose la croissance de la population ne peut être relevé uniquement par la diffusion des expertises acquises, que ce soit par les agriculteurs ou par les agronomes de terrain. Il doit également impliquer un effort considérable de recherche avec tous les moyens scientifiques disponibles, mais il faut impérativement que les feed-back fonctionnent au mieux entre le terrain et le "laboratoire". A cet égard, le Conseil renvoie le lecteur à son avis sur le CGIAR <sup>1</sup>.

## 7 Annexes

### 7.1 Personnes qui ont participé au groupe de travail qui a préparé cet avis

- Mevr Katrien BILMEYER (Vita Vitalis)
- Mr Alex DANAU (Collectif Stratégies Alimentaires)
- Mr Xavier DE CUYPER (Cabinet Agriculture)
- Mr Vincent DEMOULIN (Université de Liège)
- Mr Guy DESCHUYTENER (ingénieur agronome, AGCD)
- Mme Brigitte GLOIRE (Centre National pour la Coopération au Développement/ Oxfam-Belgique)
- Mevr Leen LAENENS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- Dhr Kris PANNEELS (Adviseur, ABOS)
- Dhr Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu)
- Mr Marek POZNANSKI (Collectif Stratégies Alimentaires, président du groupe de travail)
- Mevr Hilde TIMMERMAN (Boerenbond - leder voor allen)
- Dhr Luc TIMMERMANS (ABOS)
- Mr François VANDERCAM (S.O.S. Faim)
- Dhr Gust VANHOVE (Kabinet Buitenlandse Zaken)
- Dhr Han VERSCHURE (Centre Human Settlements, KUL)
- Mevr Ann WOUTERS (ABVV)

### 7.2 A été entendu par le groupe de travail, en préparation à cet avis

Dhr Dominique DOLPHEN (Kabinet van de Staatssecretaris R. Moreels)

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil sur le soutien du département Coopération au Développement à la recherche agricole internationale, dans le cadre du "Consultative Group on International Agricultural Research" - 08/10/97.