



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

TRENTE ET UNIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Panama (Panama), 26 – 30 avril 2010

PROGRAMME D'ACTION EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

I. INTRODUCTION

1. Provoquée par la hausse des prix des denrées alimentaires et par les crises financière et économique, la crise alimentaire de ces deux dernières années persiste et s'est même aggravée dans certains pays, rendant plus difficile encore l'accès à la nourriture des groupes les plus vulnérables. Dans ce contexte, les disponibilités intérieures en aliments de base et ceux qui les produisent, essentiellement des exploitations familiales,¹ deviennent une nouvelle priorité de l'ordre du jour politique de la région.

2. Dans la région, le principal enjeu de la sécurité alimentaire – son talon d'Achille – est de permettre aux personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants d'obtenir de la nourriture.² Cependant, du point de vue des économies locales, le cycle haussier qui a récemment caractérisé les prix des denrées alimentaires a également eu des répercussions économiques qui ont amené dans bien des cas à une remise en question des politiques d'approvisionnement alimentaire qui ont accompagné le processus de mondialisation. Celles-ci portaient de l'hypothèse que, en fonction des avantages comparatifs, il était plus opportun d'importer des aliments de base que de les produire, puisqu'on pouvait les trouver à moindre coût, normalement subventionnés, sur les marchés internationaux, et toujours disponibles dans les quantités voulues.

3. Depuis la mi-2006, la hausse des cours internationaux des denrées alimentaires de base et de l'énergie s'est répercutée sur les taux d'inflation dans le monde entier, et s'est traduite par une réduction du pouvoir d'achat des foyers, en particulier les plus pauvres, qui consacrent une grande part de leurs revenus à l'alimentation. Bien que les prix internationaux des produits alimentaires aient baissé, de même que les taux d'inflation générale et alimentaire, au niveau local, les prix de

¹ On entend par agriculture familiale les unités de production qui emploient essentiellement une main d'œuvre familiale et occasionnellement une main d'œuvre supplémentaire (recrutée temporairement, sous forme d'échange ou autre). L'expression s'utilise en général pour désigner indifféremment la petite agriculture, l'agriculture paysanne et l'agriculture indépendante, c'est-à-dire, l'agriculture à petite échelle.

² *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, 2009.

denrées clés restent plus élevés qu'avant la crise.³ Dans ce contexte, la production d'aliments de base issue de l'agriculture familiale et le fonctionnement des marchés alimentaires intérieurs sont des facteurs déterminants de la fixation des prix intérieurs et de l'inflation.

4. Ainsi, la plupart des pays de la région ont proposé de mettre en œuvre des politiques de remplacement des importations agricoles, en exploitant les capacités de production inemployées des milieux ruraux, et en stimulant la production d'aliments autochtones et/ou traditionnels à haute valeur nutritionnelle et dont la consommation avait au fil du temps reculé au profit du modèle prédominant de développement des marchés alimentaires.

5. En somme, le fait de donner une priorité accrue à des politiques publiques favorables à l'agriculture familiale s'inscrit dans une stratégie qui consiste à faire passer certaines dimensions (pauvreté, vulnérabilité, insécurité alimentaire, etc.) du statut de problème à celui de solution (approvisionnement local en aliments de base).

6. Les répercussions de la crise alimentaire varient selon les pays, les plus touchés étant ceux qui réunissent les facteurs suivants: dépendance élevée vis-à-vis des importations alimentaires et énergétiques, indices de pauvreté élevés, faible demande pour leurs produits d'exportation et flux externes de financement (envois, financement et aide officielle au développement) réduits à cause de la crise. Plusieurs pays de la région ont en outre souffert des répercussions de catastrophes naturelles, comme la grave sécheresse qui s'est abattue en 2009 sur plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, les inondations qui ont parfois suivi celles-ci, au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique centrale, et les récents tremblements de terre en Haïti et au Chili. Les pays les plus touchés par cet ensemble de facteurs ont une population rurale importante, dont une grande part pratique l'agriculture familiale.

7. L'objet du présent document est de souligner la contribution de l'agriculture familiale dans l'approvisionnement de la région en aliments de base, et de proposer un cadre d'action dans ce domaine. On trouvera dans la deuxième partie un tour d'horizon du rôle de l'agriculture familiale en Amérique latine et dans les Caraïbes; la troisième partie analyse les politiques visant à promouvoir l'agriculture familiale qui ont été mises en œuvre dans la région à la suite de la crise. Enfin, la quatrième partie comporte des recommandations relatives à un cadre d'action à moyen terme qui vise à accroître la contribution de l'agriculture familiale à la sécurité alimentaire et à améliorer les conditions de vie de la population en général.

II. L'AGRICULTURE FAMILIALE EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES

8. Avant même que la crise n'éclate, le Bureau régional de la FAO avait appelé l'attention des gouvernements sur le rôle stratégique de l'agriculture familiale dans la sécurité alimentaire et sur la nécessité d'adopter des politiques publiques spécifiques dans ce domaine. En 2007, en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement (BID), le Bureau a réalisé une analyse des politiques relatives à l'agriculture familiale dans la région et formulé des recommandations.⁴ Cette analyse a porté sur six pays – le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique et le Nicaragua – et a mis en évidence la contribution importante de l'agriculture familiale en ce qui concerne la production d'aliments de base, l'emploi et l'utilisation des ressources naturelles.

9. Comme le montre le Tableau 1, les différentes analyses ont révélé une grande hétérogénéité, dans la région, s'agissant du poids de l'agriculture familiale et de sa contribution globale à différents secteurs de l'économie (agriculture, élevage, pêche et foresterie) des pays

³ Selon la FAO (2009), en juillet 2009, les cours nationaux des céréales étaient de 25 pour cent plus élevés que deux ans auparavant.

⁴ Soto, F; Rodríguez, M et Falconi, C. 2007. *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Banque interaméricaine de développement. Santiago, Chili.

concernés, qui oscille entre un quart et deux tiers. Il convient de signaler, néanmoins, que pour chaque pays étudié, elle joue un rôle considérable dans l'emploi sectoriel et fournit au moins la moitié des emplois ruraux – jusqu'à 77 pour cent, au Brésil. L'écart qui existe entre la contribution de l'agriculture familiale à l'emploi et le rôle qu'elle joue dans la production met en évidence le problème de productivité auquel elle se heurte.

Tableau 1 : Principales caractéristiques de l'agriculture familiale

	Brésil	Chili	Colombie	Équateur	Mexique	Nicaragua
Importance sectorielle						
Contribution à la valeur de la production du secteur (%)	38	27	41	45	39	67
Contribution à l'emploi dans le secteur (%)	77	57	57	--	70	--
Nombre d'exploitations						
Nombre total d'exploitations agricoles	4.139	285	737	740	4.834	287
Proportion d'exploitations familiales (%)	85	87	87	88	78	98
Superficie des exploitations						
Superficie moyenne des exploitations agricoles familiales (ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie moyenne des exploitations agricoles non associées à l'agriculture familiale (ha)	433	1.090	15	71	--	343

Source: Projet de coopération technique FAO-BID (2007), *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*.

10. Dans plusieurs pays, la petite agriculture joue un rôle important dans l'approvisionnement alimentaire et dans la diversité des aliments consommés dans le pays. Au Brésil, par exemple, elle produit 67 pour cent des haricots, 84 pour cent du manioc, 49 pour cent du maïs et 52 pour cent du lait ; en Colombie, elle représente plus de 30 pour cent de la production des cultures annuelles (essentiellement maïs et haricots) ; en Équateur, l'agriculture familiale produit 64 pour cent des pommes de terre, 85 pour cent des oignons, 70 pour cent du maïs doux et 83 pour cent de la production de viande ovine. Dans les pays d'Amérique centrale, la quasi-totalité du maïs destiné à la consommation humaine, des haricots, du sorgho destiné à l'alimentation des animaux, des racines et des tubercules ainsi qu'une bonne partie de l'élevage, qui remplit une double fonction, est issue de l'agriculture familiale.

III. POLITIQUES RELATIVES À L'AGRICULTURE FAMILIALE APPLIQUÉES DANS LES PAYS DE LA RÉGION

11. Ces deux dernières années, la région a été confrontée à une crise alimentaire, dont il convient de distinguer deux périodes différentes du point de vue des facteurs déterminants et des mesures politiques formulées par les pays pour y faire face. La première correspond au cycle de la hausse des prix internationaux des denrées alimentaires (2006/2008), pendant lequel le principal défi a été de maîtriser la dynamique inflationniste dans un contexte de profonde incertitude. La crise financière a ensuite atteint sa phase la plus critique (septembre 2008), avec une quasi-

paralyse du crédit interbancaire. Le début de 2009 a vu s'amorcer un fort ralentissement économique, qui a entraîné une chute des échanges commerciaux, une augmentation du chômage et une diminution des transferts d'argent. Dans les secteurs générant des revenus moins importants, les conditions de vie, déjà précaires, se sont encore détériorées.

12. Ainsi, les principales tendances qui avaient soutenu l'essor de l'agriculture dans la région entre 2002 et 2007 se sont inversées à la mi-2008 : les prix des produits agricoles de base ont baissé et les producteurs agricoles ont été confrontés à une contraction radicale du crédit. La chute des cours internationaux des produits de base présentait cependant quelque aspect positif : elle a aidé les pays à maîtriser l'inflation naissante. C'est pourquoi, dans la deuxième phase de la crise, l'objectif principal n'était plus de maîtriser l'inflation, mais d'amortir d'urgence les effets de la récession, essentiellement le chômage, en relançant le secteur productif grâce à un cadre de politiques macroéconomiques anticycliques.

13. Bien qu'initialement pensées pour faire face à l'urgence, nombre de mesures relatives à l'agriculture familiale adoptées par les gouvernements de la région se sont traduites par l'établissement de programmes visant à dynamiser la petite production en élargissant son horizon, grâce à un soutien qui se veut le plus intégré possible. Actuellement, les mesures adoptées par les gouvernements visent essentiellement à donner une impulsion à la production d'aliments de base et à renforcer la participation de l'État dans la gestion des marchés agroalimentaires.

14. Pour dynamiser la production nationale de denrées alimentaires de base (voir l'encadré 1), la plupart des gouvernements de la région ont lancé des initiatives de soutien au secteur productif, en consacrant des crédits importants à la fourniture d'intrants, à l'accès au crédit, à des services d'assistance technique, etc.

15. Les politiques d'augmentation de la production adoptées au début de la crise se sont rapidement heurtées à des restrictions de crédits avec la crise financière, la priorité ayant été donnée à l'augmentation des crédits pour l'agriculture, au financement des exportations et à la production de l'agriculture familiale. À cette fin, la plupart des pays ont mobilisé leurs institutions financières publiques pour orienter les crédits vers des activités agricoles spécifiques, comme la production de blé en Argentine,⁵ de lait au Chili, de maïs et de haricots au Mexique et dans les pays d'Amérique centrale, et de divers aliments de base au Venezuela.⁶

16. Dans plusieurs pays, ces lignes de crédit font partie de plans ou de programmes complétés par des services non financiers (approvisionnement en intrants, conseils techniques, aides à la commercialisation, etc.) dans lesquels interviennent, outre le système financier, les ministères de l'agriculture ou des institutions de développement rural, à savoir : le *Plan de Financiamiento Productivo* en Bolivie;⁷ le rétablissement des cultures de céréales de base au Costa Rica,⁸ l'appui aux petits producteurs des *cajas rurales* (caisses d'épargne rurales) au Honduras;⁹ le Programme national pour le maïs et les haricots au Mexique;¹⁰ le Fonds de développement agricole socialiste (FONDAS) au Venezuela;¹¹ ou le programme *Mais Alimentos* pour le renforcement de l'agriculture familiale au Brésil.¹²

17. Dans le cadre de ces mesures d'encouragement de la productivité, des fonds publics ont été consacrés à l'augmentation de la production de céréales. Or, les chiffres de la production attendue

⁵ Initiative pour le déblocage de crédits – jusqu'à 800 millions de pesos – assortis de conditions souples pour les semis de blé.

⁶ La Banque agricole du Venezuela a établi des lignes de crédit pour le maïs blanc et le maïs jaune, le tournesol et le riz (www.bav.com.ve).

⁷ Avec des taux d'intérêt subventionnés annuels de 6 pour cent et des échéances allant jusqu'à 12 mois (www.bdp.com.bo).

⁸ Ciblant les petits producteurs et visant à réduire les importations de céréales de base (www.casapres.go.cr).

⁹ Financées par des ressources provenant de l'*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA), par l'intermédiaire de la Banque nationale de développement agricole (www.sag.gob.hn).

¹⁰ Un de ses objectifs est d'assurer l'approvisionnement national (www.sagarpa.gob.mx).

¹¹ Ce Fonds a financé en 2008 une production sur 450 000 hectares (www.mat.gob.ve).

¹² Finance l'investissement, l'assistance technique et l'appui à la commercialisation (www.mda.gov.br).

en 2009-2010 n'ont guère varié par rapport à ceux atteints l'année précédente, en partie à cause de phénomènes naturels défavorables, mais essentiellement parce que l'agriculture familiale se heurte à des obstacles structurels qui peuvent difficilement être levés au moyen de mesures politiques à court terme. Aux obstacles traditionnels – accès limité de ce segment de producteurs aux moyens de production et aux marchés de produits et financiers – s'ajoute la faiblesse des institutions agricoles publiques.

Encadré 1

Exemples de programmes de soutien à l'agriculture familiale pour la production de denrées alimentaires de base

L'Argentine a lancé des programmes d'amélioration des conditions de financement pour les éleveurs, en particulier de bovins. www.sagpya.mecon.gov.ar

La Bolivie a adopté un plan de financement de la production et un programme pour la mécanisation de l'agriculture. www.bdp.com.bo

Le Brésil a mis en place le programme *Mais Alimentos* pour le renforcement de l'agriculture familiale. En outre, en mars 2009, la Banque du Brésil a débloqué plus de 2 milliards de reais pour l'achat d'intrants utilisés dans la production du soja et du maïs. www.mda.gov.br

L'Équateur relance le programme *Vamos a sembrar*, qui comporte des activités dans les domaines de l'innovation technique, de l'organisation et de la formation, comme la légalisation des communautés (*comunas*).

Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador (www.pesacentroamerica.org/). Cofinancés par l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement, les Programmes spéciaux pour la sécurité alimentaire (PSSA) contribuent au développement de bonnes pratiques de sécurité alimentaire nationale dont l'impact sur les familles rurales pauvres sert de base au processus de formulation, de mise en œuvre et de suivi des politiques de sécurité alimentaire au niveau national.

Le Chili remet des bons d'engrais aux producteurs de blé pour améliorer leur compétitivité. www.indap.gob.cl

La Colombie a mis en place des mesures d'incitation pour la production de céréales de base dans les principales zones de culture du café du pays, afin d'assurer l'approvisionnement à la saison de la récolte. PROSEAN-FAO (<http://www.prosean-fao.org/>) appuie le programme Réseau de sécurité alimentaire (RESAL) de l'organisme présidentiel d'action sociale et de coopération internationale, qui lance des projets de production vivrière pour l'autoconsommation, afin de maintenir en zone rurale les populations risquant de se déplacer et/ou de permettre le retour sur leurs terres des populations déplacées, qui retrouvent en partie leur capacité de production.

Le Costa Rica met en œuvre un ambitieux *Plan Nacional de Alimentos*, qui vise à concilier les objectifs de développement du secteur de la production vivrière, d'approvisionnement national et de réduction de la pauvreté. www.casapres.go.cr

Le Mexique met en place le *Programa Nacional de Maíz y Frijol* (Programme national pour le maïs et les haricots). En outre, il réajuste et met à jour PROCAMPO, en élargissant et en anticipant les transferts aux producteurs d'exploitations de moins de 5 hectares, dont l'ensemencement a eu lieu lors de la campagne agricole printemps/été 2009. www.sagarpa.gob.mx. Avec le programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA, <http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines/paginas/detalle.aspx?SiteUri=http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines&ListUri=Boletines%202010&ItemID=397>) la SAGARPA dispose d'un instrument qui cible les producteurs vivant en zones marginalisées et très marginalisées, afin d'assurer aux familles de meilleurs niveaux d'alimentation, et vise à réduire la pauvreté grâce à divers projets de production.

Le Pérou a lancé le *Programa Munitractor* pour favoriser l'accès au crédit des petits agriculteurs pour l'achat de matériel mécanique. www.minag.gob.pe

Le Venezuela soutient la production avec le programme *Todas las Manos Siembran* et distribue les intrants par l'intermédiaire du *Fondo de Desarrollo Agrario Socialista* (FONDAS – Fonds de développement agricole socialiste), qui a financé en 2008 la production sur 450 000 hectares. www.mat.gob.ve

18. S'agissant du second domaine de politiques (gestion des marchés agroalimentaires), il apparaît que plusieurs pays ont augmenté la capacité d'intervention du secteur public dans les processus influant sur l'approvisionnement et la fixation des prix, sous forme notamment d'achats directs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, lorsque s'est révélée nécessaire la constitution de réserves stratégiques de céréales comme instruments de régulation des cours intérieurs (voir l'encadré 2); l'attribution de fonds publics à l'agriculture; la diversification des fournisseurs de denrées importées et, enfin, la conclusion de nouveaux accords commerciaux intrarégionaux prévoyant d'utiliser les monnaies nationales pour les échanges.

19. Du point de vue du renforcement de l'agriculture familiale, les programmes d'achats publics lancés par de nombreux pays de la région ont été particulièrement intéressants, qu'il s'agisse de constituer des réserves alimentaires stratégiques, pour l'approvisionnement des réseaux institutionnels de protection sociale et, dans certains cas, pour faire face à des situations d'urgence ou de pénurie temporaire dues à des phénomènes naturels, même si ces programmes ne faisaient pas systématiquement participer les petits producteurs. Dans cet esprit, on peut citer l'exemple, en Colombie, des mesures d'incitation à produire des céréales de base dans les zones de caféiculture, pour répondre à une demande accrue à l'époque de la récolte, et le programme d'achat de denrées issues de l'agriculture familiale au Brésil, qui vise à satisfaire les besoins d'approvisionnement des programmes sociaux tout en stimulant la production de la petite agriculture familiale (encadré 3).

20. Il convient d'ajouter, pour finir ce bref tour d'horizon des politiques tendant à renforcer le rôle de l'agriculture familiale dans l'approvisionnement alimentaire, que certains pays ont récemment commencé, avec un certain retard par rapport aux besoins du secteur productif, à réaliser des analyses de la vulnérabilité et des expériences dans le domaine de la gestion des risques, accordant notamment des subventions pour la souscription d'assurances agricoles, une démarche qui apparaît de plus en plus pertinente dans un contexte d'incertitudes créé à la fois par les catastrophes d'origine climatique et par la volatilité des prix agricoles.

Encadré 2

Quelques exemples de mécanismes d'achats publics

Brésil. Les achats publics de denrées alimentaires ont augmenté en vue de la constitution de réserves (de maïs, de blé et de riz) qui sont vendues périodiquement aux enchères pour influencer la fixation des prix à la consommation.

Équateur. 2 800 petits producteurs de lait ont participé au programme d'achats publics du gouvernement, *Nutriendo el Desarrollo*, le lait acheté ayant ensuite été utilisé dans les programmes publics d'alimentation.

Guatemala. Pour faire face aux pénuries liées à une forte sécheresse, le gouvernement a importé en août 2009 150 000 quintaux de céréales de base, d'une valeur de 7,5 millions d'USD. Dix-sept autres millions d'USD ont été dépensés pour l'achat d'intrants et l'aide alimentaire.

El Salvador. Pour faire face à une réduction prévisible des récoltes de maïs due au phénomène climatique El Niño, le gouvernement prévoit de réaliser des importations directes de graines et d'intrants agricoles afin d'assurer le prochain ensemencement.

Nicaragua. L'État a acheté des haricots à plus de 30 000 petits producteurs en leur garantissant un prix minimum. Il s'est en outre engagé à réaliser d'autres achats auprès d'eux par l'intermédiaire de l'entreprise nationale d'approvisionnement www.enabas.gob.ni.

Colombie. L'État a acheté des surplus de production de lait pour le distribuer via l'Institut du bien-être familial. www.icbf.gov.co

Venezuela. Le gouvernement a garanti les importations de produits alimentaires de base dans le cadre du *Plan de Siembra Petrolera*, qui consiste à transférer des liquidités internationales au Fonds de développement de la Nation (*Fondo de Desarrollo de la Nación* – FONDEN). www.inia.gob.ve

Encadré 3

Programme d'achat de denrées issues de l'agriculture familiale (PAA, *Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar*)

Le PAA est une initiative structurelle du Programme Faim Zéro au Brésil, qui propose d'établir des liens entre production locale et consommation de denrées alimentaires. Il vise notamment à constituer des réserves minima de produits du panier alimentaire de base grâce à l'achat direct et anticipé de la production de l'agriculture familiale dans les régions où ils sont consommés, et à distribuer ces denrées à des populations en situation de vulnérabilité alimentaire.

Ce programme permet au gouvernement d'acheter des produits alimentaires issus de l'agriculture familiale sans appel d'offres, pour une valeur maximale de 5 000 reais par an. Les produits achetés doivent être donnés à des programmes d'alimentation scolaire, aux populations en situation de vulnérabilité nutritionnelle, et à des organismes publics tels que des garderies ou des hôpitaux. En juin 2009, environ 20,5 millions d'USD du budget du programme avaient été consacrés à l'achat de denrées auprès de quelque 97 000 producteurs. www.fomezero.gov.br

IV. UN PROGRAMME DE POLITIQUES À MOYEN ET LONG TERMES

21. Comme indiqué, la crise alimentaire a contribué à ce que la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles soient remises à l'ordre du jour politique des pays, dans l'urgence, et à ce que soit revalorisé le rôle de l'agriculture. De même, la perte de confiance dans le fonctionnement des marchés agroalimentaires a ouvert de nouveaux espaces pour la gestion de politiques publiques visant à atténuer les tensions croissantes entre intérêts privés et publics.

22. Ce repositionnement devrait être concrétisé par un programme de politiques à moyen terme portant sur un large éventail de domaines, tel qu'expliqué dans les documents officiels du Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes pour la présente Conférence régionale¹³. Du point de vue du renforcement de l'agriculture familiale, objet du présent document, il est intéressant de souligner les deux domaines d'intervention suivants: la dynamisation du marché intérieur d'aliments de base et la dimension territoriale de la sécurité alimentaire et du développement rural.

A. Dynamisation du marché intérieur des aliments de base

23. Pour parvenir à assurer une plus grande disponibilité de produits alimentaires et un meilleur accès des secteurs à faibles revenus, deux objectifs politiques largement acceptés, il convient d'adopter de nouvelles approches des politiques sectorielles. Ces dernières années, la tendance dominante a été de tirer parti des avantages comparatifs pour promouvoir les exportations. Il faudrait désormais mettre à profit le potentiel de production et de génération de revenus présenté par le marché intérieur, dans une perspective de long terme. Il ne s'agit pas nécessairement de parvenir à l'autosuffisance alimentaire, mais de remplir les objectifs de souveraineté et de sécurité alimentaires par d'autres moyens que les importations d'aliments de base.

24. La dynamisation du marché intérieur des produits alimentaires repose essentiellement sur trois lignes de politiques que nous détaillerons ci-après, à savoir: les mesures d'incitation à produire visant les petits agriculteurs, le développement de marchés agro-alimentaires plus compétitifs, plus efficaces et plus équilibrés, et la gestion des risques.

¹³ Voir le document LARC/10/2 portant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit à l'alimentation, et le document LARC/10/4, sur le développement territorial rural et ses incidences en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Mesures d'incitation à produire visant les petits agriculteurs

25. Comme indiqué dans l'introduction, les pays de la région ont une belle occasion à saisir pour transformer ce qui est perçu comme un grave problème social – en général, les petits agriculteurs frappés par la pauvreté sont uniquement perçus comme des sujets de politiques sociales – en élément de solution, c'est-à-dire en un secteur qui apporte une contribution fondamentale à l'offre de produits alimentaires de base, tout en augmentant ses revenus et en diminuant sa vulnérabilité à l'insécurité alimentaire.

26. Si l'on tient dûment compte de l'hétérogénéité et des difficultés qui la caractérisent, l'agriculture familiale peut effectivement devenir un acteur significatif de l'approvisionnement des marchés intérieurs d'aliments de base, en particulier ceux qui ne sont pas importables et/ou qui sont en concurrence avec des produits d'importation, tout en contribuant au maintien des prix à la consommation à des niveaux peu élevés et à la maîtrise de l'inflation, qui touche dans une large mesure les produits alimentaires. L'approvisionnement des marchés locaux, des villes moyennes et des zones rurales étendues est un autre moyen de faire baisser les cours intérieurs des denrées alimentaires, compte tenu des faibles dépenses de transports et de logistique qu'il suppose, deux éléments qui pèsent lourd dans les coûts des produits alimentaires des pays de la région.

27. Pour relever ces défis, l'agriculture familiale peut puiser dans ses capacités de production inemployées et rapidement mobilisables, ce qui lui permet d'accroître considérablement sa productivité, alors que tout laisse présager que les prix des engrais vont se maintenir à un niveau élevé. Cela présuppose, bien sûr, un vaste marché interne demandant des aliments de base de consommation courante et un potentiel élevé d'approvisionnement des marchés locaux et régionaux.¹⁴

28. À l'évidence, la productivité des petits exploitants est limitée par des obstacles de taille, essentiellement des ressources insuffisantes du point de vue des niveaux d'instruction et de qualifications, de la quantité et de la qualité des terres, des équipements et de la technologie dont ils disposent, entre autres, autant de facteurs que l'on peut inverser dans la mesure où la volonté politique existe et où des politiques sont élaborées et mises en œuvre pour lever ces restrictions. On trouvera ci-après quelques exemples de pays ayant adopté des mesures pour améliorer l'accès des petits agriculteurs aux moyens de production:

Pays	Mesures adoptées pour favoriser l'accès aux moyens de production
Cuba	De 1993 à 2008: Amélioration de l'accès aux terres avec la transformation de l'entreprise d'État en système de coopératives avec usufruit gratuit pour une durée indéterminée (<i>Unidades Básicas de Producción Cooperativas</i> [UBPC]). En 1995, les petits propriétaires (café et tabac) se sont multipliés et en 2008, de nouvelles mesures d'incitation ont été prises pour faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires.
Équateur	Le Plan national de développement 2009-2013 est l'une des sept stratégies territoriales de la politique de développement du bien-être rural en Équateur, qui comprend cinq axes: accès à la terre, redistribution de l'accès à l'eau, renforcement des organisations de producteurs, démocratisation des marchés et accès aux services.
Honduras	Lancé en 2001, le Programme d'accès à la terre (PACTA) est un programme gouvernemental qui favorise l'accès des familles rurales pauvres à la terre et à d'autres ressources, ainsi que la création et le développement d'entreprises de production viables mettant en valeur les débouchés des chaînes de valeur et des alliances productives, avec des accords de bénéfices mutuels et de partage des risques.
République bolivarienne du Venezuela	La Loi sur les terres et le développement agricole (2001) jette les bases du développement intégré et durable du secteur agricole et porte sur l'utilisation des terres publiques et privées ayant un potentiel pour la production agroalimentaire.

¹⁴ La généralisation des programmes de transfert de revenus et d'autres programmes sociaux, notamment les subventions pour encourager la production et les crédits publics, ont dynamisé la demande alimentaire des populations à faibles revenus.

29. Diverses expériences menées dans la région confirment ces perspectives et ont même permis d'augmenter considérablement les rendements de la petite agriculture au moyen des technologies disponibles, qui sont économes en intrants dérivés du pétrole, et des systèmes de production s'appuyant sur une gestion durable des sols, de l'eau et des forêts. Il est aujourd'hui possible, y compris dans les régions écologiquement fragiles, d'augmenter la production grâce à des technologies s'adaptant au milieu naturel et propres à préserver la biodiversité, ce qui devrait être l'un des fondements de l'accroissement de la production.

30. Enfin, l'agriculture familiale se heurte dans la région à une difficulté non négligeable, bien que rarement évoquée: le vieillissement de la population. Conséquence de la transition démographique, des migrations et de la législation sur la succession foncière, l'âge moyen des chefs d'exploitations agricoles est d'environ 50 ans (voir pour de plus amples informations le document portant la cote LARC/10/04).

Marchés agroalimentaires plus compétitifs, efficaces et équitables

31. On observe dans la région une importance croissante du secteur agroalimentaire dans l'ensemble de l'activité agricole. D'après les estimations, la production primaire ne représente que 20 pour cent de la valeur de la production vivrière. Les 80 pour cent restants correspondent à la transformation des produits agricoles, aux intrants agricoles et au commerce, en particulier celui de détail (supermarchés). Tous ces maillons de la chaîne de production agroalimentaire présentent un niveau élevé de concentration économique et une structure transnationale croissante. Cela signifie que les problèmes liés à la concurrence, comme la transparence des marchés, les règles de concurrence et les barrières d'entrée au secteur, la capacité de négociation des différents maillons des chaînes agroalimentaires mondiales et l'intégration d'entreprises nationales dans celles-ci, sont des thèmes d'importance croissante, en particulier du point de vue de l'intégration.

32. Les politiques dans ce domaine devraient être orientées vers les objectifs suivants: a) promouvoir le développement et la compétitivité des chaînes agroalimentaires en vue d'une plus forte valeur ajoutée et d'une plus grande capacité d'emploi à partir de la production primaire; b) renforcer et développer les maillons locaux des chaînes agroalimentaires mondiales pour obtenir une plus forte valeur ajoutée au niveau local; c) veiller à la transparence des marchés et assurer les équilibres nécessaires au sein de la chaîne de valeur.

Élaboration d'instruments pour la gestion des risques

33. Dans un contexte d'incertitude et de perte de confiance, un des principaux objectifs des politiques publiques doit être d'agir sur la vulnérabilité face aux risques et sur l'atténuation de ceux-ci, ainsi que sur la gestion des risques, tant des entreprises, des producteurs et des ménages ruraux, que des institutions financières. C'est pour cette raison que l'État doit jouer un rôle actif dans la mise en place de mécanismes d'atténuation des risques à court terme et de gestion des risques à moyen terme, à des coûts privés et sociaux raisonnables. Afin d'élargir l'offre de financement agricole et rural, il faut en priorité élargir le champ d'application des instruments existants pour la gestion et les transferts de risques. Ces instruments, comme les fonds de garantie publics et les assurances agricoles, couvrent en partie les risques perçus par les institutions financières et encouragent celles-ci à prêter.

B. Sécurité alimentaire et approche territoriale du développement rural

34. La prise de conscience progressive de la transformation des zones rurales, ces dernières décennies, a amené une redéfinition de la «ruralité» pour y inclure les notions d'ensemble géographique, d'intégration de marchés, de réseaux sociaux, institutionnels et culturels intégrant l'urbain et le rural. Cette évolution du développement rural est liée au développement territorial, et non plus à une stratégie agricole sectorielle, ou à des politiques sociales ciblant les groupes vulnérables des milieux ruraux, dissociées de la dynamique des territoires.¹⁵

¹⁵ Echeverri, R.; Echeverri A. Abril 2009.

35. L'approche territoriale suppose d'adopter le territoire comme objectif de politique de développement, en intégrant la dimension d'espace géographique comme un moyen de dépasser ou de compléter les stratégies sectorielles axées sur les acteurs sociaux ou les secteurs économiques. Cela suppose donc de reconnaître le caractère intégral du développement, la multisectorialité de l'économie rurale,¹⁶ les liens entre milieux ruraux et urbains et les liens entre les différentes stratégies ou politiques publiques coexistant simultanément dans des espaces géographiques donnés. Il convient de reconnaître que les instruments traditionnels de développement rural gérés par l'institution responsable, qui dépend généralement du ministère de l'agriculture, ne sont qu'un élément sectoriel de toutes les dimensions imposées par la vision territoriale.

36. Ce processus de transition dans le programme politique pour le développement rural vise également une plus grande cohésion sociale et territoriale, au-delà des politiques compensatoires. Ces politiques doivent avant tout viser à réduire les inégalités et à assurer l'intégration socio-économique de l'agriculture familiale, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accès aux ressources productives (terres, eau) et le développement des capacités locales (formation, services financiers, technologie, etc.). Cet aspect est traité en détail dans le document LARC/10/4, qui traite du développement territorial rural et de ses incidences en Amérique latine et dans les Caraïbes.

¹⁶ Les secteurs comme le tourisme, l'agro-industrie, l'artisanat, les services, le commerce, le bâtiment et, en particulier, les services environnementaux, apparaissent comme des éléments d'un programme économique ayant un très fort potentiel et doivent être pris en compte dans les programmes.