



# Pluriagri

En partenariat  
avec



Avec le soutien  
de



Colloque FARM Pluriagri  
en partenariat avec l'Agence française de développement  
avec le soutien de la Délégation interministérielle à la Méditerranée  
et du ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Centre de conférences de l'OCDE, Paris  
16 décembre 2014

## **Agriculture délaissée : terreau de l'insécurité**

### **Synthèse**

*« Quand on ne fabrique rien, on fabrique du désespoir, donc de la violence »*

Erik Orsenna, écrivain, vice-président de FARM

Dans de nombreux pays du Sud, notamment les plus pauvres, l'agriculture est un moteur du développement. Elle est donc un élément essentiel de leur stabilité politique et économique. Cette thèse, qui semble évidente, a pourtant été souvent ignorée ou négligée par les organisations internationales et les gouvernements au cours des dernières décennies : il a fallu attendre les « émeutes de la faim » de 2007-2008 pour redécouvrir les vertus du développement agricole pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Certains conflits récents, ainsi que l'expansion des trafics en tous genres (drogues, armes, êtres humains, etc.) et des zones de non-droit, en particulier en Afrique et au Proche et Moyen-Orient, interrogent sur les relations existant entre le non-développement agricole et l'insécurité.

Tel était l'objectif principal de ce colloque, volet d'un programme de travail associant la fondation Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) : montrer en quoi la déshérence de l'agriculture est un facteur de conflictualité, en s'appuyant sur les exemples des zones saharo-sahéliennes et de certains pays arabes. Il ne s'agit évidemment pas de nier le complexe écheveau des multiples éléments – lutte pour le contrôle des ressources, rivalités ethniques, dissensions religieuses, etc. – qui concourent à l'instabilité des régions concernées, mais d'examiner plus particulièrement comment le désengagement de l'Etat du secteur agricole, ou son incapacité à créer un cadre favorable

à l'agriculture, ont été des facteurs causaux ou aggravants. Pour les responsables politiques, comme pour la communauté internationale, l'enjeu est de taille : identifier les principaux déterminants du non-développement agricole (faiblesse de l'intervention étatique, baisse de l'aide publique au développement en faveur de l'agriculture, difficultés d'accès au foncier, etc.), qui contribuent à la paupérisation du monde rural, pourrait permettre de prévenir les risques de crise et de conflit.

Ce document synthétise les principales idées débattues lors du colloque. Il ne prétend pas à l'exhaustivité, mais dégage les points de vue les plus saillants exprimés par les différents intervenants.

## **1. Insécurité : de quoi parle-t-on ?**

Comme **Olivier Ray (AFD)** l'a souligné dès l'introduction au colloque, il existe plusieurs formes d'insécurité. La première est celle des conflits entre Etats, concernant la captation de ressources naturelles et donc de territoires. Ces conflits qui, dans le passé, faisaient l'objet d'affrontements directs entre les nations, se mènent aujourd'hui, de plus en plus, par populations interposées. Un deuxième niveau d'insécurité se situe au sein même des populations : ce sont les phénomènes de prédation (vols) entre populations et les dynamiques de rétorsion entre communautés qui se produisent quand les formes de coopération, via notamment le commerce, ne sont plus effectives. Enfin, les violences entre l'Etat et ses citoyens constituent une troisième forme d'insécurité.

Ces différents types d'insécurité sont plus ou moins « visibles » selon les pays. Il faut ainsi différencier les zones de conflits ouverts (Mali, Centrafrique, Darfour, Sud-Soudan, Syrie...) des régions caractérisées par une fragilité et une vulnérabilité plus ou moins fortes des Etats (Niger, Nigeria, Burkina Faso...).

Les conflits sont inhérents à toute vie en société. Ils ne posent pas nécessairement problème si des espaces existent pour que les populations expriment leurs doléances et si des institutions, formelles ou informelles, permettent de les gérer. Dans le cas contraire, les conflits s'accumulent, deviennent « explosifs » et engendrent violence et insécurité.

## **2. Les fragilités structurelles : terreau de l'insécurité**

Si la *corrélation* entre non-développement agricole et insécurité est évidente, le lien de *causalité* ne l'est pas autant. Dans tous les cas, une diversité de fragilités structurelles, ayant une dimension agricole plus ou moins forte, contribue à générer de l'insécurité.

La majorité des intervenants l'ont rappelé : le chômage et l'absence de perspectives des jeunes, non seulement urbains (ce qui est depuis longtemps admis et reconnu) mais aussi ruraux, est la fragilité la plus importante.

La marginalisation et la paupérisation de certaines populations, qui résultent souvent d'inégalités sociales ou régionales (d'autant plus marquées lorsqu'elles recouvrent en partie des conflits identitaires) altèrent la cohésion sociale. Plus spécifiquement en zone rurale, la concentration foncière

est un déterminant majeur de l'accroissement de ces inégalités. **Pierre Blanc (Sciences Po Bordeaux/Bordeaux Sciences Agro)** et **Alia Gana (CNRS/IRMC Tunis)** ont particulièrement mentionné les échecs des réformes agraires en Syrie, en Egypte et en Tunisie.

**Flavien Bourrat (IRSEM)** a insisté plus particulièrement sur la perte de repères traditionnels – une « déculturation » de la paysannerie –, liée au déracinement des populations entraîné par l'exode rural et accentuée par la difficulté des villes à intégrer les nouveaux arrivants. Ce phénomène peut être catalyseur voire déclencheur de violences.

L'absence effective de l'Etat fait cruellement défaut sur de vastes pans du territoire peu densément peuplés, particulièrement au Sahel. De plus, il existe peu de mécanismes stables et légitimes de gouvernance locale sur lesquels les populations pourraient s'appuyer pour prévenir et régler les conflits entre communautés de sédentaires et gens « de passage » (réfugiés, migrants économiques, éleveurs transhumants), autour notamment du contrôle ou de l'utilisation des ressources (la terre, l'eau, les pâtures pour le bétail).

Les plans d'ajustements structurels (PAS) des années 1980, se traduisant par une baisse des investissements publics et la libéralisation des marchés, ont grandement contribué à l'émergence et au renforcement des ces fragilités. Ce constat est souligné par plusieurs orateurs. Au final, les Etats ont dû pallier les impacts des PAS en finançant des programmes sociaux au détriment de l'investissement dans le secteur agricole.

Mais ce sous-investissement s'explique aussi par le manque de reconnaissance du potentiel productif des zones rurales par les Etats et les bailleurs de fonds. C'est tout particulièrement le cas du pastoralisme, longtemps considéré comme archaïque par les politiques et les experts, a insisté **Dodo Boureima (Bilital Maroobe, Niger)**. Ce dernier précise que les textes juridiques reconnaissent peu le droit pastoral informel, ce qui crée un sentiment d'injustice parmi les éleveurs. Or, l'élevage transhumant contribue fortement au maintien des relations sociales et des échanges entre différentes régions et différentes communautés.

Quand il existe un tel terreau d'insécurité, des facteurs conjoncturels, tels que des aléas climatiques ou des chocs économiques (par exemple l'augmentation des prix agricoles), suffisent à déclencher crises et conflits. Les printemps arabes en sont les principaux exemples, rappelés par divers intervenants.

### **3. Des conflits et des crises qui aggravent le non-développement agricole**

Le rétrécissement des terrains de pâture dans les zones de non-droit accentue les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans les autres régions. Les prélèvements forcés exercés par les groupes armés sur la production agricole et l'élevage amputent les revenus des agriculteurs, mettent en danger leur sécurité alimentaire et réduisent leur capacité à investir. **Hamidou Touré (Baabahu Jici, Mali)** a bien décrit la manière dont les stocks publics et privés de céréales de la région de Tombouctou ont été entièrement pillés par les groupes armés lors du conflit.

Une telle insécurité freine les échanges et rend plus difficile l'approvisionnement des populations. La difficulté à commercer entrave également la fourniture d'intrants aux agriculteurs et aux éleveurs ; leur production et leur productivité en sont grandement affectées. Ces conditions favorisent le développement de marchés parallèles (trafics) de produits licites et illicites. L'expansion d'activités illicites très rémunératrices, comme la culture du cannabis au Maghreb – dont les bénéfices ne sont pas réinvestis dans l'économie locale – se fait au préjudice des autres productions, notamment vivrières.

Les Etats, quant à eux, sont affectés par la suspension des financements extérieurs (bailleurs de fonds), a fait ressortir **Nango Dembele (commissaire à la Sécurité alimentaire du Mali)**. De plus, les politiques d'aide, via des dons d'aliments aux populations vivant dans les zones de conflits, ont des effets pervers. Pour **Moussa Diarra (Faso Jigi, Mali)**, ces mesures provoquent des baisses de prix des produits sur les marchés et accentuent les difficultés de commercialisation du secteur privé, notamment des organisations de producteurs. C'est un facteur de déstructuration supplémentaire des filières agricoles.

#### **4. L'emploi des jeunes : cible prioritaire pour réduire l'insécurité**

Du fait du chômage et de l'absence de perspectives, les jeunes sont la frange de la population la plus sensible à l'implication dans les trafics et les conflits. D'autant que les revenus générés par les trafics de marchandises, licites ou illicites, créent entre eux des inégalités très fortes.

L'explosion démographique en cours en Afrique est d'une ampleur inégalée. D'ici à 2050, ce continent devrait voir sa population doubler. D'où le défi, souligné par tous les intervenants, de répondre à l'arrivée massive de jeunes actifs à la recherche de revenus, d'emplois et d'insertion professionnelle.

L'accès aux ressources, l'éducation et la formation professionnelle ont un rôle essentiel à jouer. Pour **Mohamed Baye (Stratégie de développement et sécurité dans les zones sahélo-sahariennes, Niger)**, les technologies de l'information et de la communication peuvent permettre de toucher les enfants des pasteurs. Mais il faudra aussi renforcer l'attractivité des territoires ruraux pour retenir les jeunes et les dissuader de partir en ville.

#### **5. Occuper les territoires en les valorisant économiquement pour les rendre plus attractifs**

Pour recréer du lien social, indispensable à la sécurisation des territoires, la médiation est nécessaire mais elle n'aura de sens que si elle s'articule sur une économie locale créatrice de richesse et d'emplois. La valorisation économique doit s'appuyer sur une multitude d'activités, parmi lesquelles des formes variées d'agriculture et d'élevage, adaptées au contexte local, comme le pastoralisme ou l'agriculture d'oasis. Il ne faut pas oublier non plus que l'urbanisation croissante crée de nouveaux débouchés pour la production agricole, qu'il s'agit d'exploiter. Au-delà des exploitations agricoles, le secteur privé (organisations de producteurs, micro-entreprises...) a un rôle primordial à jouer dans le

développement des filières agricoles. L’approvisionnement en intrants, la transformation des produits, les services à l’exploitation agricole... sont des gisements d’emplois.

Pour **Thierry Vircoulon (International Crisis Group)**, il est nécessaire de réinvestir dans la connaissance des économies rurales dont le potentiel est méconnu – particulièrement en ce qui concerne l’économie pastorale – en raison de son caractère informel. Il faut « *rendre visible l’informel* » pour améliorer l’attractivité des territoires ruraux. De plus, étant donné que les stratégies des ruraux sont fondées sur une pluriactivité impliquant la mobilité des personnes, le resserrement des liens existant entre les villes et les campagnes, ainsi qu’entre les différentes régions d’un même pays, est essentiel pour stimuler ces économies.

Enfin, pour rendre plus attractifs les territoires, l’action de l’Etat est déterminante en matière de construction d’infrastructures rurales : routes, logement, gaz, électricité, etc. D’autant que les voies de communication n’ont pas uniquement une fonction économique, elles permettent également d’occuper le territoire et rendent plus difficile l’installation de groupes armés.

## **6. Des filières agricoles et d’élevage à moderniser**

La modernisation peut avoir les meilleurs comme les pires effets socio-économiques et environnementaux, ce qui pose la question des modèles agricoles à promouvoir.

Selon plusieurs intervenants, la priorité est de travailler sur le pastoralisme, facteur de maintien de la sécurité au Sahel. Cela nécessite de repenser les dynamiques des espaces pastoraux – particulièrement les couloirs de transhumance – à l’échelle sous-régionale, pas seulement nationale. En outre, pour réduire les tensions entre les zones pastorales et cultivées, il faudrait mieux valoriser les complémentarités existant entre ces deux espaces (par exemple les transferts de matière organique ou le développement de la culture attelée). **Philippe Steinmez (AFD)** appelle également à reconsidérer d’une part l’hydraulique pastorale pour l’exploitation de nouveaux pâturages, et d’autre part, le développement de marchés du bétail pour faciliter la commercialisation des produits animaux. Etant donné le caractère mobile de l’activité pastorale, les technologies de l’information et de la communication sont des outils à développer pour fournir des services sociaux aux éleveurs : éducation, santé, services financiers.

S’il y a un consensus pour développer le pastoralisme, les voies de la modernisation des systèmes de production agricoles font débat. Pour **Lionel Zinsou (PAI Partners)**, l’accent doit être mis sur l’augmentation de la productivité de l’agriculture. La modernisation de ce secteur, conjuguée à l’expansion démographique des zones rurales, va probablement détruire des emplois directs, mais pourrait en créer de nouveaux dans les secteurs situés en amont et en aval de l’agriculture, notamment dans les industries de transformation agroalimentaire. **Ibrahima Coulibaly (CNOP, Mali)**, pour sa part, défend un modèle de production agro-écologique, intensif en travail et susceptible de répondre à la demande croissante d’emplois. Il appelle les responsables politiques à prendre conscience des conséquences dramatiques que la paupérisation et le désespoir des populations agricoles peuvent entraîner. Dans tous les cas, pour gérer les risques auxquels ils sont confrontés, les agriculteurs doivent

mobiliser une diversité de techniques : variétés tolérantes à la sécheresse, assurances climatiques, amélioration de l'irrigation, crédit-stockage, etc. A condition, bien sûr, qu'ils y aient accès.

Au-delà de ces divergences sur les modes de production, l'ensemble des intervenants s'accordent sur l'intérêt de faciliter le développement du secteur privé. Plus particulièrement, les organisations de producteurs (OP) ont un rôle crucial à jouer dans la mutualisation des risques et des moyens de production, et pour faciliter l'accès des exploitations familiales aux marchés, aux technologies et au savoir. Les OP peuvent aussi contribuer à structurer les filières agricoles pour mieux valoriser les productions végétales et animales.

Enfin, il est revenu régulièrement, dans les propos des intervenants, la nécessité d'améliorer les dispositifs de formation agricole, initiale et continue, et les services de conseil aux agriculteurs.

## **7. Des politiques publiques plus fortes et plus inclusives**

Il est aujourd'hui de plus en plus admis, et vérifié par les faits, que le coût de l'action *ex-post* (gestion de la crise et reconstruction) est exorbitant par rapport à celui de la gestion *préventive* des conflits. Ce constat devrait inciter au financement, par les Etats et les bailleurs de fonds, de politiques favorables au développement de l'agriculture et de l'élevage dans les régions les plus sensibles.

Les organisations et les institutions économiques, sociales et politiques doivent s'adapter à la vitesse des mutations démographiques et socio-économiques en cours. Pour l'ensemble des orateurs, il est impératif que l'intervention des pouvoirs publics crée un cadre favorable au changement en privilégiant une approche globale des programmes de développement, pour éviter une segmentation des appuis aux régions en crise. L'objectif doit être de réduire et/ou de gérer les risques de tous ordres, qui sont facteurs de conflictualité. Pour **Rachid Benaïssa, ancien ministre algérien de l'Agriculture**, une politique globale permet de créer de nouveaux liens et de réconcilier les ruraux avec leurs territoires et leur avenir. En s'appuyant sur l'exemple européen, **Jean-Christophe Roubin, conseiller diplomatique du ministre français de l'Agriculture**, a bien rappelé, en ouverture du colloque, l'intérêt de la mise en cohérence des politiques publiques avec les besoins des territoires.

Dans le secteur agricole, tout en prenant en compte les systèmes formels et informels de gestion des ressources, une partie de l'action politique doit se concentrer sur des réformes institutionnelles pour améliorer la gestion des périmètres irrigués publics, la gouvernance foncière et la sécurisation des droits sur l'eau.

Mais ces réformes institutionnelles ne seront pas suffisantes si les marchés et les prix agricoles ne font pas l'objet d'une attention particulière. Alors que tout le monde reconnaît qu'il faut un minimum de protection des marchés pour que les filières agricoles locales se développent, tous les intervenants ne placent pas le curseur de la libéralisation des marchés au même niveau pour trouver le bon équilibre entre compétitivité et protection des filières. L'arbitrage est difficile, car il ne faut ni taxer trop lourdement les consommateurs, ni ruiner les producteurs. En témoignent les positions divergentes des

intervenants sur les Accords de partenariat économique (APE) conclus par les pays d'Afrique subsaharienne avec l'Union européenne.

Enfin, pour améliorer l'efficacité des investissements, il est nécessaire d'impliquer les populations dans la conception même des politiques publiques, puis dans leur mise en œuvre. Cette démarche inclusive est indispensable pour comprendre les mécanismes socio-économiques en jeu sur un territoire, les mouvements de population et les activités développées par les habitants, afin de partager une vision commune et de définir les priorités d'action. Encore faut-il, au préalable, rétablir la confiance entre l'Etat et les populations – et les organisations qui les représentent –, en développant des méthodes de concertation et de coordination entre les acteurs présents sur les territoires.

\*