



Au Cambodge, Oxfam distribue des téléphones portables roses aux femmes des communautés rurales. Le téléphone leur donne accès à des informations agricoles cruciales tels que les prix du marché pour leurs cultures et les prévisions météorologiques. Photo: Simon Rawles/Oxfam

RENDEZ-VOUS MANQUÉ AVEC L'AGRICULTURE FAMILIALE

Quand l'UE ne tient pas ses engagements en faveur de politiques soutenant les exploitations agricoles familiales dans les pays en développement

Alors que le monde est menacé comme jamais par quatre famines, les pays donateurs doivent de toute urgence redoubler d'efforts pour lutter contre les causes structurelles de la faim et de la pauvreté. La sécurité alimentaire et l'agriculture durable comptent parmi les priorités majeures de l'Union européenne en matière de coopération pour le développement. L'UE s'est engagée en faveur de solutions à long terme comme l'autonomisation des agriculteurs familiaux, en particulier les femmes, et le soutien d'une agriculture durable. Néanmoins, dans la pratique, son aide publique au développement (APD) pour le secteur agricole n'est pas à la hauteur de ses engagements. Une analyse d'Oxfam portant sur plus de 7 500 projets financés par l'UE révèle un manque criant de transparence en matière de reporting, jetant le doute sur la redevabilité de l'aide de l'UE. D'après les données disponibles, seule une part infime de l'APD de l'UE répond à l'objectif consistant à cibler l'agriculture familiale et les femmes. Le financement privilégie en outre les cultures industrielles et d'exportation, ainsi que les pays d'intérêt stratégique, aux dépens des exploitations familiales et des pays qui en auraient le plus besoin.

1 INTRODUCTION

En 2017, moins de 10 ans après la crise des prix alimentaires de 2007–2008, le monde est menacé comme jamais par quatre famines. La famine frappe déjà le Soudan du Sud, tandis que le Nigeria, le Yémen et la Somalie pourraient prochainement connaître une famine de masse. Outre ces quatre pays, des dizaines d'autres font face à une insécurité alimentaire sévère et de grande ampleur¹. Dans le monde, on estime que 795 millions de personnes (soit une personne sur neuf dans le monde) souffrent toujours de la faim². Parmi les causes multiples d'une telle situation, on peut notamment citer les prix élevés des denrées alimentaires, la faible productivité agricole, les conditions climatiques anormales et les conflits. Mais l'ampleur de l'insécurité alimentaire révèle des problèmes plus profonds dans le système alimentaire mondial auxquels aucune solution à la hauteur n'a jamais été apportée. L'exclusion sociale et économique, la pauvreté structurelle, le manque d'accès aux ressources productives telles que la terre et les rapports de force déséquilibrés exposent des millions de personnes à la faim.

La nécessité d'un engagement plus fort face aux causes structurelles à long terme de l'insécurité alimentaire fait consensus, et l'on connaît les solutions. L'autonomisation des exploitations familiales et le soutien de leurs pratiques agricoles efficaces et durables constituent une solution à long terme éprouvée pour réduire la faim et la pauvreté et lutter contre les déséquilibres des rapports de force et les inégalités. Au moins 475 millions d'exploitations agricoles familiales dans le monde subviennent aux besoins de quelque deux milliards de personnes³, et l'on sait qu'investir dans ce secteur offre un énorme potentiel pour réduire la pauvreté. Les femmes jouent un rôle qui pourrait transformer le développement agricole, mais elles restent confrontées à des contraintes sociales, économiques et culturelles qui limitent leur potentiel dans le secteur.

Les responsables de l'élaboration des politiques au sein de l'Union européenne connaissent à la fois les défis et les solutions. Le Consensus européen pour le développement de 2005 reconnaissait déjà le rôle crucial de l'agriculture pour la réduction de la pauvreté. À partir de 2007, face aux crises mondiales des prix des denrées alimentaires parmi les pires jamais survenues, l'UE a lancé en 2009 le projet Food Facility portant sur un milliard d'euros, avec un accent particulier sur les producteurs et productrices familiaux, ainsi que le Cadre stratégique sur la sécurité alimentaire (FSPF) en 2010. Avec le FSPF, l'UE s'est engagée en faveur d'une approche basée sur les droits pour soutenir les producteurs et productrices familiaux de denrées alimentaires et défendre l'intégration systématique d'une perspective de genre et des approches durables du point de vue environnemental. Depuis, elle a pris d'autres engagements politiques pour renforcer les priorités identifiées en 2010 ; un plan de mise en œuvre a été élaboré et la Commission européenne compile depuis 2014 les rapports d'avancement semestriels consolidés au niveau de l'UE. Le nouveau Consensus européen pour le développement, adopté en mai 2017, réaffirme l'importance centrale de l'agriculture familiale.

Toutefois, l'analyse d'Oxfam sur l'aide publique au développement (APD) de l'UE consacrée à l'agriculture révèle que ses investissements ne correspondent pas à ses priorités politiques. En moyenne, l'aide financière de l'UE consacrée aux trois domaines prioritaires que sont les exploitations familiales, l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'agriculture et la durabilité écologique est extrêmement faible. Une analyse des données de projet avant implémentation montre que moins d'un quart de l'aide de l'UE destinée à l'agriculture cible explicitement les exploitations agricoles familiales. Seulement 2 à 3 % du financement de l'UE promeut l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'agriculture, et la durabilité écologique

est très largement absente des documents de planification. De plus, hormis une seule année, l'APD de l'UE a toujours soutenu les cultures industrielles et d'exportation avec des budgets considérablement plus élevés que ceux affectés aux cultures vivrières.

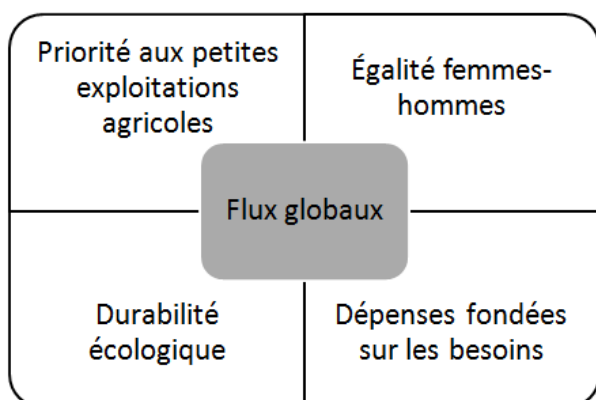
Enfin, l'analyse menée par Oxfam sur le financement de l'UE pour le développement de l'agriculture suggère que l'APD est instrumentalisée pour soutenir les objectifs de politique étrangère de l'UE au lieu de répondre aux besoins réels des personnes les plus marginalisées. On observe clairement une tendance à favoriser les éventuels candidats à un rattachement à l'UE et les régions européennes voisines, au détriment d'autres régions plus pauvres. Par exemple, l'UE dépense 3,6 fois plus d'aide au développement agricole en Europe qu'en Afrique subsaharienne.

2 7 500 PROJETS DE DÉVELOPPEMENT PASSÉS AU CRIBLE

CADRE DU PROCESSUS D'ANALYSE ET DE RECHERCHE

Oxfam et le Medical Mission Institute (MMI – basé à Wurtzbourg, en Allemagne) ont mis en place une collaboration de recherche destinée à passer au crible les subventions de l'UE accordées dans le cadre de l'APD pour le secteur agricole. Cette étude, qui s'intéressait notamment au financement géré par la Commission européenne (au travers de la DG DEVCO), ambitionnait de répondre à plusieurs questions concernant la performance de l'UE, à savoir : dans quelle mesure les engagements budgétaires et les dépenses en APD pour l'agriculture entre 2007 et 2015 étaient-ils conformes aux cinq priorités identifiées dans ses documents de politique (flux globaux stables et croissants, priorité accordée aux exploitations agricoles familiales, égalité entre les femmes et les hommes, durabilité écologique et dépenses fondées sur les besoins) ? Oxfam et le MMI ont comparé les données quantitatives consolidées issues de leur étude avec les engagements politiques de l'UE. Le présent document d'information propose une synthèse des résultats.

Graphique 1 : Principales catégories analytiques



Cette étude a été réalisée en deux phases. Dans la première phase, tous les projets en lien avec l'agriculture ont été identifiés dans la base de données du système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et développement économique (CAD de l'OCDE). Pour ce faire, nous avons inclus tous les

projets déclarés de manière officielle dans des secteurs en lien avec l'agriculture (agriculture, sécurité alimentaire, développement rural et soutien budgétaire général), ainsi que des projets supplémentaires identifiés à l'aide d'une recherche par mots-clés, peu importe le secteur dans lequel ils ont été enregistrés dans le système de notification des pays créanciers. Sur le total de 66 750 projets que l'UE a soutenus entre 2007 et 2015, 7 531 ont été identifiés comme soutenant l'agriculture et ont donc fait l'objet d'une analyse approfondie. Étant donné le manque d'informations transmises au système de notification des pays créanciers, Oxfam et le MMI se sont également appuyés sur la base de données de l'International Aid Transparency Initiative (IATI), ainsi que sur les documents de planification et d'autres sources afin de cataloguer les projets selon les sous-secteurs agricoles de manière à quantifier la part respective affectée à l'agriculture et à examiner l'importance des objectifs politiques. Pour chaque projet, la priorité accordée aux exploitations familiales, à l'égalité entre les femmes et les hommes ou à la durabilité écologique a été cataloguée comme objectif « principal » (> 50 % du financement total) ou « significatif » (< 50 % du financement total), ou encore comme n'étant pas du tout un objectif. Dans la seconde phase, les chercheurs ont réalisé une analyse approfondie d'un échantillon de 25 projets agricoles financés par l'UE en Afrique par le biais d'un examen de leurs rapports d'évaluation. Les informations ex-post contenues dans ces rapports leur ont permis de dresser un tableau plus exhaustif et plus précis des objectifs et activités des projets qu'en se basant sur les seuls documents de planification ou simplement sur les déclarations officielles⁴.

L'étude fournit des indications précises sur les priorités et les tendances de financement de l'UE. Les limites suivantes subsistent toutefois. Dans la première phase de l'étude, 11 % des projets en lien avec l'agriculture étaient totalement dénués d'informations appropriées dans la base de données du système de notification des pays créanciers, même si l'influence possible de cet état de fait sur le résultat des estimations est mineure. Pour autant, même pour les 89 % de projets restants, les systèmes d'information en place concernant les activités d'aide ne sont pas conçus pour indiquer les groupes cibles, sans parler de la part de chaque élément dans les budgets. Par conséquent, la présentation du financement proportionnel détaillé pour les objectifs politiques définis dans les sections suivantes doit être interprétée avec prudence. La seconde phase de l'étude, bien que s'appuyant sur seulement 25 projets, a mis au jour suffisamment d'informations pour dresser quelques conclusions préliminaires. En fait, l'analyse approfondie révèle que de nombreuses évaluations de projet ont pris en compte certains objectifs politiques qui n'étaient pas évoqués dans les documents de planification. Par exemple, selon les résultats de la première phase, le financement destiné au soutien des exploitations familiales oscillait entre 18 et 30 % seulement, tandis que l'analyse approfondie indique que 76 % des projets de l'échantillon visaient effectivement à renforcer l'agriculture familiale par l'intermédiaire d'au moins une composante. Le problème du reporting limité et inexact dans la base de données du système de notification des pays créanciers et dans les documents de planification constitue non seulement une restriction pour cette analyse, mais révèle surtout un manque de transparence et de redevabilité concernant les activités d'aide financées par l'UE. Malgré ces restrictions, la triangulation des deux phases de l'étude permet d'identifier des tendances dans l'aide publique au développement de l'UE consacrée à l'agriculture allant dans le sens des priorités politiques évoquées plus haut⁵.

FLUCTUATIONS IMPORTANTES ET CIBLAGE BIAISE DE L'AIDE DE L'UE AU SECTEUR AGRICOLE

« Le Conseil appelle l'UE et ses États membres à renforcer le soutien à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et à la nutrition. » – Commission européenne : Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire⁶

« L'efficacité de la planification future est tributaire de flux de ressources prévisibles. » – Nations unies, Development Initiatives, UK Aid⁷

Un investissement cohérent et de plus grande ampleur pour l'agriculture est nécessaire pour permettre au secteur de faire face à des défis toujours plus nombreux, de la pauvreté rurale au changement climatique. De récentes études ont conclu qu'il était possible d'éradiquer la faim dans le monde d'ici 2030 moyennant 11 milliards de dollars de dépenses publiques supplémentaires par an, soit un montant considérable, mais abordable⁸. Sur ce total, 4 milliards de dollars devront provenir de bailleurs internationaux, tandis que les 7 milliards de dollars restants devront venir des pays affectés eux-mêmes.

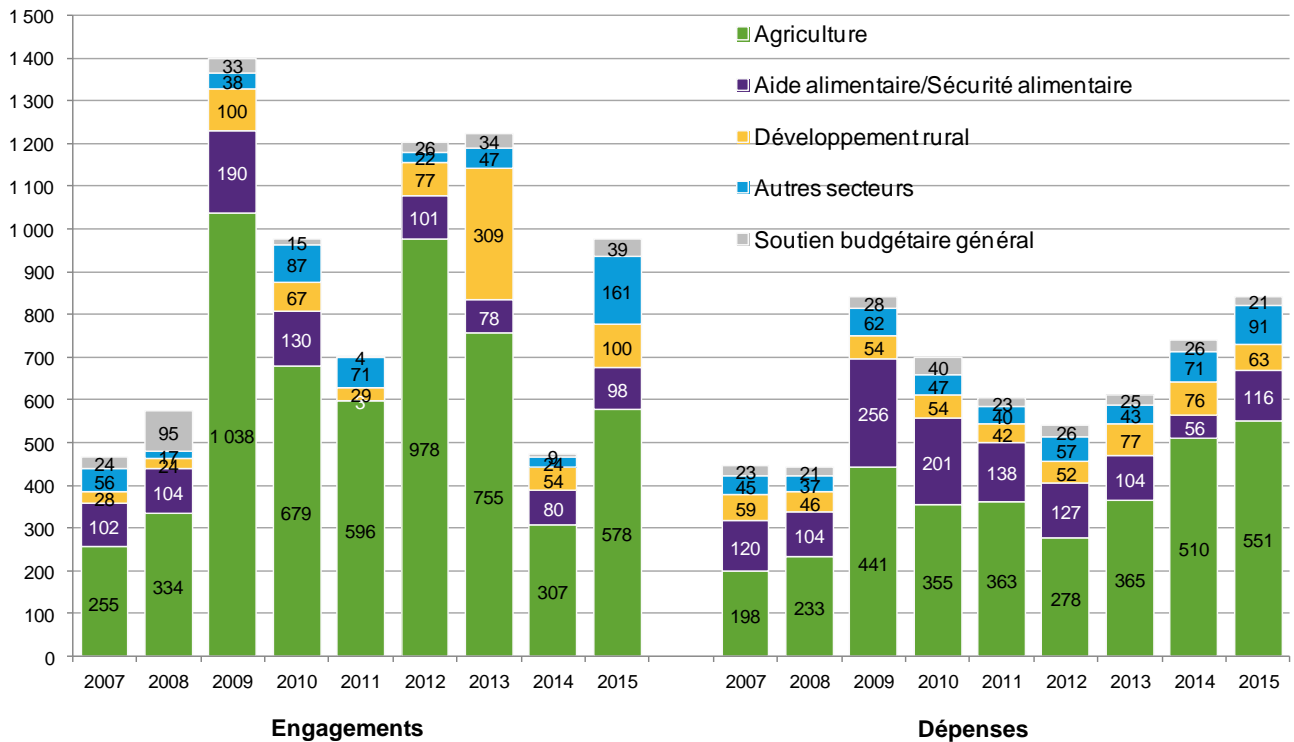
En 2003, dans le cadre de la Déclaration de Maputo sur l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire, les États membres de l'Union africaine (UA) se sont engagés à allouer au moins 10 % de leurs budgets nationaux au développement agricole. Cet engagement politique a été réaffirmé dans la Déclaration de Malabo une décennie plus tard⁹. Pour sa part, l'UE a rapidement réagi à la crise des prix alimentaires de 2007–2008 avec le projet Food Facility portant sur un milliard de dollars, lancé en partenariat avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2009 et conçu pour aider les pays en développement à progresser vers une sécurité alimentaire à long terme. Le Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire (2010) est venu sceller l'engagement à s'attaquer aux causes profondes sur le long terme.

Malheureusement, l'investissement agricole dans les pays en développement n'est pas à la hauteur de l'augmentation attendue. Les montants annuels engagés par l'UE ont atteint 1,4 milliard de dollars en 2009, du fait du projet Food Facility, mais ont été divisés par deux à peine deux ans plus tard. Tout en reconnaissant que « l'efficacité de la planification future est tributaire de flux de ressources prévisibles »¹⁰, les flux d'APD de l'UE pour l'agriculture font en fait l'objet d'énormes fluctuations empêchant la planification à long terme d'atteindre ses objectifs. Un examen plus détaillé des sous-secteurs des flux d'APD révèle que le soutien de la production alimentaire est sujet à d'importantes variations et tend fortement à reculer après le pic passager de 2009 et 2010. Hormis en 2009, l'APD de l'UE a toujours soutenu les cultures industrielles et d'exportation avec des budgets considérablement plus élevés que ceux affectés aux cultures vivrières. Cela pose la question suivante : les agriculteurs et agricultrices les plus marginalisés socialement et économiquement peuvent-ils bénéficier de ces projets, ou ces derniers bénéficient-ils principalement à ceux qui sont déjà les mieux lotis, avec des relations commerciales bien en place ? En l'absence de filets de sécurité publics, on peut également se demander si les agriculteurs et agricultrices spécialisés dans une seule ou un petit nombre de cultures industrielles/d'exportation peuvent faire face aux fluctuations du marché ou des prix et aux conséquences sur la sécurité alimentaire des ménages.

Ces conclusions indiquent que l'UE ne tient pas ses engagements politiques ambitieux pour garantir un soutien stable et suffisant à l'agriculture pour la sécurité alimentaire à long terme et des moyens de subsistance résilients. Parfois, les pays partenaires ne font pas mieux. Seuls 13 des 54 pays d'Afrique ont tenu l'engagement de Malabo consistant à consacrer 10 % de leurs dépenses à l'agriculture sur une ou plusieurs années depuis 2003¹¹. La part de l'agriculture dans le soutien budgétaire général fourni par l'UE est elle aussi très basse, entre 2 et 4 % environ. Sur 30 pays ayant bénéficié d'un soutien budgétaire général de l'UE en 2015, sept ont utilisé moins de 1 % des ressources publiques totales pour promouvoir le développement agricole. Ces parts modestes sont révélatrices d'un besoin urgent de redoubler d'efforts pour que puisse s'exprimer le formidable potentiel de l'investissement dans l'agriculture. Cela pourrait impliquer d'inscrire les questions de gouvernance au cœur du dialogue politique de l'UE avec les pays partenaires, en tenant compte du contexte socio-politique local dans la programmation de l'UE afin de mieux lutter contre les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

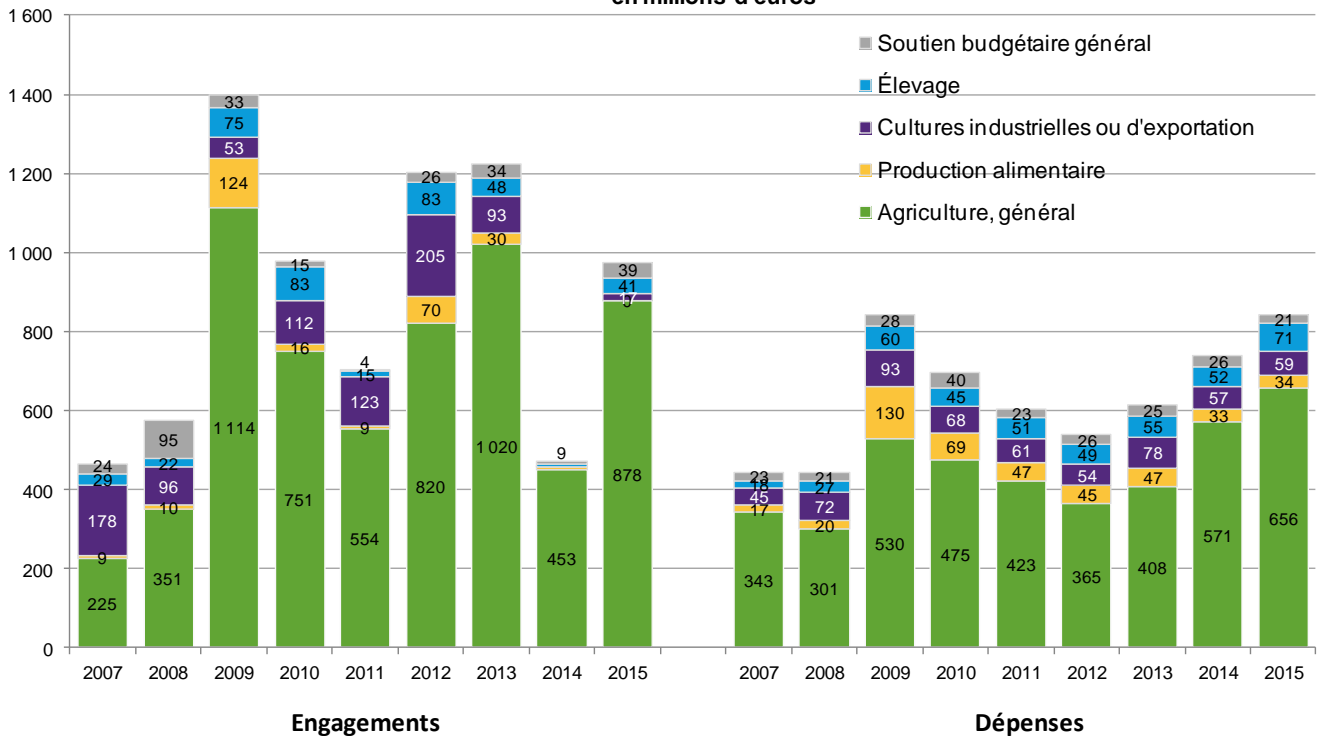
Graphique 2 : Flux globaux de l'APD de l'UE pour l'agriculture

UE : Attributions financières de l'APD bilatérale pour l'agriculture, par secteur, en millions d'euros



Graphique 3 : Attributions financières dans le cadre de l'APD de l'UE pour l'agriculture, par sous-secteur

Institutions de l'UE : Attributions financières de l'APD pour l'agriculture par sous-secteur en millions d'euros



UN MANQUE D'INTERET POUR L'AGRICULTURE FAMILIALE CONTRAIRE AUX ENGAGEMENTS POLITIQUES

« Il est prouvé que les investissements dans le secteur des exploitations familiales obtiennent les meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté et de croissance. Ce nouveau cadre de l'UE [sur la sécurité alimentaire] met donc l'accent sur l'accroissement des revenus des exploitants familiaux. » – Commission européenne : Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire¹²

Attirer les investissements n'est pas une fin en soi, mais un moyen. La qualité des investissements a aussi son importance. Le développement agricole durable n'est possible que moyennant la participation active des exploitantes et exploitants familiaux ; il y a près de 500 millions d'exploitations familiales dans le monde, produisant 80 % des denrées alimentaires¹³. Contrairement à une représentation très répandue, l'agriculture familiale est généralement très productive¹⁴.

Pourtant, selon l'analyse d'Oxfam, la part globale de l'APD de l'UE destinée explicitement aux exploitations familiales est incroyablement basse. Dans les documents de planification, la part moyenne de l'APD agricole ciblant l'agriculture familiale en tant qu'objectif principal ou significatif n'est que de 6,4 % et 15,8 %, respectivement¹⁵ (Graphique 4). Par conséquent, à peine plus d'un cinquième de l'APD de l'UE pour l'agriculture cible explicitement les agricultrices et les agriculteurs familiaux. Le projet Food Facility de l'UE a eu un effet positif pour atteindre les exploitations familiales, mais les dépenses ont rapidement diminué après 2010, tant en termes absolus que relatifs. Il convient de souligner que les financements fournis par le biais d'ONG (11 %) et d'agences des Nations unies (10,1 %) révèlent les parts les plus hautes d'APD ciblant principalement les exploitations familiales, tandis que le financement provenant du secteur public affiche une moyenne de seulement 4,1 %¹⁶. L'analyse approfondie indique un résultat légèrement meilleur : 19 des 25 projets analysés visaient à renforcer l'agriculture familiale par le biais d'au moins une composante du programme (Tableau 1). Toutefois, le soutien aux exploitations familiales n'était un objectif principal que dans 20 % des projets. Une fois combinés, les résultats des deux phases permettent de conclure que moins d'un quart de l'aide agricole cible explicitement les productrices et producteurs familiaux, ce qui est clairement contraire à l'agenda de l'UE elle-même en matière de politique de développement.

L'acheminement des fonds par le biais du secteur privé n'a joué aucun rôle majeur sur la période analysée. On s'attend toutefois à ce que cela change rapidement, avec la mise en application de la politique de l'UE pour renforcer le rôle du secteur privé dans la coopération au développement¹⁷, y compris dans l'agriculture. La coopération du secteur privé et le financement mixte peuvent apporter à l'agriculture un financement et un savoir-faire supplémentaires. Toutefois, la valeur ajoutée de la coopération du secteur privé dans les activités d'aide n'est toujours pas établie clairement à ce jour. Une approche prudente est donc de mise afin de réduire les risques et de s'assurer que l'engagement du secteur privé ne se fait pas aux dépens de l'autonomisation des productrices et producteurs familiaux. Par exemple, une récente résolution du Parlement européen s'est révélée très critique vis-à-vis de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique, une initiative du secteur privé du G8 qui est très loin de tenir sa promesse d'extirper 50 millions de personnes de la pauvreté et qui a eu des impacts négatifs considérables pour les exploitations familiales¹⁸.

Graphique 4 : APD de l'UE pour l'agriculture soutenant les exploitations familiales (phase 1 de l'étude)

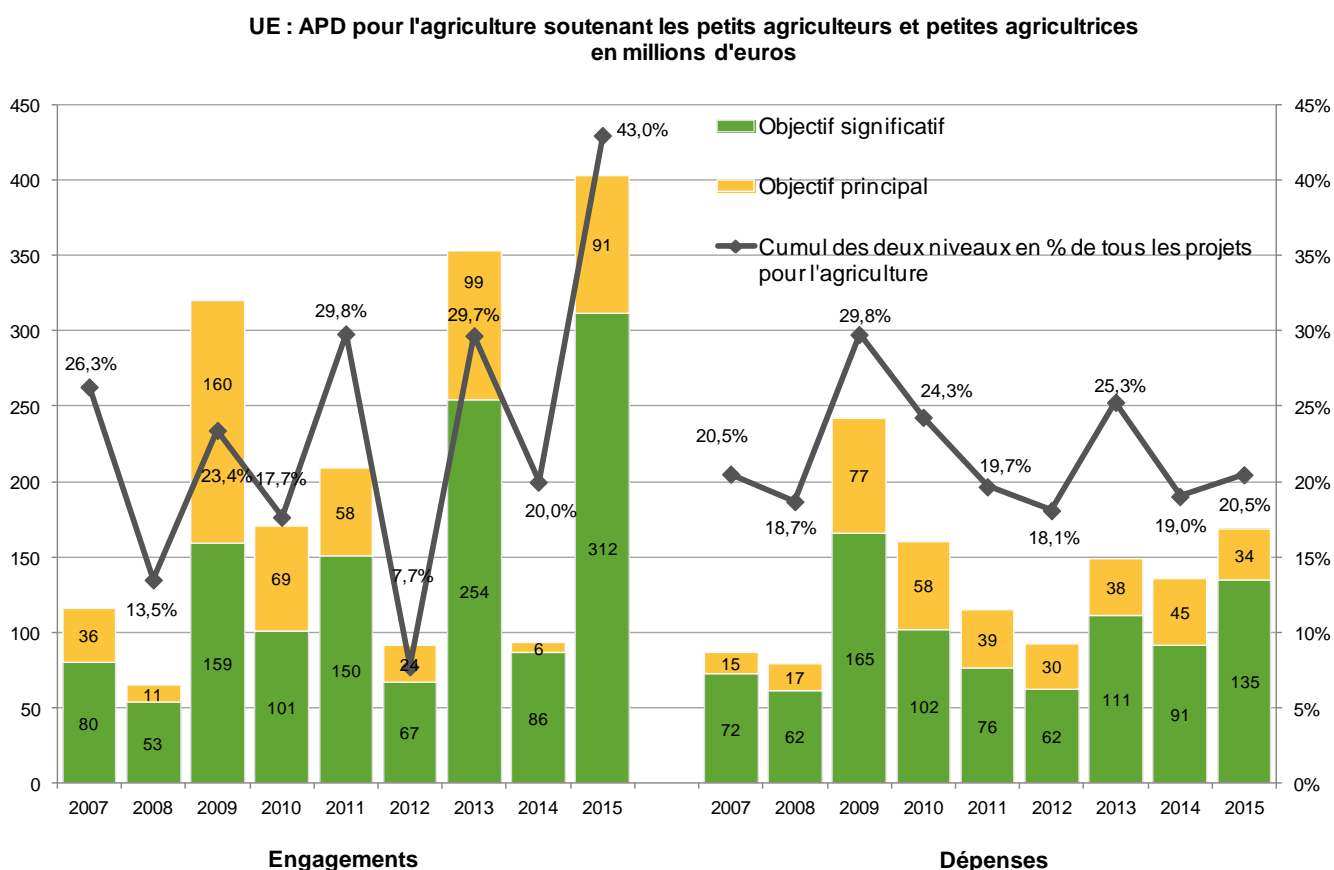


Tableau 1 : Résultats de l'analyse approfondie de 25 projets agricoles financés par l'UE (phase 2 de l'étude)

Soutien aux objectifs politiques	Soutien des exploitations familiales	Égalité entre les femmes et les hommes	Durabilité écologique
Objectif principal	20 %	4 %	0 %
Objectif significatif	56 %	75 %	56 %
Aucune activité spécifique	24 %	20 %	44 %

LES FEMMES LAISSEES-POUR-COMPTÉ, UNE OPPORTUNITÉ MANQUÉE POUR REDUIRE LA PAUVRETÉ

« Il faudra investir plus particulièrement dans les femmes. » – Commission européenne : Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire¹⁹

Les femmes, qui représentent environ 43 % de la main-d'œuvre agricole dans les pays en développement, sont généralement défavorisées, avec des droits et des dotations moindres que leurs homologues masculins²⁰. Selon les estimations de la FAO, le fait de garantir aux femmes un accès égal aux terres et aux autres ressources productives renforcerait la productivité des exploitations et pourrait extirper 100 à 150 millions de personnes de la faim à travers le monde²¹.

Comblent l'écart entre les hommes et les femmes est un engagement de longue date de la

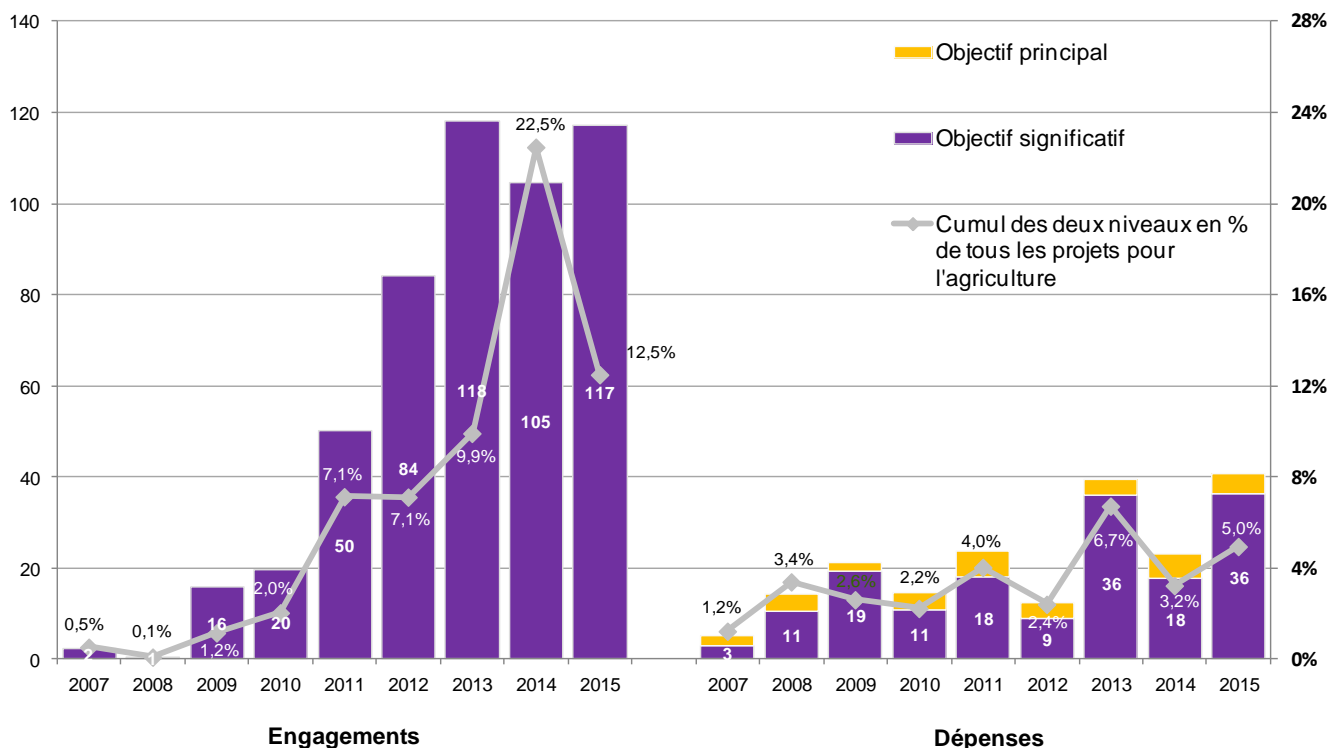
politique de l'UE, comme en témoignent le Consensus européen pour le développement de 2005²² et plus récemment l'adoption du Plan d'action sur l'égalité des sexes 2016–2020²³. Reconnaisant les nombreux avantages qu'il y a à investir dans les agricultrices, l'UE s'est fixé une priorité favorable aux femmes, affirmant que « les agriculteurs familiaux, en particulier les agricultrices, seront probablement les principaux acteurs du développement de ce modèle agricole dans le cadre de la politique européenne de coopération pour la sécurité alimentaire »²⁴.

En pratique, toutefois, les femmes ne sont pas la cible principale des projets agricoles financés par des fonds de l'UE. Dans les documents de planification, le financement destiné à l'égalité entre les femmes et les hommes en tant qu'objectif principal n'engage que 0,6 % de toute l'APD pour l'agriculture, atteignant à peine 3,5 % lorsque les flux incluant l'égalité entre les femmes et les hommes comme objectif significatif sont également pris en compte²⁵ (Graphique 5). En Afrique subsaharienne, une région présentant l'un des plus forts taux de participation des femmes dans la main-d'œuvre agricole, la part du financement pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes est encore plus basse que la moyenne.

Dans la seconde phase de l'étude, l'égalité entre les femmes et les hommes s'est révélée être un objectif principal dans un seul projet (Tableau 1). Alors que l'égalité entre les femmes et les hommes était un objectif significatif dans 19 projets, pratiquement aucun d'entre eux ne différenciaient les actions sur la base des besoins spécifiques des femmes découlant de leurs conditions de vie et de leurs rôles sociaux. Il subsiste un besoin urgent en matière d'approches sur mesure des projets pour autonomiser les agricultrices et de financement dédié pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en agriculture.

Graphique 5 : APD de l'UE pour l'agriculture soutenant l'égalité entre les femmes et les hommes (phase 1 de l'étude)

UE : APD pour l'agriculture soutenant l'égalité entre les femmes et les hommes en millions d'euros



LES RISQUES D'EXACERBATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

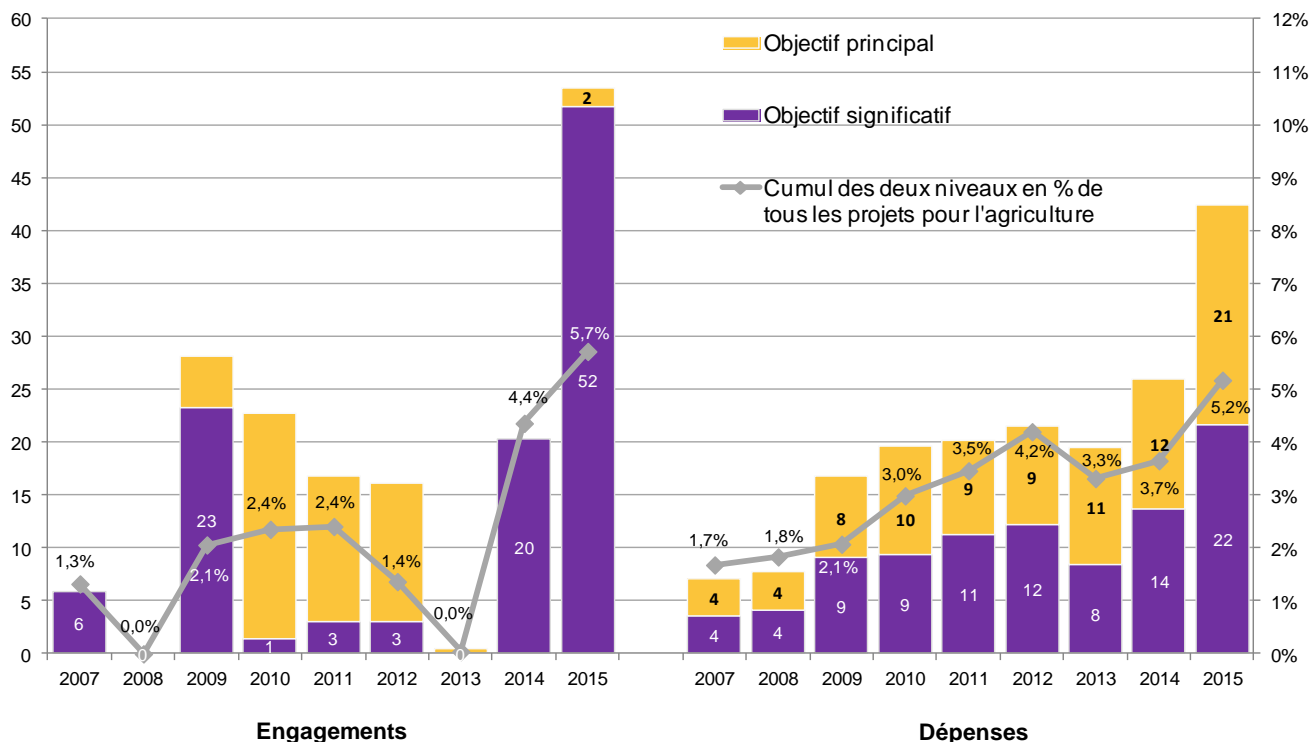
« Dans son soutien à l'agriculture à petite échelle, l'aide de l'UE devrait donner la priorité à des approches de l'intensification durables et écologiquement efficaces, respectant les diverses fonctions de l'agriculture. » – Commission européenne : Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire²⁶

Le changement climatique menace le système alimentaire mondial et confronte l'agriculture à des défis imprévisibles. Quelque 25 % des dégâts provoqués par des catastrophes climatiques touchent le secteur agricole, avec des conséquences particulièrement néfastes sur les moyens de subsistance des exploitantes et exploitants familiaux²⁷. À l'inverse, l'agriculture industrielle est l'un des principaux facteurs du changement climatique ; elle entraîne un appauvrissement de la biodiversité et est à l'origine de plus de la moitié des gaz à effet de serre (GES) autres que le carbone²⁸. Il est admis que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique dépend en grande partie du développement inclusif du secteur de l'agriculture familiale et d'approches sensibles au climat telles que l'agro-écologie²⁹. Lors de l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, les pays de l'UE ont joué un rôle important pour l'engagement à limiter le réchauffement climatique et sont parvenus à y faire reconnaître la sécurité alimentaire et les systèmes alimentaires.

Malheureusement, la part du financement destinée à la gestion durable des ressources est marginale par rapport à l'ampleur des défis. Les résultats de la première phase de cette étude indiquent que sur l'ensemble, seulement 1,6 % du financement a été consacré spécifiquement à l'amélioration de la durabilité écologique dans les pratiques agricoles en tant que « objectif principal » et 3,3 % en tant que « objectif principal ou significatif »³⁰ (Graphique 6). Dans la seconde phase, 11 des 25 projets ignoraient totalement la dimension de durabilité écologique (Tableau 1). Lamentablement, la durabilité écologique n'était un objectif principal dans aucun des projets ; pour autant, 14 projets évoquaient cette dimension dans leurs rapports d'évaluation. Les principales activités en lien avec la durabilité écologique incluaient la conservation des sols, la prévention de l'érosion par l'eau, la conservation de l'eau et, dans une moindre mesure, l'utilisation de techniques agricoles spécifiques telles que l'agriculture de conservation ou le recours à des engrais organiques. Toutefois, la grande majorité des évaluations de projets n'abordaient pas les impacts du changement climatique en lien avec les projets ; triste constat pour des projets financés par un leader mondial dans la lutte contre le changement climatique.

Graphique 6 : APD de l'UE pour l'agriculture soutenant la durabilité écologique (phase 1 de l'étude)

**UE : APD pour l'agriculture soutenant la durabilité écologique
en millions d'euros**



Encadré 1 : Programme de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Burkina Faso (PSAN-BF)³¹

L'évaluation environnementale et sociale du programme de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso (PSAN-BF) révèle des conflits entre les objectifs d'amélioration des moyens de subsistance et de protection de l'environnement. Le principal objectif du programme était d'améliorer la sécurité alimentaire par le biais de diverses actions, notamment la construction de puits et l'introduction de nouvelles semences et de nouveaux engrais. Toutefois, certaines des initiatives du programme risquent d'avoir des retombées néfastes du fait d'une prise en compte insuffisante des aspects environnementaux. Alors que de nouveaux systèmes d'irrigation et de nouveaux pesticides pour l'agriculture en plaine ont amélioré la sécurité alimentaire et les revenus tout en contribuant à une plus grande autonomie des agricultrices à court terme, des impacts négatifs sur l'environnement pourraient inverser cette tendance sur le long terme. Parmi ces impacts, on peut citer la fragmentation et la destruction de l'habitat et des pâturages, la perte de ressources naturelles en raison du défrichage, la dégradation des ressources en eau à cause de l'utilisation excessive d'engrais, et les effets néfastes des pesticides sur la santé et la biodiversité. De même, le don de 9 000 petits animaux d'élevage a amélioré à court terme les revenus des bénéficiaires, mais fait peser des pressions supplémentaires sur l'environnement.

LES PLUS GRANDS BÉNÉFICIAIRES DE L'APD DE L'UE POUR L'AGRICULTURE SONT L'EUROPE ET SON VOISINAGE

« L'action de l'UE doit accorder la priorité aux pays en situation d'insécurité alimentaire qui ont pris le plus de retard dans la réalisation de l'OMD 1, notamment en Afrique, mais aussi en Asie du Sud et ailleurs. » – Commission européenne : Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire³²

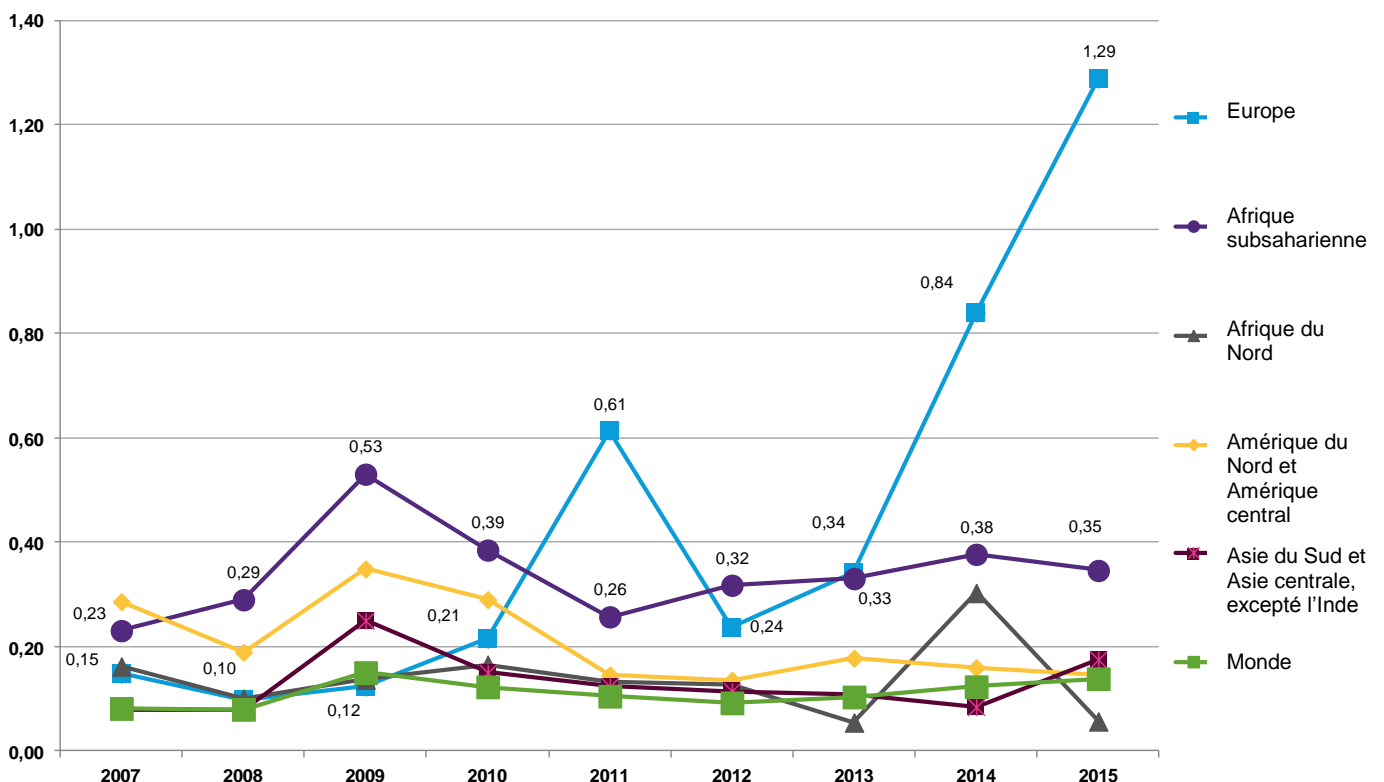
L'insécurité alimentaire revêt une dimension géographique forte, l'Afrique subsaharienne étant de loin la région la plus durement touchée. Environ une personne sur quatre est sous-alimentée en Afrique subsaharienne³³. Ces dernières années, l'UE a renforcé son engagement en faveur d'une approche de la coopération au développement basée sur les droits³⁴, du principe d'impartialité et d'interventions selon les besoins. Cela s'applique également au Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire (FSPF), qui soutient clairement la priorité accordée à l'APD pour les pays confrontés aux plus grands défis pour éradiquer l'extrême pauvreté et la faim.

Toutefois, en contradiction avec ces mêmes engagements, les volumes d'aide spécifiquement affectés pour encourager le développement agricole sur le continent africain ont considérablement diminué après l'intervention d'urgence dans le cadre du projet Food Facility. La part de l'APD pour l'agriculture dans la région a dégringolé à 45 % en 2015. À l'inverse, les flux d'APD destinés à des bénéficiaires en Europe³⁵ ont été multipliés par 10 depuis 2009, aux dépens des autres régions. En tenant compte de la taille de la population, les pays bénéficiaires européens ont dépassé ceux d'Afrique subsaharienne sur quatre des cinq dernières années. En 2015, l'UE a dépensé 1,29 euro par citoyen vivant dans des pays d'Europe bénéficiaires de l'APD, contre seulement 0,35 euro par personne en Afrique subsaharienne.

L'analyse de l'affectation de l'aide au secteur agricole révèle des incohérences considérables. D'un côté, la répartition globale semble conforme aux différents niveaux de besoin, accordant en moyenne une priorité plus grande aux pays présentant un risque plus élevé d'insécurité alimentaire. D'un autre côté, la préférence concédée aux pays identifiés comme de possibles futurs membres de l'UE ou ceux situés dans le voisinage européen a créé des distorsions frappantes de la structure de distribution.

Graphique 7 : Dépenses par habitant en APD de l'UE pour l'agriculture, par région

Dépenses par habitant en APD de l'UE pour l'agriculture, par région en millions d'euros



3 RECOMMANDATIONS

S'appuyant sur les résultats de cette étude, Oxfam formule les recommandations suivantes concernant l'investissement de l'UE en APD pour le secteur agricole, afin de mieux contribuer à l'autonomisation des productrices et producteurs familiaux pour la sécurité alimentaire et la résilience.

1 Tenir les engagements existants de l'UE pour la sécurité alimentaire

- **Autonomiser les producteurs familiaux** : Alors que l'UE a reconnu explicitement et à plusieurs reprises le potentiel que représente l'agriculture familiale, le financement destiné explicitement à cette population ne constitue qu'une part remarquablement faible de son APD totale pour l'agriculture. L'UE doit renforcer ses engagements financiers, mais aussi ses dépenses pour soutenir les producteurs familiaux qui sont souvent exclus, en répondant notamment aux besoins des femmes et des jeunes. Pour une plus grande redevabilité, les groupes cibles doivent systématiquement être impliqués dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets.
- **Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes** : Le rôle central des femmes et la nécessité de libérer leur potentiel pour le développement agricole sont reconnus, mais beaucoup reste à faire à cet égard. Le soutien d'un accès égal des femmes aux ressources productives, y compris les terres, et la lutte contre les obstacles structurels et culturels à l'égalité entre les femmes et les hommes exigent d'inscrire l'autonomisation des femmes au cœur des priorités de l'UE en matière de développement agricole. L'égalité entre les femmes et les hommes doit être généralisée et systématiquement présente comme objectif principal dans les projets agricoles. Cela implique de soutenir les budgets consacrés à cette question dans les pays partenaires et de renforcer le soutien apporté aux groupes de femmes pour la production, ainsi que les organisations de défense des droits des femmes.
- **Soutenir uniquement les modèles agricoles écologiquement durables** : Face aux gigantesques défis du changement climatique, les efforts explicites de l'UE pour soutenir la durabilité écologique sont inappropriés. L'UE devrait limiter le risque d'une course à la productivité agricole aux dépens de la protection de l'environnement et de l'utilisation durable des ressources. Ses politiques et ses pratiques de développement agricole doivent privilégier les approches écologiquement durables, dont l'agro-écologie, et toutes les activités de développement agricole devraient intégrer la dimension écologique.

2 Aider les pays partenaires à tenir leurs engagements en matière d'agriculture

- **Aider les pays à respecter la Déclaration de Malabo** : Seul un petit nombre de pays-membres de l'Union africaine tiennent leurs engagements budgétaires pour l'agriculture conformément à la Déclaration de Malabo, et de nombreux États partenaires européens ne destinent qu'une part marginale du soutien budgétaire général de l'UE au secteur agricole. L'UE doit renforcer l'agriculture durable et la sécurité alimentaire comme axe de coopération prioritaire, en particulier dans les pays partenaires frappés par des crises alimentaires, et aider les États à affecter au moins 10 % de leurs budgets nationaux au secteur agricole. Le financement doit bénéficier aux exploitations familiales, en inscrivant les agricultrices et l'intégration des jeunes au cœur des efforts de développement.
- **Définir un contexte de gouvernance** : L'UE doit tenir compte des contextes socio-politiques locaux dans sa programmation et doit promouvoir une approche structurelle, notamment dans les pays partenaires touchés par une insécurité alimentaire chronique. Elle doit en priorité s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle plutôt qu'aux conséquences, et inscrire les questions de gouvernance au

cœur du dialogue politique, avec pour objectif de réduire la vulnérabilité structurelle sur le long terme. Outre les investissements, l'UE doit développer des outils politiques que les États peuvent utiliser pour créer un environnement favorable aux agriculteurs et agricultrices et à leurs droits, et pour soutenir une transformation agricole inclusive (notamment en réduisant le déséquilibre des rapports de force et en soutenant des réformes foncières au niveau national.

3 Maintenir l'intégrité de l'aide au secteur agricole en tant qu'outil pour éradiquer la pauvreté et garantir la sécurité alimentaire

- **Ne pas instrumentaliser l'aide au secteur agricole** : Depuis 2009, les flux d'APD pour l'agriculture aux pays bénéficiaires en Europe ont été multipliés par 10 aux dépens des autres régions, notamment l'Afrique subsaharienne. Les objectifs de politique étrangère de l'UE ne doivent pas déterminer l'affectation de l'APD pour l'agriculture aux différents pays. Au lieu de cela, l'aide doit cibler les pays et les régions qui en ont le plus besoin, en maintenant l'aide à des niveaux cohérents et prévisibles afin de permettre la planification à long terme. Les fluctuations importantes de l'APD de l'UE jettent le doute sur la cohérence de son soutien pour cet objectif de développement absolument essentiel.
- **Adopter une approche prudente vis-à-vis de la coopération du secteur privé et du financement mixte** : Les récentes évolutions de la politique de l'UE sont favorables à un rôle accru du secteur privé dans le développement, notamment dans la mobilisation du financement du développement. Si cela ouvre certes de nouvelles opportunités, la valeur ajoutée de la coopération du secteur privé dans les activités d'aide reste incertaine. L'UE ne devrait opter pour un financement mixte privé que lorsque cette formule garantit une additionnalité financière et pour le développement, une atténuation effective des risques pour les personnes et l'environnement, la promotion des droits des femmes et de leurs opportunités économiques, et le renforcement du secteur public (plutôt que de le saper). L'engagement du secteur privé ne doit pas se faire aux dépens de la priorité à accorder aux exploitations familiales dans le développement agricole.

4 Adopter les bonnes pratiques en matière de transparence et de redevabilité

- **Développer de meilleurs mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des politiques** : Les rapports d'avancement et de résultats publiés par la Commission européenne depuis 2014 témoignent d'une dynamique opportune pour évaluer la manière dont les politiques de l'UE se traduisent dans les faits. Il conviendrait de les faire évoluer vers un mécanisme de suivi plus exhaustif et cohérent afin de s'assurer que le cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement face aux problèmes de sécurité alimentaire est mis en œuvre sur le terrain.
- **Résoudre les problèmes de reporting de l'APD et améliorer l'accès aux informations sur les projets dans les bases de données des bailleurs** : On relève de graves problèmes d'accès aux données et aux documents de projet dans les systèmes d'information sur les activités d'aide. Il faut améliorer la qualité du reporting de l'UE sur l'APD en mettant en œuvre une norme commune et ouverte pour la publication d'informations opportunes, complètes et prévisionnelles, comme défini par le Groupe de travail de l'OCDE sur les statistiques du financement du développement (WP-STAT) et l'International Aid Transparency Initiative (IATI). Les documents de planification de projet, les rapports d'évaluation et autres rapports d'avancement doivent être disponibles en ligne, avec un accès simplifié grâce à des codes ou des numéros d'identification clairs.

5 Donner la priorité à la sécurité alimentaire et à l'agriculture familiale dans le cadre financier pluriannuel post-2020

- Les quatre famines imminentes et le nombre élevé de personnes souffrant de malnutrition chronique dans le monde sont bien la preuve que la sécurité alimentaire et nutritionnelle reste un problème de taille pour le développement dans le monde. L'UE, en tant que principale institution donatrice, doit jouer son rôle en investissant des ressources financières supplémentaires, au-delà des niveaux actuels. La sécurité alimentaire et l'agriculture durable doivent rester des domaines prioritaires d'intervention dans le cadre financier pluriannuel de l'UE après 2020, et l'UE doit redoubler d'efforts pour lutter contre les causes structurelles de l'insécurité alimentaire, notamment par le biais d'un soutien substantiel et adapté pour l'autonomisation des productrices familiales.

NOTES

- 1 Food Security Information Network (FSIN) (2017), « Global Report on Food Crises 2017 ».
- 2 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2015), « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : Objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux ».
- 3 FAO (2016), « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : Changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire ».
- 4 Outre le corpus de données, une méthodologie plus complète et plus détaillée est disponible sur demande.
- 5 Un outil de visualisation interactif avec des cartes et des graphiques est disponible en ligne. Il permet d'explorer les principaux résultats et indicateurs de l'étude par pays bénéficiaire. Voir : http://odaforhealth.medmissio.de/volumes_oda_transfers_agriculture_rec_country/web/StatPlanet.html
- 6 Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. SEC(2010)379.
- 7 Nations unies, Development Initiatives et UK Aid (2015), « Improving ODA Allocation for a Post-2015 World: Targeting aid to benefit the poorest 20% of people in developing countries », p. 25. http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/01/DI_UN_Improving-ODA-allocation-for-a-post-2015-world_21-January-20151.pdf
- 8 Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et Institut international du développement durable (IIDD) (2016), « Ending Hunger: What would it cost? »
- 9 Union africaine (2014), Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie.
- 10 Nations unies, Development Initiatives et UK Aid (2015), « Improving ODA Allocation for a Post-2015 World », op. cit., p. 25.
- 11 Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System (ReSAKSS). Annual Trends and Outlook Report (2012), « Complying with the Maputo Declaration Target: Trends in public agricultural expenditures and implications for pursuit of optimal allocation of public agricultural spending ».
- 12 Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. SEC(2010)379.
- 13 FAO (2014), « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2014 : Ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation ».
- 14 FAO (2013), « Investing in Smallholder Agriculture for Food Security: A Report by the High Level Panel Experts on Food Security and Nutrition ».
- 15 Les pourcentages représentent les moyennes pondérées pour la période 2007–2015.
- 16 Les pourcentages représentent les moyennes pondérées pour la période 2007–2015.
- 17 Commission européenne (2014), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries ».
- 18 Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI)).
- 19 Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. SEC(2010)379.
- 20 FAO (2016), « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : Changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire », op. cit.
- 21 FAO (2011), « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-11. Le rôle des femmes dans l'agriculture : Comblent le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement ».
- 22 Union européenne (2005), Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen ».
- 23 Commission européenne (2016), « Plan d'action sur l'égalité des sexes 2016–2020 ».
- 24 Commission européenne (2012), « L'avenir auquel nous aspirons passe par une agriculture durable ».
- 25 Les pourcentages représentent les moyennes pondérées pour la période 2007–2015.
- 26 Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. SEC(2010)379.
- 27 FAO (2015), « The Impact of Natural Hazards and Disasters on Agriculture, Food and Nutrition Security: A Call for Action to Build Resilient Livelihoods ».
- 28 P. Smith et al. (2014), Agriculture, foresterie et autre utilisation des terres (AFOLU). « Changements climatiques 2014 : L'atténuation du changement climatique ». Contribution du Groupe de travail III au cinquième Rapport

d'Évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

- 29 Il s'agit de « la discipline scientifique consistant à appliquer des concepts et des principes écologiques à la conception et à la gestion d'une agriculture durable » ; voir Oxfam (2014), « Construire un nouvel avenir pour l'agriculture : Soutenir l'agro-écologie pour la planète et l'humanité ».
- 30 Les pourcentages représentent les moyennes pondérées pour la période 2007–2015.
- 31 Union européenne, UE et Consortium AGRECO (2012), Programme de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, Burkina Faso : Évaluation Environnementale et Sociale Stratégique. Rapport final EESS.
- 32 Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. SEC(2010)379.
- 33 FAO (2015), « Vue d'ensemble régionale de l'insécurité alimentaire : Afrique ».
- 34 Conseil de l'Union européenne (2014), « Conclusions du Conseil sur une approche de la coopération au développement fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme ».
- 35 Albanie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo, Moldavie, Monténégro, Serbie, Turquie, Ukraine.

© Oxfam International, juin 2017

Ce rapport a été écrit par Jan Mayrhofer et Hanna Saarinen, à partir d'une étude de fond conduite par Joachim Rüppel (chercheur principal) et Tilman Rüppel (assistant de recherche) du Medical Mission Institute. Oxfam remercie Hervé Busschaert, Hugo Hooijer, Clara Jamart, Hilary Jeune et Eric Muñoz pour leur assistance dans sa réalisation. Pour plus d'informations, ou si vous avez des remarques à formuler concernant ce rapport, adressez un courriel à hanna.saarinen@oxfam.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Email policyandpractice@oxfam.org.uk

Les informations contenues dans ce document sont exactes à la date de mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN en juin 2017.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Le **Medical Mission Institute** a pour objectif d'améliorer les services et conditions de santé des personnes défavorisées en particulier, en renforçant la solidarité humaine. L'Institut travaille en coopération avec des organisations confessionnelles et de la société civile par le biais de consultances, de travaux de recherche ou encore en prenant part au plaidoyer politique. L'Institut se concentre depuis plus de dix ans sur des études et des publications relatives à l'aide au développement fournie par les pays européens et les institutions de l'Union européenne sur des thèmes liés à la santé. Voir <http://english.medmissio.de/>.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Please write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org

Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Danemark) (<http://ibis-global.org/>)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Japon (www.oxfam.jp)

Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)

Oxfam Nouvelle-Zélande

(www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (Pays-Bas)

(www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

