

LES 18ES CONTROVERSES EUROPÉENNES DE MARCIAC

L'agriculture a-t-elle le droit d'être moderne ?

Les 1^{er} et 2 août 2012, à Marciac (Gers)

DIALOGUE

LA COOPÉRATION EUROPÉENNE NORD/SUD : QUELLE MODERNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ?

Dialogue entre **Omar Bessaoud**, agroéconomiste au CIHEAM-IAMM, l'Institut agronomique méditerranéen ; et **Jacques Prade**, responsable de la coopération dans les domaines de l'aide alimentaire et de l'alimentation au sein de la DG Echo « Aide humanitaire & Protection civile » de la Commission européenne.

www.agrobiosciences.org

Mission Agrobiosciences
Enfa BP 72 638
31 326 Castanet-Tolosan



INTERVENANTS



Fidèle des Controverses européennes de Marciac, **Omar BESSAOUD** est agroéconomiste au CIHEAM-IAMM, l'Institut agronomique méditerranéen. Il est spécialiste des politiques agricoles et rurales en Méditerranée, de l'histoire des agricultures et des paysanneries au Maghreb, des institutions et des organisations du développement rural. Il est également membre du Centre de recherche en anthropologie sociale et culture à Oran.

(<http://www.iamm.fr/>)



Jacques PRADE est responsable de la coopération dans les domaines de l'aide alimentaire et de l'alimentation au sein de la DG Echo « Aide humanitaire & Protection civile » de la Commission européenne. Fonctionnaire à la Commission depuis plus de vingt ans, il est spécialiste des problématiques agricoles et de sécurité alimentaire.

(http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm)

LA COOPÉRATION EUROPÉENNE NORD/SUD : QUELLE MODERNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ?

Mission Agrobiosciences (MAA). Après avoir abordé les figures de l'agriculture moderne en Europe¹, posons donc cette question de la modernité à l'aune de la coopération entre le Nord et le Sud. On l'a vu, à cet égard, les pays du Nord ont eu tendance à exporter leurs modèles et à vouloir les transposer dans les pays du Sud. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Sur quelles bases se développent les projets de coopération ?

Pour en parler, nous avons invité Jacques Prade, responsable de la coopération dans les domaines de l'aide alimentaire et de l'alimentation au sein de la DG Echo (Commission européenne) et Omar Bessaoud, agroéconomiste au CIHEAM-IAMM, l'Institut agronomique méditerranéen.

MAA. Commençons avec Omar Bessaoud. Vous êtes d'origine algérienne et vous revenez tout juste d'un séjour en Algérie où vous avez célébré le cinquantenaire de l'indépendance algérienne. Quel regard portez-vous sur l'héritage colonial dans le domaine agricole ? Et plus largement sur le rôle de la coopération étrangère dans les pays du Maghreb ?

Omar Bessaoud. Evoquer l'héritage colonial agraire de l'Algérie, c'est revenir sur 132 années de colonisations qu'elles aient été officielles ou privées, y compris celle conduite avec l'appui de grandes sociétés financières comme ce fut le cas au 19^{ème} siècle. Quel en a été l'impact en Algérie ?

Premier élément notable, la colonisation agraire, et la modernité agricole qu'on lui associe, s'est faite au prix d'une dépossession massive des terres agricoles. Ainsi, plus de 30% de la Surface agricole utile (SAU) a été accaparée par quelques milliers de colons. Pour autant, ceux-ci ne vivaient pas nécessairement à la campagne. Sur

¹ *Quelles sont les nouvelles figures de l'agriculture moderne en Europe ?* Table ronde avec Raúl Compés López, Univ. de Valence (Espagne), Tom Lines, économiste (Royaume-Uni), Csaba Sandor Tabajdi, député européen (Hongrie), et Bart Verhoef, agriculteur.

http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=3459

800 000 européens installés en Algérie, ils étaient moins de 20 000 à vivre en milieu rural au début des années 1950. On peut ainsi parler d'échec d'installation d'un modèle paysan en Algérie.

Ensuite, sur un versant économique, l'agriculture a évolué vers une agriculture dite de cadre pour reprendre l'expression de Jacques Berque². Elle s'est en effet fortement spécialisée, absorbant les derniers cris et outillages agricoles, produisant dans le secteur de la viticulture notamment l'essentiel des richesses et des exportations. Reste que cette agriculture a également généré une paysannerie complètement déracinée. Comme le détaillent d'ailleurs Pierre Bourdieu et Abdelmalek Sayad dans leur ouvrage « *Le déracinement* », la modernité et les politiques coloniales ont induit un certain nombre de glissements et de transformations. La condition d'exploitant-paysan a ainsi laissé place à celle de salarié agricole.

Une dernière chose que l'on a souvent tendance à négliger. Parallèlement à la mise en place de ces exploitations modernes coloniales, se développe, en Algérie, un mouvement de propriété privée foncière indigène, le *melk*. Minoritaire par rapport à la propriété collective communautaire (la propriété « *arch* ») au début de la colonisation, cette forme de propriété va croître à la faveur de la politique coloniale et connaître une forte expansion après l'indépendance.

MAA. Venons-en aux modèles de coopération et aux politiques conduites dans ce domaine par l'Union européenne, avec Jacques Prade. Sur quels paradigmes et concepts se fondent-elles ? Sommes-nous encore dans la transposition d'un modèle propre au Nord ? Et, finalement, la coopération, telle qu'elle est pensée aujourd'hui, n'a-t-elle pas pour défaut d'apporter une réponse technique à des problèmes qui seraient politiques ?

Jacques Prade. En préambule, j'aimerais donner quelques informations de cadrage. Je travaille à la DG Echo « Aide humanitaire & Protection civile », sur les crises humanitaires liées à

² Sociologue et anthropologue orientaliste français

l'alimentation, autrement dit les crises alimentaires. Ces crises, dont on parle parfois dans les médias, sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus fortes. Il s'agit d'un mal chronique. A l'échelle du globe, 1 milliard de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire. Chaque année, 2 millions 500 mille enfants de moins de 5 ans en meurent.

Pour tenter d'endiguer ce fléau, il existe tout un dispositif de coopération au développement. Quelques chiffres pour que vous puissiez juger des enjeux financiers. On estime que l'ensemble des budgets publics alloués à la coopération au développement s'élève environ à 100 milliards de dollars par an, tous bailleurs confondus. Ce budget paraît important. Pourtant, il ne représente que le tiers de la somme totale envoyée chaque année par les immigrés dans leurs pays d'origine et le septième des investissements directs opérés par des firmes étrangères dans les « Pays en Développement ».

Seuls 4% des aides sont alloués à l'agriculture

Venons-en à présent à votre question : sommes-nous en train de transposer nos modèles de développement dans le Sud ? Ma réponse est double.

Non, d'un certain point de vue, nous n'exportons pas nos modèles. Si tel était le cas, on conseillerait à ces pays de mettre en place des politiques identiques à celles que nous avons appliquées, avec un accent prononcé sur l'agriculture. N'oublions en effet pas que l'Europe s'est construite autour d'une politique agricole. Or, lorsque l'on détaille les politiques de développement soutenues par les bailleurs, on remarque que seuls 4% des aides sont alloués à l'agriculture. Cette dernière ne constitue pas une priorité. Nous n'avons donc pas, jusqu'à maintenant, encouragé les pays du Sud à mettre en œuvre des politiques agricoles conçues dans un cadre régional.

Si tel avait été le cas, on les aurait incités, par exemple, à concevoir des systèmes de protection tarifaire et douanière, ou encore des politiques foncières, comme nous l'avons fait nous-mêmes. Nous savons tous ici que, bien au contraire, on demande à ces pays d'entrer de plain-pied dans l'économie mondiale et que, sur la question foncière, il se produit l'exact inverse. De grandes surfaces de terres agricoles ont été acquises par des sociétés privées étrangères. Pour vous donner

une idée de l'ampleur du phénomène, on estime que la surface des terres cédées par les pays du Sud à ces sociétés avoisine la surface agricole française. Quant à leur vocation, elle est rarement tournée vers la satisfaction des besoins alimentaires de ces pays.

Autant d'arguments qui nous incitent à considérer que, non, nous n'avons surtout pas encouragé nos partenaires du Sud à protéger leur secteur agricole comme nous avons su protéger le nôtre.

Des stratégies basées sur l'ouverture des marchés

Cependant, d'un autre point de vue, il est exact de dire que l'on impose aux pays du Sud des modèles pensés au Nord. Ceux-ci reposent sur un paradigme simple, connu de tous, qui considère que c'est par la libération des forces du marché, et non par une intervention directe de l'Etat dans l'économie, que l'on peut garantir le développement économique.

Le temps où l'on encourageait les Etats à se lancer dans de grands investissements, à constituer des filières, à créer des offices et des systèmes de régulation des marchés est révolu. C'est pour cette raison que le pourcentage d'aide attribué à l'agriculture est devenu si faible, 4%.

De même, les pays du Sud sont clairement encouragés à se spécialiser sur leurs soi-disant avantages comparatifs. A croire que, pour ces pays, il n'y a de salut que dans l'intégration à l'économie mondiale. Il s'agit du second paradigme qui structure nos sociétés, lequel prône l'ouverture aux investissements directs étrangers, censés relancer la croissance, tels que ceux évoqués plus haut. Ouverture aux marchés, élimination des freins à l'initiative privée et contraction de l'Etat sur des tâches régaliennes, ainsi pourraient être résumées les lignes qui sous-tendent cette transposition de nos modèles.

D'un côté, les stratégies de coopération incitent les pays à s'ouvrir, particulièrement d'un point de vue économique ; de l'autre, on va concentrer l'effort public sur des fonctions essentielles – l'éducation, la santé... Dans ce cadre, la coopération technique n'a pas grand rôle à remplir sauf si elle vise à la mise en place d'un cadre macro-économique sain. Dès lors, plutôt que le financement de programmes et de projets, on va apporter de l'argent aux pays du Sud sous forme d'appui budgétaire et d'assistance technique pour qu'ils gèrent au mieux leur budget.

MAA. Omar Bessaoud, vous êtes assez critique sur les modèles de coopération. A vos yeux, les actions de coopération conduites aujourd'hui ne font que réparer les dégâts causés par celles d'hier...

Omar Bessaoud. Je commencerais, si vous le voulez bien, par souligner les réussites de ces projets. De nouveaux modèles de coopération existent à l'instar des coopérations décentralisées entre des départements du Nord et des gouvernorats du Sud de la Méditerranée. Par exemple, le conseil général de l'Hérault coopère avec des gouvernorats tunisiens, algériens ou marocains. Citons également les actions conduites par les ONG et autres organisations de société civiles, qui viennent soutenir des initiatives locales dans les pays du Sud. Ces expériences sont autant de pistes intéressantes pour penser les modèles de coopération, là où la politique européenne de voisinage³ et les accords d'association sont, de mon point de vue, problématiques.

Les projets de coopération conduits et financés par la Banque mondiale, le PNUD⁴, le FIDA⁵ s'appuient, comme on le sait, sur le principe de la participation des populations locales et/ou de leurs représentants dans la gestion de leurs projets. Ce principe de participation des communautés locales figure même comme condition à l'octroi des aides. Or il y a en la matière un vrai problème : comment garantir cette participation en l'absence de démocratie et de démocratie locale en particulier ? Prenons le cas de la Tunisie, pays d'où sont partis les bouleversements politiques dans le monde arabe. Ce pays a capté de nombreux projets internationaux de développement ruraux en jouant sur cet aspect de la participation des populations. Mais dans les faits, c'est bien l'administration qui détenait les pouvoirs de gestion des projets et prenait les décisions en place et lieu des populations locales. En définitive cette condition fonctionnait comme un alibi.

³ Développée en 2004, la politique européenne de voisinage (PEV) s'applique aux voisins immédiats, terrestres ou maritimes, de l'Union européenne. L'élément central de cette politique repose sur les plans d'action bilatéraux entre l'UE et chaque partenaire, ceux-ci définissant un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme. [En savoir plus](#)

⁴ Programme des Nations Unies pour le Développement

⁵ Fonds international de développement agricole.

L'Europe doit tirer les leçons du printemps arabe

Revenons à la coopération européenne avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Deux remarques à son sujet. Tout d'abord, l'agriculture et le développement rural sont accessoires : ils pèsent bien peu dans les programmes de coopération – seulement 17% des engagements financiers et 2% des décaissements – au regard de leur poids dans les économies de ces pays en termes de PIB, de revenus pour les ménages, etc.

Par ailleurs, Jacques Prade y a fait allusion, cette coopération s'ancre dans un paradigme libéral. L'ensemble des projets promus ont pour point de départ la facilitation du commerce. Il s'agit tantôt de se mettre aux normes sanitaires et phytosanitaires, tantôt de développer des infrastructures de commercialisation. Seule l'exportation est favorisée négligeant ainsi les problématiques de développement agricole et rural « inclusives ». Un acteur central brille par son absence : la ou les paysannerie(s) locale(s) qui se trouve(nt) exclue(s) du développement. Le soutien au transfert de technologies et à l'ingénierie sociale, le renforcement des capacités des acteurs locaux, toutes ces interventions fortes, aptes à appuyer le développement des ressources locales et à améliorer les conditions de vie et de revenus des populations les plus démunies, n'ont pas eu la part qu'elles méritaient. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas de projets exemplaires, par ailleurs.

L'Union européenne doit tirer les leçons du printemps arabe. N'oublions pas que celui-ci a débuté à Sidi Bouzid⁶, zone rurale abandonnée, où se sont multipliés les problèmes sociaux, d'emploi, de revenus... Ce qu'il s'est passé en Tunisie vaut également pour l'Egypte ou la Syrie. Les révoltes, dans ces pays, sont les fruits des politiques ultralibérales qui y ont été menées et dont on connaît les résultats : des taux de chômage et de pauvreté très élevés. Or, en dépit du printemps arabe, l'Europe n'a pas révisé son approche politique ou remis en question les fondements intellectuels qui servent de cadre de référence aux approches du développement agricole et rural. Un réel travail de dialogue politique entre l'Union européenne et la société

⁶ Tunisie : pourquoi c'est à Sidi Bouzid que tout a commencé...

http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_articl e=2970

civile des pays du Sud de la Méditerranée s'impose pour penser de nouvelles politiques de coopération. Le projet ENPARD⁷, récemment adopté tente aujourd'hui de corriger ces visions.

MAA. Jacques Prade, sur la question du développement, vous posez un regard relativement critique sur les nouveaux concepts qui la sous-tendent...

Jacques Prade. Je suis en effet critique, au sens premier du terme. Car enfin, la modernité se définit bien comme un processus visant à s'émanciper d'une loi immanente – la nature, Dieu, le roi – et, par la raison, à construire sa propre vie, sa propre forme d'organisation sociale. Dans la droite ligne de cette définition, celle du siècle des Lumières et de la Renaissance et qui prône un certain esprit critique, il me semble qu'il y a des formes d'archaïsmes dans le nouveau discours du développement. Tout se passe comme si nous avions remplacé la soumission aux lois de la nature (ou de Dieu) par une soumission aux lois du marché. Dans les deux cas, il s'agit bien d'une même attitude "archaïque" où la raison doit se soumettre à des lois supérieures qui s'imposent à l'Homme.

Je ne reviendrai pas sur le contenu des discours actuels sur le développement mais sur les termes sur lesquels il se déploie. Car le changement dans le choix des mots employés est assez révélateur de cet archaïsme dont je viens de parler.

***Changement de vocables,
changement de logique***

Il me semble que dans les années 60, le discours sur la coopération avait pour maître mot, l'émancipation. On sortait alors de la colonisation et, peu ou prou, on pensait que "développer" un pays, c'était répondre aux besoins essentiels de sa population. Aujourd'hui nous sommes dans une logique différente : l'objectif premier est d'initier un processus de croissance en espérant que, grâce à ce dernier, les besoins de la population seront satisfaits. On retrouve le paradigme évoqué plus

⁷ Initiative centrée sur le développement rural, conduite par la Commission européenne dans le cadre de sa politique de voisinage renouvelée. La première étape cible les pays du Sud de la Méditerranée : Maroc, Tunisie, Egypte, Jordanie. Sa mise en œuvre a été confiée au IAMM.

<http://www.iamm.fr/cooperation/actions/ENPARD-European-Neighbourhood-Programme-for-Agriculture-and-Rural-Development-2012-2013>

haut : développons le commerce, jouons sur les avantages comparatifs et, petit à petit, chacun en récoltera les fruits. Et, selon moi, les termes utilisés dans les nouveaux discours du développement sont représentatifs de cette croyance dans la capacité spontanée du marché à régler les problèmes de la pauvreté dans les pays dits en développement. Quelques exemples à ce propos.

Auparavant, on parlait de « peuple », c'est-à-dire d'un ensemble de citoyens ayant des droits et des devoirs. Désormais, en place et lieu du mot peuple, on utilise celui de « société civile » qui désigne un ensemble d'acteurs – des patrons, des syndicats, des individus, des associations caritatives, des ONG, des coopératives, etc. Cependant, si le terme citoyen revêt une définition légale précise, celui d'acteur est flou. C'est un qualificatif dont tout le monde et personne peut se réclamer.

***Du bon gouvernement des choses
à la gouvernance tout court***

D'autres cas de substitution existent. Ainsi, l'expression « bonnes gouvernances » est venue remplacer celle de « bon gouvernement des choses ». Or elles ont un sens bien différent. Gouverner la chose publique est une affaire d'autorité politique avec des choix concernant le partage plus ou moins équitable des ressources, des revenus etc... La gouvernance est en revanche une affaire de managers. Il s'agirait, d'après la définition de la Commission Européenne, de la "mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé". Ici, un autre concept se fait jour : celui de « partenariat », ce dernier devant nous permettre de générer des « win win situation ». En clair : si nous nous prenons tous par la main, alors nous arriverons à construire un monde meilleur comme s'il n'y avait pas d'intérêts contradictoires à trancher ; comme s'il ne devait pas y avoir de débat contradictoire puis de décision majoritaire s'imposant à tous !

Auparavant, on trouvait dans le discours sur le développement les termes « lois » et « normes » ; désormais, on édicte des « codes de bonnes conduites ». J'évoquais précédemment l'achat de terres agricoles en Afrique par des firmes étrangères. La FAO a rédigé un « code de bonne conduite » à l'attention des sociétés qui acquièrent des terres dans les pays en

développement. Derrière ce basculement s'insinue l'idée qu'un code de bonne conduite accepté par tous peut se substituer à une loi contraignante décidée démocratiquement.

On pourrait continuer encore longtemps l'énumération de ces nouveaux vocables. Je conclurai en vous en livrant un dernier, qui fleurit çà et là dans une foule de communications : la « résilience ». Celle-ci se définit comme « *la capacité à vivre, à se développer en surmontant les chocs traumatiques* »⁸, en s'adaptant, d'une certaine manière, au chaos. Ainsi, nous devons par exemple nous adapter au changement climatique comme à la fluctuation des crises agricoles qui sont, *de facto*, considérées comme inévitables. L'autre option rarement évoquée serait d'éviter ces zones de chaos et de contrôler la situation pour que nous ne soyons pas contraints à envisager la résilience.

Des perspectives d'avenir existent

Omar Bessaoud. J'aimerais ajouter deux ou trois choses. En premier lieu, les pays du Sud de la Méditerranée sont confrontés à un problème grave concernant l'état des ressources. Et, face aux perspectives démographiques, l'agriculture ne peut, à elle seule, résoudre toutes les difficultés liées à la surpopulation rurale.

Comme le disait Louis Malassis, il faut repenser le modèle dans sa globalité, développer l'industrie dans les campagnes, diversifier les sources d'activités et de revenus, renforcer le capital humain, etc....

Ensuite, les avancées scientifiques offrent de réelles perspectives d'avenir pour faire face à cette dégradation des ressources, véritable défi pour ces pays. Sidi Bouzid en est un exemple. Des solutions existent. Elles appellent un véritable partenariat dans le domaine de la recherche scientifique, avec une relance des institutions de recherche et de formation à destination des étudiants comme des agriculteurs. Or l'Union européenne dispose de tous les moyens, de toutes les capacités pour aider ces pays à développer leurs connaissances techniques et scientifiques afin de préserver les ressources. Précédemment, j'expliquais que nombre de projets de coopération sont détournés de leurs objectifs premiers. Un contrôle social s'impose. Les projets de coopération doivent être soumis à des assemblées délibérantes, à un contrôle social dans ces pays, via les parlements, les assemblées locales. C'est une condition politique importante qui peut notamment permettre de donner du sens à la coopération entre l'Union européenne et les pays du Sud de la Méditerranée et de s'assurer que les projets de coopération profitent aux populations rurales les plus démunies.

LIRE SUR LE THÈME DE LA COOPÉRATION NORD/SUD ET DE LA MÉDITERRANÉE :

Tunisie : pourquoi c'est à Sidi Bouzid que tout a commencé... Entretien avec Mohamed Elloumi, agro-économiste à l'Institut national de la recherche agronomique de Tunisie (INRAT). 18 janvier 2011.
http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=2970

La coopération euro-méditerranéenne. "Le projet politique concernant la Méditerranée manque d'ambition et de vision stratégique sur le long terme" Conférence d'Albert Massot Marti, Études Parlementaires - Agriculture, Parlement européen. Août 2010.
http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=3036

De la Tunisie vers l'Égypte, la Jordanie ou la Syrie ? La perspective d'une « contagion » révèle le lien arabe mais ne saurait masquer les différences. Entretien avec Pierre Blanc, rédacteur en chef de « Confluences Méditerranée » et enseignant-chercheur en géopolitique. 27 janvier 2011.
http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=2981

Accéder à tous nos documents sur la Méditerranée :
http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=2985

⁸ Petit Robert 2007.