

Les petits producteurs sont loin des *Objectifs de Développement Durable (ODD)*

FICHE **QUESTIONS SUR...** n° 10.02.Q08

Mots clés : petit producteur - développement durable - revenu - productivité - FAO

C'est un sombre tableau que dresse le récent rapport de la FAO sur les six objectifs de développement durable (ODD) liés à l'alimentation et l'agriculture, dont elle suit la mise en œuvre¹ :

- Faim zéro (ODD 2),
- Égalité entre les sexes (ODD 5),
- Eau propre et assainissement (ODD 6),
- Consommation et production responsables (ODD 12),
- Vie aquatique (ODD 14)
- Vie terrestre (ODD 15).

Faute de progrès suffisants, le monde n'est pas sur une trajectoire qui lui permettrait d'atteindre ces objectifs en 2030. Il en est ainsi, notamment, pour la *cible 2.3* de l'ODD 2, qui prévoit de "*doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs² alimentaires*" afin d'améliorer la sécurité alimentaire de la planète et assurer un développement plus inclusif.



Le danger d'indicateurs de suivi mal adaptés

Le suivi de l'atteinte de la cible de la FAO relève de deux indicateurs :

- un indicateur de productivité (2.3.1), renseignant sur "*le volume de production par unité de travail, en fonction de la taille de l'exploitation agricole, pastorale ou forestière*" ;
- un indicateur de revenu (2.3.2), portant sur "*le revenu moyen des petits producteurs alimentaires, selon le sexe et le statut d'autochtone*".

Or ces indicateurs sont systématiquement défavorables aux petits producteurs. Aussi se pose la question de leur interprétation et de leur pertinence pour la formulation des politiques publiques.

¹ Suivi des progrès accomplis dans le cadre des indicateurs des objectifs de développement durable liés à l'alimentation et à l'agriculture en 2020. Rapport sur les indicateurs sous la responsabilité de la FAO "*Food and Agriculture Organization, 2020*". Les 6 objectifs suivis par la FAO font partie des 17 ODD fixés par l'Organisation des Nations unies en 2015.

² On verra plus loin que les petits producteurs sont majoritaires, en nombre, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

Qu'est-ce qu'un petit producteur ?

Pour apprécier si la cible 2.3 est atteinte, la FAO a dû traduire en termes opérationnels le concept de *petit producteur alimentaire*, dont il n'existait pas de définition internationale, chaque pays ayant la sienne.

Depuis septembre 2018, l'Organisation des Nations unies a entériné la méthode proposée par la FAO³ : un petit producteur est un agriculteur qui satisfait à trois critères :

- la surface de son exploitation se situe dans la tranche inférieure des exploitations qui cumule 40 % de la surface agricole du pays ;
- le nombre des animaux d'élevage qu'il détient, exprimé en équivalent unités animales par exploitation, se situe dans la tranche inférieure des exploitations qui cumule 40 % des animaux d'élevage du pays ;
- la valeur de sa production agricole (incluant l'agriculture, l'aquaculture, la pêche et la forêt) se situe dans la tranche inférieure des exploitations qui cumule 40 % de la valeur totale de la production agricole du pays.

En outre, les producteurs répondant à ces trois critères doivent réaliser une production agricole annuelle de valeur inférieure à 34 387 dollars⁴ ; dans le cas contraire, ils sont exclus de l'échantillon.

Cette définition, fondée sur des critères relatifs, a le grand avantage de permettre une comparaison internationale qui fait sens.

Une définition en termes absolus (basée par exemple, comme c'est souvent le cas, sur surface minimum de 2 hectares) rendrait cette comparaison beaucoup plus délicate, car un seuil de surface donné n'a pas la même signification économique selon les pays. De plus, l'utilisation de critères absolus de surface ou de nombre d'animaux fausserait l'appréciation de l'évolution des performances économiques des petits producteurs, car elle introduirait, selon la FAO, un biais d'anti-sélection : dans beaucoup de pays, la classe regroupant les agriculteurs exploitant (par exemple) moins de 2 hectares tend généralement à se réduire, en raison de l'agrandissement des fermes ; elle risque ainsi de se limiter peu à peu aux agriculteurs obtenant systématiquement les plus mauvais revenus.

Les statisticiens de la FAO ont donc relevé avec brio le défi qui leur était posé. Mais le problème est que les données manquent pour appliquer cette définition à l'ensemble des pays, ou même simplement à la majorité d'entre eux.

Les petits producteurs sont majoritaires en nombre

En s'appuyant sur cette définition et sur les différentes sources statistiques, la FAO a calculé et publié le nombre de petits producteurs alimentaires pour 38 pays.

Les caractéristiques structurelles et économiques de cet échantillon sont très variables ; par exemple :

- en Côte d'Ivoire et au Nicaragua, un petit producteur exploite en moyenne plus de 10 hectares, contre moins de 1 hectare au Rwanda et au Vietnam ;
- la valeur annuelle de la production du petit producteur est inférieure à 1 000 dollars au Malawi, et supérieure à 10 000 dollars en Irak.

On note, en outre, la prépondérance du nombre de petits producteurs, ce qui justifie leur traitement spécifique dans les ODD.

Dans la majorité des pays étudiés, classés comme à revenu faible ou intermédiaire, ils représentent 50 à 70 % des agriculteurs. Leur part est bien moindre dans les pays à haut revenu : en France et en Allemagne, elle avoisine 2 %.

³ La méthode suivie pour la définition des petits producteurs alimentaires est décrite en détail dans le document "*Methodology for computing and monitoring the Sustainable Development Goal indicators 2.3.1 and 2.3.2*", FAO Statistics Working Paper Series/18-14, 2019.

⁴ La valeur de la production agricole est exprimée en dollars constants 2011 en parité de pouvoir d'achat (PPA). Inversement, les pays peuvent fixer des seuils minima de surface agricole ou de nombre d'animaux par exploitation, pour exclure les fermes de loisir et les autres producteurs non-professionnels.

Des revenus moindres

L'indicateur 2.3.1 sur la productivité des petits producteurs n'a pu être établi que pour 11 pays (sur les 38 évoqués ci-dessus) à cause du manque d'informations comparables sur la quantité de travail agricole. De plus, il ne concerne que les productions végétales, en raison de la carence de données sur les productions animales.

Les résultats montrent que la valeur de la production agricole par journée de travail, en dollars PPA, est en moyenne sensiblement moins élevée pour les petits producteurs que pour les autres agriculteurs : entre ces deux catégories, l'écart varie de -8 % au Mali à -64 % au Nigéria.

L'indicateur 2.3.2 sur le revenu des petits producteurs a été publié pour 37 pays ; il correspond à la différence entre :

- la valeur de la production tirée de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche et de la forêt (que cette production soit autoconsommée ou vendue),
- et le montant des coûts opérationnels engagés par les producteurs⁵.

Sur l'ensemble de l'échantillon, les petits producteurs dégagent un revenu annuel, en dollars PPA, en moyenne 3,5 fois inférieur à celui des autres agriculteurs. Là encore, la diversité des situations est extrême, tant pour le niveau moyen de revenu des petits producteurs (qui s'échelonne de 185 dollars au Rwanda à 2 810 dollars au Vietnam) que pour leur écart de revenu par rapport aux plus gros producteurs.

Soulignons enfin que les indicateurs 2.3.1 et 2.3.2 reposent sur des données souvent anciennes, qui rendent difficile d'apprécier leur évolution récente. Ainsi, les informations sur le revenu datent de 2016 pour le Nigéria, mais remontent à 2010 ou des années antérieures pour une dizaine de pays.

Les implications pour les politiques publiques

Si l'on se fie aux rares statistiques historiques disponibles, il est clair que l'objectif de doubler la productivité et le revenu des petits producteurs d'ici à 2030 sera difficile à atteindre. Telle était d'ailleurs la conclusion d'une étude publiée par la FAO en 2016.

Mais on doit aussi s'interroger sur les implications de ces indicateurs pour les politiques publiques et, plus généralement, sur la conception du développement qu'ils sous-tendent.

Il est bien sûr crucial de mesurer l'évolution des performances économiques des petits producteurs, mais il est non moins important de la comparer à celle des plus gros producteurs : en effet, considérerait-on le doublement du revenu des petits agriculteurs comme un succès de l'*Agenda 2030* (le processus onusien à l'origine des ODD, en 2015) si, dans le même temps, les autres producteurs triplaient leur revenu ?

En d'autres termes, il est indispensable de se pencher également sur l'évolution des inégalités de revenu dans le secteur agricole, ce que permettent de suivre les indicateurs de la FAO, car ils sont calculés pour les différentes catégories de producteurs.

Une autre ambiguïté tient au fait que l'indicateur de revenu des petits producteurs porte uniquement sur les ressources tirées de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche et de la forêt. Ainsi, il ne fournit pas d'informations sur le revenu global des ménages agricoles, incluant les revenus tirés d'activités extérieures à la ferme par le chef d'exploitation ou par d'autres membres de la famille. Or les enquêtes montrent que ces revenus complémentaires :

- sont souvent essentiels à la survie des ménages,
- et leur permettent de maintenir une activité agricole, même si leur production est peu compétitive, par exemple à cause d'une faible productivité de la terre⁶.

Si l'on omet ce facteur, il peut être tentant d'en déduire que l'augmentation des rendements sur les petites exploitations est la clé majeure voire l'unique déterminant d'une croissance économique plus inclusive, alors que celle-ci dépend tout autant de la création d'emplois non-agricoles dans les zones rurales. De fait, en

⁵ Les coûts opérationnels comprennent principalement les charges variables (semences, engrais...), les salaires et les fermages. Les amortissements, les taxes, etc. ne sont pas inclus.

⁶ Ce constat n'est pas valable uniquement pour les pays en développement : aux Etats-Unis, par exemple, 59 % des ménages agricoles avaient un revenu agricole négatif en 2018, et vivaient essentiellement des revenus tirés d'activités extérieures à la ferme (ERS/USDA, « America's Diverse Family Farms », EIB No 214, December 2019).

Afrique subsaharienne, les gains escomptés d'une intensification de la production agricole sont, dans la plupart des cas, insuffisants pour sortir les ménages de la pauvreté⁷.

Cela ne remet pas en cause la nécessité d'un accroissement des rendements des cultures et de l'élevage pour accélérer la transformation structurelle des économies africaines ; mais, sous l'angle social et territorial, notamment, la cible d'un doublement de la productivité et du revenu des petits producteurs ne peut résumer, à elle seule, l'objectif d'un développement plus durable des campagnes.

Jean-Christophe DEBAR, membre de l'Académie d'Agriculture de France

octobre 2020

Ce qu'il faut retenir :

Les *Objectifs de développement durable* (ODD) adoptés par l'ONU en 2015 visent un doublement de la productivité et du revenu des petits producteurs agricoles d'ici à 2030. La FAO définit ces derniers, en termes relatifs, comme les agriculteurs appartenant à la tranche inférieure des exploitations qui cumulent 40 % de la surface agricole, 40 % du nombre d'animaux d'élevage et 40 % de la valeur de la production agricole du pays, et dont la valeur de la production agricole est inférieure à 34 387 dollars.

Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les petits producteurs ainsi définis représentent la majorité du nombre total d'agriculteurs. Leur revenu correspond en moyenne au tiers de celui des autres agriculteurs, ce qui augure mal de l'atteinte de ces ODD.

Pour en savoir plus :

- Jean-Christophe DEBAR : *Double le revenu des petits agriculteurs, objectif réaliste ?*, 2017, <http://www.fondation-farm.org/zoe.php?s=blogfarm&w=wt&idt=3254>

⁷ Jean-Christophe DEBAR : *Le Covid-19 questionne nos stratégies de développement*, 28 avril 2020, <http://www.fondation-farm.org/zoe.php?s=blogfarm&w=wt&idt=3853>