

# RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE 2008 “L’AGRICULTURE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT”

NOTE DE LECTURE DU RÉSEAU IMPACT

*Coordination et réalisation*

*Anne-Sophie Brouillet*

*avec la collaboration de :*

*Patricia Huyghebaert et Oriane Turot  
(Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT)*

*et les contributions de :*

*Pierre Baris, Valentin Beauval, Jean Cartier-Bresson, Christian Castellanet,  
Anne Chetaille, Jérôme Coste, Jean-Luc Dubois, Christian Fauliau,  
Dominique Gentil, Vincent Géronimi, Bénédicte Hermelin,  
Ludovic Larbodière, Philippe Lavigne-Delville, Yves Le Bars,  
Pierre-Yves Le Meur, Marc Lévy, Denis Pesche, Vincent Ribier,  
Anne-Sophie Robilliard, Pierre-Michel Rosner et Gérard Winter\*.*

**Octobre 2007**

*\* Avec nos remerciements à Robin Bourgeois (CIRAD) pour ses précieuses suggestions finales.*

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.  
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

**Réseau IMPACT**

Appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités  
[www.reseau-impact.org](http://www.reseau-impact.org)

**Secrétariat exécutif, chez GRET**

213 rue La Fayette, 75010 Paris  
Patricia Huyghebaert : (33) 1 40 05 61 53 / [huyghebaert@gret.org](mailto:huyghebaert@gret.org)  
Anne-Sophie Brouillet : (33) 1 40 05 50 03 / [brouillet@gret.org](mailto:brouillet@gret.org)  
Fax : (33) 1 40 05 61 10

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

# Préambule

**A** l’instar du travail réalisé en 2005 sur le Rapport sur le développement dans le monde “Equité et Développement”, cette note collective du Réseau IMPACT<sup>2</sup> a pour ambition non seulement de passer en revue, à grands traits, les idées exposées dans le Rapport 2008, mais aussi d’en proposer une évaluation à l’aune de l’objectif de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Coordonnée par le Secrétariat exécutif du Réseau (Anne-Sophie Brouillet), cette lecture critique a rassemblé une vingtaine de contributeurs (voir encadré).

- *Mars-Avril 2007* : Mobilisation de professionnels du Réseau IMPACT. Rédaction de premiers commentaires établis quasi-exclusivement à partir de la lecture du résumé général du Rapport provisoire (dit Yellow Cover) : apports de Valentin Beauval (indépendant), Christian Castellanet (GRET), Anne Chetaille (GRET), Jérôme Coste (IRAM), Christian Fauliau (indépendant), Dominique Gentil (ex-IRAM), Bénédicte Hermelin (GRET), Philippe Lavigne-Delville (GRET), Yves Le Bars (GRET), Pierre-Yves Le Meur (GRET), Marc Lévy (MAE), Denis Pesche (CIRAD), Pierre-Michel Rosner (GRET), Gérard Winter (ex-IRD), et incluant les propres retours du Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT (Anne-Sophie Brouillet et Patricia Huyghebaert). À la demande du ministère des Affaires étrangères (MAE-DGCID/DPDev), et avec l’accord de l’ensemble des spécialistes impliqués, le produit de ces lectures initiales a alimenté la contribution française livrée à l’équipe de rédaction du Rapport, après une discussion d’ensemble organisée le 6 avril à Paris par le MAE.

- *Avril-Juillet 2007*: Répartition de la lecture des chapitres, comme suit : Pierre Baris (indépendant, Chapitres 2 et 5), Valentin Beauval (Chapitre 7), Anne-Sophie Brouillet (Chapitre 3), Jean Cartier-Bresson (C3ED-IRD-UVSQ, Chapitre 11), Christian Castellanet (Chapitre 8), Anne Chetaille (Chapitre 8), Jean-Luc Dubois (C3ED-IRD-UVSQ, Chapitre 3), Dominique Gentil (Chapitres 1 et 11), Vincent Géronimi (GEMDEV, Chapitre 10), Bénédicte Hermelin (Chapitre 4), Ludovic Larbodière (AVSF-VSF-CICDA, Chapitre 5), Pierre-Yves Le Meur (Chapitre 11), Denis Pesche (Chapitres 1, 2, 3, 6, 10 et 11), Vincent Ribier (CIRAD, Chapitre 5), Anne-Sophie Robilliard (DIAL, Chapitre 9). Une rencontre du groupe de travail ad hoc ainsi constitué a permis de mettre en discussion les éléments-clés de ces contributions, et d’identifier les principaux points à mettre en valeur au sein de la présente note collective.

- *Juillet-Octobre 2007*: Reprise des résumés de chaque chapitre et rédaction de la synthèse des notes<sup>3</sup>, avec validation de l’ensemble par le groupe de travail. Puis tentative de mise en regard du Rapport “quasi final” mis à disposition fin juillet avec le Rapport provisoire commenté ; ceci au niveau du Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT (Anne-Sophie Brouillet et Oriane Turot).

1) Réseau IMPACT (2006). *Commentaire du Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2006 “Equité et développement”*, MAE-DGCID, Collection Partenariats, La Documentation française, 39 p.

2) Le Réseau IMPACT fait le lien entre le niveau des politiques et stratégies, et celui des pratiques et résultats, pour faire progresser la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Espace “mixte” d’échanges et de recherche-action, il travaille à susciter des synergies et des débats pour instruire des choix politiques, argumenter des orientations de recherche, influencer le contenu des métiers du développement, participer au renouvellement de la coopération internationale, avec le souci d’être utile tant aux pouvoirs publics qu’aux acteurs sociaux. Pour en savoir plus sur le Réseau : [www.reseau-impact.org](http://www.reseau-impact.org)

3) Les personnes intéressées par la lecture de notes intermédiaires voudront bien prendre directement contact avec les contributeurs concernés. Coordonnées communiquées sur demande à adresser à : [brouillet@gret.org](mailto:brouillet@gret.org)

Cette “Note de lecture” porte sur l’ensemble du **Rapport provisoire**<sup>4</sup> et en présente d’une manière condensée une évaluation à la lumière des idées directrices défendues par le Réseau. Elle s’attache donc à identifier les avancées et les pistes ouvertes, ses limites et manques, **selon une grille d’analyse centrée sur les politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités**.

Elle reprend les avis exprimés, en s’appuyant parfois *in extenso* sur des extraits des notes préparées par les contributeurs, et exprime des jugements largement partagés car récurrents. Mais elle évoque aussi quelques points controversés appelant des discussions ultérieures<sup>5</sup>. Il faut souligner à ce propos qu’il est apparu que les positions défendues par les différents auteurs du Rapport pouvaient, sinon diverger, du moins présenter sur certains points essentiels des nuances importantes. L’annexe dite “méthodologique” jointe à cette Note apporte des éclairages sur ces aspects. Ce qui explique, pour partie, que l’appréciation des lecteurs des différents chapitres n’ait pas toujours été concordante.

Les discussions sur les questions soulevées par ce Rapport seront reprises à l’occasion du Forum international intitulé “Équité et développement, des pratiques de mise en œuvre de l’équité” que le Réseau IMPACT co-organise à Paris les 6 et 7 novembre 2007, sous l’égide du Haut Conseil Haut Conseil de la Coopération Internationale, et avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et européennes (la DgCiD), du Ministère de l’économie, des finances et de l’emploi (la DGTPE), de l’Agence Française de Développement, du Centre de développement de l’OCDE et de la Banque mondiale. Ce Forum a pour objectif d’animer la réflexion, avec un certain recul depuis la publication du Rapport sur le développement dans le monde de 2006, sur les difficultés liées à la prise en compte des inégalités et de l’équité dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Il mettra notamment en débat les politiques publiques agricoles de transition et de croissance pro-pauvres. La présente Note sera donc une contribution à ce Forum.





En vous souhaitant bonne lecture et en restant à l’écoute de vos réactions,

Jean-Luc Dubois, Patricia Huyghebaert et Anne-Sophie Brouillet  
(Président du Comité d’orientation et Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT).

*4) La Note est établie sur la base de la version du 14 mars 2007, dite Yellow Cover, uniquement (notamment compte tenu du travail collectif de longue haleine dont elle a fait l’objet). Il a semblé judicieux aux membres du Réseau, en attendant la parution du Rapport mi-octobre 2007, de comparer cette version provisoire avec le Rapport quasi définitif mis à disposition en juillet 2007 sur le site de la Banque mondiale. Sont ainsi brièvement évoquées, en notes de bas de page, les principales modifications entre les deux versions du Rapport sur les points qui ont particulièrement retenu notre attention (tout en soulignant qu’il n’y a pas remise en cause fondamentale des messages forts, seuls quelques aménagements ont eu lieu).*

*5) C’est le cas notamment des points relatifs au pragmatisme du ciblage des investissements dans/pour l’agriculture, et aussi aux avancées réalisées concernant l’appréhension de la gouvernance et les conditions d’intervention de la puissance publique.*

# Table des matières

	<b>Préambule</b>	<b>3</b>
	<b>Note de lecture</b> Le Rapport à l'épreuve d'une grille de lecture axée sur les politiques concertées de réduction des inégalités	<b>7</b>
	<b>Introduction</b>	<b>9</b>
	<b>1. Les liens entre croissance, pauvreté et inégalités</b>	<b>11</b>
	1.1. À propos de la pauvreté	11
	1.2. À propos de la croissance	12
	1.3. À propos des inégalités	13
	<b>2. La nécessité de politiques publiques concertées</b>	<b>16</b>
	2.1. À propos de l'État	17
	2.2. À propos du Tiers secteur	17
	2.3. À propos du Secteur privé	18
	<b>3. Enjeux des politiques publiques agricoles et implications stratégiques</b>	<b>20</b>
	3.1. Une vision peu novatrice du marché	20
	3.2. Deux défis majeurs : la démographie et l'environnement	21
	3.3. Des difficultés mal surmontées : recommandations générales pour des mondes agricoles diversifiés et impasses de la "transition agricole"	22
	3.4. Imprécisions dans le ciblage des interventions	24
	<b>Conclusion</b>	<b>26</b>
	<b>Annexe</b> Questions de méthode, quelques précautions de lecture	<b>31</b> 32
	<b>Résumés du Rapport provisoire par chapitre</b>	<b>41</b>



*Le Rapport à l'épreuve  
d'une grille de lecture axée  
sur les politiques concertées  
de réduction des inégalités*



# Introduction

Un quart de siècle après le rapport consacré au même thème, le dernier Rapport sur le développement dans le monde permet d'attirer à nouveau l'attention sur un secteur assez largement délaissé ces dernières décennies : l'agriculture. Ce regrettable désintérêt selon le Rapport lui-même ne vient pas exclusivement des pays, la responsabilité de la communauté internationale et de l'aide publique au développement est nettement soulignée.

Il était donc grand temps, pour la Banque mondiale, de réhabiliter **le rôle crucial de l'agriculture pour le développement.**

Le Rapport 2008 tente d'identifier les voies et moyens susceptibles d'apporter enfin une amélioration décisive de la situation : la "nouvelle agriculture" proposée, fondée sur des productions à haute valeur ajoutée accessibles aux petits producteurs, serait porteuse de solutions permettant de dépasser les dualismes actuels sources de blocages et de s'inscrire dans des complémentarités prometteuses et des partenariats renouvelés.

Aussi représente-t-il un **plaidoyer bienvenu**, d'autant plus appréciable qu'il jouit généralement d'une certaine reconnaissance, scientifique, technique et politique.

Il plaide essentiellement :

- **Pour la reconnaissance du rôle irremplaçable et multifonctionnel<sup>6</sup> de l'agriculture** pour la croissance économique, pour l'alimentation du monde, pour la lutte contre la pauvreté. Principalement parce qu'il y a de nouvelles opportunités (marchés élargis, biotechnologies), de nouveaux défis (prise en considération des petits paysans), et de nouvelles incertitudes (OGM, agro carburants, prix alimentaires, changements climatiques). Est également mise en avant l'utilité de l'agriculture en termes de modes de vie et de maintien de la biodiversité (domaines prenant en compte les dimensions sociétales et environnementales inhérentes à toute approche en termes de développement durable). Enfin, les relations de l'agriculture avec les autres secteurs sont fortement soulignées : l'essor de l'agriculture ne peut se concevoir sans prendre en considération les questions de santé, d'éducation, d'infrastructure, de commerce, etc.

*Fondamentalement, les avancées technologiques, les agricultures "de niche" et la "révolution des supermarchés" sont présentées avec insistance comme pourvoyeuses de croissance et d'insertion des pauvres au marché.*

- **Pour la définition de politiques agricoles adaptées aux contextes nationaux et locaux.** Le Rapport est une tentative de représentation plus réaliste que naguère des agricultures dans leur hétérogénéité. La diversité des situations nationales et régionales, la complexité intrinsèque au monde rural, appellent des réponses différenciées qui ne peuvent se satisfaire de "recettes" standardisées.

<sup>6</sup> A noter : la référence à la multifonctionnalité disparaît, de manière regrettable, de la version quasi-définitive du Rapport.

*En témoignent les efforts relatifs à l'établissement de diverses typologies ; dont la plus marquante est celle qui permet de distinguer trois "mondes agricoles" : pays ou régions à base agricole, en transition ou urbanisés (selon la relation entre source de la croissance -agriculture ou autres secteurs- et pauvreté).*

- **Pour la complémentarité entre États, Secteurs privés et Sociétés civiles.** L'amélioration de la gouvernance correspondante appelle la mise en place de nouveaux partenariats. Pour ce faire, les rôles doivent être redistribués, en revalorisant notablement la place des pouvoirs publics et en appuyant les actions collectives des organisations de la société civile.

*Il faut établir des partenariats contractuels où chacun a sa place et trouve son intérêt ; à défaut, est parfois évoquée -en termes généraux- la volonté politique nécessaire à l'arbitrage des conflits.*

Mais le Rapport ne paraît **pas très novateur** (en dépit de la référence, de portée limitée, à une "nouvelle agriculture"), surtout si on lui applique un filtre de lecture reprenant les démonstrations du Rapport sur le Développement dans le Monde 2006 consacré aux inégalités et à l'équité, ce que le Réseau IMPACT s'est attaché à faire dans la présente Note de lecture.

*Derrière le discours optimiste et pragmatique habituel à ces rapports, on discerne un soubassement idéologique marqué. Si le présent Rapport aborde à juste titre les questions nées des complexités et des inégalités auxquelles sont sujettes les agricultures en développement, il le fait en effet sans se départir d'une prise de position arrêtée sur la nécessité d'ouvrir toujours davantage les marchés, sans s'attaquer à la question de la répartition sociale des fruits de la croissance proposée, et sans traiter finement les conflits d'intérêt et les positions dominantes de certains acteurs. Ce qui le condamne à une certaine impuissance et au moins à une réelle ambiguïté.*

L'analyse livrée ici s'organise autour des éléments forts des prises de position du Réseau IMPACT concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de politiques concertées en matière de réduction des inégalités<sup>7</sup>. En l'occurrence, il s'agit principalement des quatre partis pris suivants : donner la priorité à la réduction des inégalités d'accès aux ressources et aux droits, appréhender le développement en termes de développement socialement durable, appréhender le développement en termes de politiques publiques pluri acteurs et concertées, dépasser les simples oppositions (travailler plutôt les interactions, les confrontations et les complémentarités, en articulant des échelles différentes et en se situant à la jonction de l'économique, du social et du politique).

Ceci explique que la présente Note s'attache d'abord à examiner comment sont traitées les relations entre croissance, pauvreté et inégalités ; avant de commenter la distribution des rôles attribués aux divers acteurs concernés ; puis à éclairer les enjeux majeurs actuels des politiques agricoles pour analyser la teneur des recommandations opérationnelles.

7) Voir, par exemple, le document "Historique, convictions et questions structurantes" du Réseau IMPACT, juin 2003.

# 1. Les liens entre croissance, pauvreté et inégalités

Le postulat principal du Rapport est que l'agriculture est particulièrement à même de faire reculer la pauvreté : il faut s'occuper du développement de l'agriculture, puisque trois-quarts des pauvres vivent en milieu rural (et qu'en 2020 encore, la population restera majoritairement rurale dans la plupart des pays).

## 1.1. À propos de la pauvreté

La pauvreté est bien analysée sous différents angles, et pas uniquement à l'aune des revenus : référence à une pauvreté par manque d'accès aux actifs et aux facteurs de production, importance du capital social puis politique (représentation et accès à un meilleur pouvoir "de marché"). Sont mises en avant les situations de trappes à pauvreté et les situations irréversibles engendrées par la transmission entre générations de la pauvreté<sup>8</sup>.

*L'approche par l'amélioration des moyens d'existence apparaît comme un instrument utile pour observer les conditions d'existence des populations rurales et pour étudier le fonctionnement effectif des ménages agricoles. Ce qui amène à mieux comprendre la façon dont ils peuvent agir ou réagir, grâce à leur manière de combiner des ressources, actifs et potentialités, pour construire des stratégies visant à survivre et surmonter l'incertitude, et pour investir pour l'avenir. Cette approche est susceptible d'ouvrir la voie à l'analyse des comportements des ménages face aux multiples manifestations de la pauvreté, de la fragilité et de la vulnérabilité. Elle conduit à identifier les seuils au-delà desquels se créent des situations irréversibles et, par conséquent, à raisonner en termes de durabilité du développement.*

Mais, l'analyse de la pauvreté gagnerait à expliciter **les relations entre ses diverses composantes, voire leur hiérarchisation**. Ceci permettrait d'envisager l'ensemble des mesures à mettre en œuvre (sans se focaliser de manière excessive sur la productivité ni sur les financements -modalités d'accès au crédit rural par exemple- permettant un meilleur accès au marché).

*A ce titre, on peut relever que la **question des droits** ne semble être considérée que de manière assez restrictive, et principalement lorsqu'il s'agit de parler de droits de propriété. Cf. "property rights" mentionnés 104 fois (incluant 27 fois "intellectual property rights" - dont les "plant variety rights", 22 fois "water rights" et 10 fois "land rights"), tandis que les autres droits ne sont cités que 9 fois (dont 5 fois dans des encadrés, tableaux et figures). L'impact à long terme des positions des rédacteurs du Rapport est probablement à questionner (dans le domaine de la propriété intellectuelle ou du foncier par exemple, mais aussi lorsqu'on considère la gestion des ressources collectives ou des biens publics, tels l'eau...).*

Cet affinement de l'exercice apporterait peut-être des éléments de réponse à la question suivante : faut-il donner la priorité au premier des Objectifs du millénaire pour le Développement pour atteindre plus facilement les autres objectifs (en matière de santé et d'éducation notamment) ? Ou bien faut-il

8) Cf. Références à la limitation des décapitalisations, à l'accès à l'information, aux finances, aux technologies modernes, à la formation, à l'expression politique.

privilégier la lutte contre le sida, la formation, etc. qui peuvent paraître comme des conditions indispensables à l'accroissement des revenus ? Le Rapport ne tranche pas : il se contente de souligner les relations et propose de forts investissements dans l'ensemble des secteurs.

## 1.2. À propos de la croissance

La priorité va nettement à la croissance. Pourtant, croissance et réduction de la pauvreté ne vont pas de pair de façon systématique, puisqu'il convient de rechercher une stratégie "gagnant-gagnant" favorisant une croissance accélérée qui profite aux pauvres, ou encore de mettre en place des mesures d'assistance pour les "perdants". Ces constats appellent à des arbitrages entre croissance et réduction de la pauvreté et conduisent à se préoccuper de la mise en place de mesures spécifiques complémentaires. Il serait souhaitable que le Rapport y insiste davantage tant il est patent que la croissance n'est pas toujours bénéfique à tous, ni avec la même ampleur ni de la même manière : **le gagnant-gagnant ne va pas de soi.**

*Dans la dernière partie du chapitre 4, "Gagnants et perdants des prochaines réformes des politiques", il est dit que "les exportateurs nets devraient gagner, mais certains pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires pourraient y perdre avec les prochaines réformes" (§38), et que "des politiques et dépenses publiques doivent être mises en place pour compléter les réformes afin que les pauvres puissent prendre part aux/tirer parti des bénéfices du commerce mondial" (§45).*

*L'idée est reprise dans d'autres chapitres, autour du consensus général qu'"il y aura inévitablement des gagnants et des perdants" (§5.53), avec "des gagnants qui vont se renforcer dans un environnement plus large, et des perdants qui ne peuvent pas être compétitifs" (§9.32). On peut encore lire que "l'on s'attend à ce que les réformes des politiques de prix et commerciales produisent des gagnants et des perdants, avec une incertitude dans la répartition des gains comme des pertes, et un manque de procédé d'engagement pour assurer une compensation" (§10.69).*

Même si le défi de concilier croissance globale et réduction de la pauvreté rurale est souligné, et si ce défi politique est explicité pour chacune des trois catégories de pays (à base agricole, en transition ou urbanisés), il demeure non résolu. Il aurait été bienvenu de mieux caractériser **les différents types de croissance agricole** pour déterminer la contribution respective de chaque type d'agriculture à la réduction de la pauvreté... et des inégalités (selon les productions considérées, les structures productives concernées, l'organisation sociale et les institutions sur lesquelles la croissance repose). En particulier, puisqu'il est reconnu que l'ouverture des marchés laisse des gens de côté et que certains en pâtissent, l'ampleur des effectifs et des pertes correspondants devrait être évaluée, au moins approximativement.

*Les trois mondes agricoles sont présentés comme reliés par le biais d'une évolution incontournable, déterminée et souhaitable. Mais ces étapes inéluctables de l'agriculture ne semblent pas avoir été envisagées sous l'angle de la durabilité (ni environnementale ni sociétale, bien que la référence aux "trois fonctions-clés" de l'agriculture -proches d'une entrée selon les trois piliers du développement durable- ait laissé présager le contraire). Le parti pris du Rapport en faveur d'une tendance forte à l'industrialisation de l'agriculture, fait qu'il est peu accordé de place à la caractérisation des instabilités générées par les effets négatifs des migrations ou le déplacement de la production de pauvreté vers les villes, ou bien encore à l'anticipation des coûts énergétiques et de pollution associés à la modernisation agricole.*

A *contrario*, l'insertion dans le marché des pauvres disposant des atouts nécessaires comme facteur déterminant de croissance, est un objectif qui demanderait une analyse plus rigoureuse. Il en est de même des potentiels de l' "agriculture de niche" en la matière (qui semblent, par définition, de portée limitée) ; ou encore des liens entre libéralisation et croissance agricole<sup>9</sup>.

*Une attention qui paraît démesurée est accordée aux **impacts positifs potentiels des changements dans la demande et l'offre de produits** (cf. types de cultures à haute valeur ajoutée et marchés de niche, thèmes relativement nouveaux de la "révolution des supermarchés" ou de la montée des agrocarburants, focalisation sur l'accès aux facteurs de production mais dont la distribution n'est malheureusement abordée que sous l'angle des marchés/de la marchandisation) ; et alors que l'investissement industriel et tertiaire en campagne est plutôt absent du Rapport. Ces sujets de préoccupation et ces éléments d'opportunités sont présentés avec insistance comme leviers pour aller vers davantage de productivité et de compétitivité, afin d'intégrer le marché et la modernité.*

### 1.3. À propos des inégalités

Sont bien soulignées les disparités entre régions plus ou moins "favorisées" et les écarts qui ont tendance à se creuser entre les revenus des populations rurales et urbaines. Une question d'importance reste non éludée : le constat de l'inégalité de pouvoir de négociation entre pays en développement et pays développés notamment (et la nécessité de renforcer les PMA/Africains), mais aussi entre petites et grandes exploitations.

*Le Rapport reconnaît que des progrès sont nécessaires dans la formulation de règles et normes pour l'économie au niveau international, et qu'il faut renforcer le leadership et les **capacités de négociation** des PED, mais aussi des fédérations internationales et des réseaux d'organisations ; cela nécessite la mobilisation de ressources, y compris via une assistance technique (§11.81, 4.45, 4.57, 6.79). Par ailleurs, le Rapport insiste sur le fait que la révolution de l'agriculture à haute valeur ajoutée reposera sur l'implication du secteur privé et le développement de relations de marchés (cf. "farm-firm-fork linkages" : exploitation, firme et fourchette !) : "La répartition de la valeur ajoutée de ces progrès dépendra du pouvoir de négociation de chaque acteur, c'est pourquoi les petits producteurs gagneront à s'engager dans l'action collective" ; il s'agit de promouvoir la coopération entre les petites et grandes exploitations, "mais pour cela, les exploitants doivent déjà disposer d'un bon pouvoir de négociation face au pouvoir dont disposent les grandes organisations sur le marché" (3.58).*

Pour autant, l'évocation, même récurrente, d'un certain nombre de déséquilibres (inégalités entre ménages agricoles en termes de dotation en capital et d'accès au marché, discriminations de genre, captation du pouvoir par les "élites" dans les OP en particulier), reste **trop succincte pour que leur prise en compte fasse un élément déterminant des politiques proposées.**

<sup>9</sup> On pourrait être demandeurs d'études supplémentaires illustrant la manière dont la libéralisation affecte les populations rurales pauvres ; telles que celles initiées dans le cadre du Programme "Implications structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural" par notre collègue Bruno Losch au sein de la Banque Mondiale par exemple. Le Rapport quasi final consacre d'ailleurs un passage à relativiser la capacité des méthodes économétriques à estimer les effets de la libéralisation sur les revenus des ménages et admet que ces modèles s'appliquant aux impacts des politiques commerciales reposent sur des hypothèses dont la validité empirique est "souvent inadéquate" (p. 145). À ce sujet, on remarquera que le coût actuel pour les PED des politiques agricoles menées par les pays développés n'y est plus que 5 fois l'équivalent du montant de l'aide publique au développement accordé à l'agriculture (au lieu de quinze fois, dans le Rapport provisoire).

*A titre d'illustration, en matière de différenciations internes aux paysanneries, on relèvera que (bien que les rédacteurs y aient vu des questions importantes) l'exposé se révèle quand même un peu lacunaire en ce qui concerne le rôle de l'inégalité de répartition des **ressources foncières** dans la productivité et la croissance. Certaines contradictions internes au Rapport laissent penser qu'une vision globale sur le sujet n'a pas réussi à l'emporter sur les spécificités des contextes locaux (se reporter à l'annexe sur la méthodologie).*

*Ou encore la prise en compte des perspectives et aspirations de **la jeunesse**, dont le rôle aurait pu mériter une attention beaucoup plus marquée : qu'en est-il des observations et préconisations du Rapport sur le développement dans le monde de l'année précédente, celui de 2007 intitulé "Development and the Next Generation" ? Les complexités tenant à la considération des contraintes et ambitions des jeunes ruraux actuellement, n'ont pas fait l'objet de longs développements, pour n'en retenir qu'une vision de l'avenir positive leur faisant une place en tant que futurs leaders ruraux et entrepreneurs-agriculteurs modernes (ou bien bénéficiant d'un bagage éducatif adéquat pour s'engager dans de bonnes conditions dans des activités urbaines).*

Il n'y a pas réellement d'**analyse structurelle** sur les rapports entre agricultures dites commerciales et agricultures dites familiales<sup>10</sup>. Le partage de la valeur ajoutée n'est pas le même dans une agriculture moderne fortement intégrée ou au sein d'une agriculture essentiellement paysanne et familiale. Les inégalités afférentes à la répartition des gains de productivité auraient pu être plus finement analysées. À cet effet, une approche en termes de filières aurait probablement posé les problèmes différemment en permettant d'étudier l'ensemble des interactions et effets d'entraînement sur les territoires et échelles concernés (de la production agricole jusqu'aux autres étapes : stockage, transformation agroalimentaire, artisanat, distribution et commercialisation)<sup>11</sup>. Auraient pu alors être précisés les liens entre emplois agricoles et non agricoles, et surtout le potentiel d'emplois ruraux non agricoles.

*Les discours oscillent parfois avec imprécision entre données rurales et agricoles (au point de parler de développement "agro-rural") ; ils évitent régulièrement de caractériser les distinctions (ou recouvrements). De telle sorte que les campagnes sont en fin de compte souvent réduites à leurs "expressions" de lieux de production agricole ; alors qu'en corollaire, le Rapport semble considérer inconcevables des fonctions de production agricole en ville ou dans leurs périphéries. La question de la pluriactivité en milieu rural aurait pu être approfondie.*

<sup>10</sup> Notons d'ailleurs que l'"agriculture familiale" n'est citée que 10 fois dans les deux versions du Rapport (le Rapport quasi-définitif supprime néanmoins un encadré spécifique, cf. Box 10.1). Les rédacteurs remédient à cette sous représentation en considérant l'agriculture dite familiale comme étant équivalente aux petites exploitations, préférant ainsi à la caractérisation de modèles agricoles divers (agro écologie...) le terme générique de "smallholders".

<sup>11</sup> Les filières sont des lieux privilégiés pour traiter de front les finalités de croissance et de réduction des inégalités (négociation entre les catégories d'acteurs sur la répartition de la valeur ajoutée) ; des méthodes existent pour apprécier les impacts des actions au regard de ces deux finalités. En mettant l'accent sur l'identification et la coordination entre tous les acteurs concernés par un produit donné, l'approche filière favorise la définition et la mise en œuvre d'actions qui renforcent l'adéquation de l'offre à l'évolution de la demande. De plus, les filières sont confrontées à des dynamiques, parfois contradictoires, mais de plus en plus rapides ; ces dynamiques sont à la fois économiques (certaines filières en croissance, d'autres en déclin), sociales (nouveaux jeux d'acteurs, privatisation, interprofessions, ...) et environnementales (gestion de ressources de plus en plus rares). Lorsqu'elles concernent une filière ayant un poids économique important, ces dynamiques peuvent être utilisées dans une stratégie de développement dépassant le strict cadre de la filière concernée et ayant des effets sur l'ensemble d'un territoire.

En fait, la portée de l'incontestable effort réalisé pour mieux prendre en compte la diversité des situations est atténuée par un **défaut d'analyse des causes (économiques, politiques, sociales) des disparités constatées**<sup>12</sup>. Ce qui risque de limiter l'impact des mesures proposées pour réduire ces disparités : mesures marginales ou palliatives (comme en matière de gestion des ressources de l'environnement), plutôt que remise en question des règles du jeu pour limiter les dérives et blocages. Seules les déclarations fortement volontaristes en faveur de processus de négociations plus équilibrés ouvrent la voie à ces remises en question.

*Par exemple, les questions des inégalités de pouvoirs de marché entre des millions de petits producteurs et quelques firmes qui achètent et/ou transforment, et de la captation par les pays développés de la valeur ajoutée sur ces filières, ne sont finalement pas finement traitées. Ce qui est proposé comme modèle (à savoir la contractualisation entre des producteurs et des firmes agroalimentaires -supermarchés ou transformateurs) ne conduit-il pas simplement à accroître les inégalités de pouvoir entre les producteurs/offreurs, éparpillés et nombreux, et les acheteurs, concentrés (inégalités accrues par la caractéristique de la difficulté de conservation de nombreux produits agricoles...)<sup>13</sup> ? Cela étant, ces réflexions doivent nous inciter à davantage d'attention sur les éventuelles alliances entre producteurs et consommateurs (ces derniers ne devant d'ailleurs pas être uniquement envisagés comme localisés à l'international ni même urbains, compte tenu de la part de population rurale dans le monde et de la vitalité de certains marchés domestiques).*

En bref, le Rapport se montre plutôt timide pour caractériser l'ensemble des inégalités, notamment les inégalités internes aux mondes ruraux, et surtout pour examiner leurs mécanismes de création, d'entretien et de transmission.

En définitive, on peut s'étonner que ce Rapport ne se fonde pas plus sur les acquis et démonstrations portés par le Rapport 2006 consacré à l'équité<sup>14</sup>. **Les argumentaires qui y étaient développés concernant les relations entre croissance, pauvreté et inégalités sont peu mis à profit dans ce qui aurait pu être une application sectorielle, donc une démonstration forte, de ces liaisons et de leurs implications politiques.**

L'équité elle-même est citée de manière marginale. Même mentionnée de manière indirecte (ex : commerce équitable, prix et règles commerciales "justes"), la notion ne sert pas de référence. Elle n'invite pas à tirer du constat d'un certain nombre d'inégalités la reconnaissance que, parmi celles-ci, figurent des inégalités injustes ou inacceptables auxquelles il faudrait s'attaquer prioritairement et fortement, comme l'avait mis en avant le Rapport 2006.

Citation des mots :	"Growth"	"Poverty"	"Inequality"	"Equity"
Dans le Résumé <sup>15</sup>	89	107	4	/
Dans les chapitres	331	366	20	33
Au total	420 fois	473 fois	24 fois	33 fois

12) Autres que des explications s'apparentant parfois à une forme de déterminisme géographique, couplé à des défaillances de gestion stigmatisant des modes de gouvernance entendus comme un peu archaïques et/ou corrompus...

13) Voir à ce sujet les nuances apportées dans le chapitre 5 du Rapport quasi final, qui indique les conséquences de la révolution des supermarchés en termes de marginalisation des petits producteurs et des barrières vis-à-vis des nouveaux circuits de commercialisation.

14) Voir Réseau IMPACT (2006). Commentaire du rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2006 "Équité et développement", MAE-DGCID, Collection Partenariats, La Documentation française, 39 p.

15) Pour rappel, dans le Résumé du Rapport provisoire 2006, "pauvreté" était citée 15 fois, contre 44 fois pour "inégalités" et 100 fois pour "équité".

## 2. La nécessité de politiques publiques concertées

Le Rapport l'affirme très justement : la seule libéralisation n'entraîne pas nécessairement des effets positifs largement partagés. Il faut des incitations, des régulations, voire des compensations. Les effets bénéfiques du développement de l'agriculture en matière de pauvreté doivent être favorisés par des acteurs, publics et privés, capables de nouer de nouvelles alliances. Ils dépendent par conséquent des modalités de gouvernance qui guident et encadrent les interventions (du niveau local au niveau global). C'est dire l'intérêt de politiques agricoles, élaborées et mises en œuvre conjointement par les divers acteurs impliqués.

La notion de gouvernance à laquelle il est fait référence<sup>16</sup> permet de trouver un nouveau mode de partenariat et de complémentarité entre Secteur privé, État et Tiers secteur.

Mais, d'une manière générale, la conviction qu'une meilleure coordination entre les différents acteurs impliqués lèvera tous les obstacles est telle que les mécanismes liés aux confrontations économiques, sociales et politiques (à l'intérieur comme à l'extérieur du monde rural) sont éludés. De fait, **l'économie politique des décisions publiques** mériterait d'être affinée<sup>17</sup>.

*Le plaidoyer en faveur d'une remobilisation des États s'accompagne d'un appel à la communauté internationale des bailleurs de fonds afin de réinvestir un secteur délaissé. La responsabilité des donateurs pour soutenir le renforcement des capacités, encourager les alliances et consolider les relations tripartites, est donc désignée. Pourtant, dans l'ensemble, très peu est dit sur les **défaillances des bailleurs**, les propositions en matière d'amélioration de l'efficacité du système d'aide ... et la mise en place de règles plus justes. Peut-on évaluer les conséquences du sous investissement de l'aide publique au développement dans l'agriculture et le monde rural ? Les défaillances des pays donateurs ne doivent-elles pas être mises en avant au même titre que celles de marché ou de gouvernement ?*

*Alors que le déficit de gouvernance globale est souligné en montrant l'inadéquation de nombre d'institutions aux enjeux actuels (et au contexte de nouveaux acteurs émergents), quasiment rien n'est dit sur l'éventuel intérêt de réformer les institutions internationales, sur la possibilité de revoir les règles de l'Organisation mondiale du commerce . Cette omission du Rapport le démarque ainsi considérablement des perspectives ouvertes dans le Rapport de 2006.*

*En outre, comme indiqué dans l'annexe méthodologique, dans le champ de la gouvernance locale le Rapport reste plutôt évasif sur les implications des mouvements de décentralisation. Il l'invoque comme un facteur positif de "bonne gouvernance" et entame une réflexion sur les niveaux adaptés en fonction des services concernés, mais n'entre pas dans le détail de ses potentielles concurrence avec le développement communautaire.*

16) Etablie selon six grands critères : "voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control of corruption".

17) Cf. "Much is left to be learned in how to manage the political economy of agriculture for development" (cf. § 47).

18) Noter que le BIT n'est mentionné que lorsqu'il s'agit de citer la source d'études et de statistiques concernant les conditions de travail (des femmes, des enfants, etc.).

## 2.1. À propos de l'État

C'est sûrement l'un des points forts du Rapport : la puissance publique est très largement réhabilitée. Elle est présentée comme un puissant levier pour la fourniture de biens publics essentiels, pour organiser l'intervention multisectorielle, pour garantir les droits et les règles, pour assurer les investissements nécessaires (infrastructures, recherche et développement), pour favoriser les transferts. Mais cette intervention de l'État doit se faire de façon pragmatique, en l'adaptant au cas par cas.

*A noter, pour information, que la recherche d'occurrences désignant (potentiellement) des acteurs publics, comparée à la version définitive du Rapport 2006 (qui ne fait que 340 pages contre 512 pour le Rapport 2008), a donné des résultats suivants :*

Citation des mots :	“Government(s)”	“State(s)”	“Administration(s)”	+ “Institution(s)”
Rapport 2008	263 fois	142 fois	30 fois	121 fois
Rapport 2006	271 fois	194 fois	11 fois	442 fois

Pour autant, la mention de l'intérêt d'une stratégie “holistique” concernant les interventions de l'État (alliant accélération de la croissance, réduction de la pauvreté, atténuation des chocs et sécurité alimentaire) n'est-elle pas mise en relief pour finalement limiter de telles interventions<sup>19</sup> ? Les rédacteurs du Rapport, après avoir présenté des scénarii différents en la matière, ne semblent pas se positionner nettement sur le sujet. Le Rapport reconnaît donc que **le périmètre d'intervention de l'État et son degré d'implication** sont encore sujets à débats<sup>20</sup>.

Si le Rapport souligne bien la nécessité de renforcer les capacités d'États qui doivent dorénavant assumer leurs fonctions de coordination, de facilitation et même de régulation, on peut regretter qu'il n'insiste guère sur l'indispensable effort à réaliser pour y adapter le fonctionnement des administrations. Pas simplement des ministères de l'agriculture, puisqu'il s'agit de gérer au mieux les questions intersectorielles, mais aussi aux niveaux déconcentrés et décentralisés, propices à la représentation, à l'expression, à la responsabilité de nombre des acteurs concernés. Ceci aurait permis de mieux circonscrire les compétences, pas seulement techniques<sup>21</sup>, à acquérir ou raffermir pour concrétiser ces nouveaux objectifs. La manière de faire reste quelque peu imprécise. C'est d'autant plus regrettable que, le Rapport le souligne, le “besoin d'État” est plus fort là où les États sont les plus faibles ! C'est là qu'il aurait fallu aborder la question essentielle des budgets à accorder à l'agriculture.

## 2.2. À propos du Tiers secteur

Dans la continuité du Rapport de 2006, le Rapport 2008 reprend l'argumentaire relatif au souci du politique, met en avant le thème de la volonté politique et adopte un point de vue assez ouvert sur les questions de démocratisation, de décentralisation, de participation et d'appropriation du besoin de réformes. Il est souvent fait mention du nécessaire engagement politique pour amorcer les transformations souhaitées, et surtout de l'intérêt d'une approche en termes d'économie politique.

<sup>19</sup> Cf. le débat encore fort (et plutôt la réticence de fond) concernant les interventions en termes de stabilisation des prix (§ 5.17 à 5.21).

<sup>20</sup> Voir surtout le § 11.10 (mais aussi les § 11.6 et 11.7 par exemple).

<sup>21</sup> Par exemple, le besoin d'améliorer le pouvoir de négociation de certains pays sur la scène commerciale internationale que nous mentionnions plus tôt.

Le Rapport accorde une place relativement importante aux organisations de la société civile. Il encourage **les actions collectives et la structuration du monde agricole et paysan** pour favoriser l'accès aux biens et services nécessaires à la production et l'insertion dans les marchés. Il souligne aussi le rôle des idées et des croyances, l'activation de réseaux et le montage de **“coalitions d'acteurs”** à même de porter les intérêts des ruraux pauvres, pour faire pression et influencer sur les politiques publiques agricoles de manière à les adapter davantage à la diversité des situations.

*Une incise pour partager les résultats de la recherche des occurrences des différents termes pouvant désigner les acteurs de la société civile : “producer organization” (79 fois cité), “cooperatives” (43 fois), “NGOs” (40 fois), “farmer organization” (39 fois), “Third sector” (6 fois) et “CSOs” (5 fois).*

*L'approche retenue dans le Rapport mobilise une version simplifiée du cadre d'analyse de Paul A. Sabatier, “the Advocacy coalition framework” et considère une politique agricole comme le résultat d'un affrontement politique entre différentes coalitions d'acteurs. Ceux-ci, en fonction de leur “capital politique” (cf. lobbying, protestation politique, usage d'argumentaires dans le débat public, utilisation des résultats de la recherche, appui de réseaux internationaux), cherchent à influencer sur les décisions en vue de l'accès à des ressources limitées. Dans ce cadre d'analyse, le rôle des idées et des croyances est primordial<sup>22</sup>.*

Cependant, le statut reconnu à ces organisations professionnelles n'est pas clair, tantôt représentatives d'intérêts privés, tantôt appelées à rendre des services d'intérêt public. Faute d'avoir saisi la profonde originalité en même temps que la grande complexité de leur vocation, le Rapport s'y réfère de manière variée au gré du contenu des politiques qu'il préconise, y voyant peut-être davantage un moyen d'intervention à perfectionner (leurs faiblesses sont largement décrites<sup>23</sup>) qu'un acteur politique à part entière à promouvoir par des actions novatrices.

### 2.3. À propos du secteur privé

Peu est dit sur le rôle du secteur privé pour contribuer à une croissance pro-pauvres. La régulation des pratiques des firmes multinationales n'est guère évoquée, qu'il s'agisse des modes de contractualisation avec les petits producteurs (coût des inputs, délais et standards d'achats, montants et garanties contractuelles, prise de risques, rémunération du travail), des investissements dans la recherche et les technologies pour les pauvres, de la gestion des ressources environnementales, de la concentration du pouvoir économique en amont ou en aval de la production<sup>24</sup>.

22) Cf. § 1.70-71. À noter : le cadre d'analyse proposé pour comprendre la décision publique dans le domaine agricole a profondément évolué entre le Rapport provisoire et le Rapport quasi final. La section intitulée “l'économie politique de la politique agricole” a été complètement remaniée, pour restaurer un cadre d'analyse plus classique (et plus sommaire) dans lequel la notion de croyances - comme ciment des coalitions - est évacuée ainsi que l'idée de coalitions d'acteurs : il n'y a plus que du choix rationnel des décideurs politiques. On retrouve cependant l'idée de coalition, rapidement évoquée, dans d'autres chapitres (comme p. 325, 352 et 353).

23) Ex : dépendance des OP vis-à-vis de soutiens extérieurs, accaparement par les élites, défauts d'inclusion des plus marginalisés...

24) Dans le Rapport quasi final, des précisions sont apportées concernant le rôle du secteur privé qui doit : favoriser l'intégration verticale, améliorer l'accès au crédit, aux intrants et à la certification, et enfin mettre en place de bonnes pratiques (cf. conclusion du chapitre 5).

25) Surtout lorsqu'il s'agit de parler du développement dans les zones marginales où l'investissement privé (d'ampleur) a tendance à ne pas se faire spontanément (cf. chapitres 5 et 7).

Si certaines formes d'interventions publiques sont fortement encouragées, c'est d'abord pour favoriser les investissements privés. Les **partenariats publics/privés** sont ainsi encouragés<sup>25</sup>, mais sans que leurs modalités ne soient suffisamment explicitées, laissant ouverte la question du caractère "asymétrique" de telles alliances.

D'un point de vue plus général, les contours et les diverses composantes du secteur privé demanderaient à être précisés, depuis les "petits exploitants" jusqu'aux multinationales et à leurs fondations philanthropiques (ces dernières étant d'ailleurs incluses dans le Tiers secteur). Et la dissémination d'"acteurs non étatiques", parmi lesquels les élus des collectivités territoriales, s'accommode mal du triptyque d'acteurs proposé.

En fait, certaines formulations dans le Rapport peuvent laisser penser que l'ordre des acteurs n'est pas indifférent et que les choses doivent se dérouler selon la séquence suivante : à la base de tout il y aurait le marché, puis le besoin d'État naîtrait de ses défaillances, et celui du Tiers secteur -notamment via son rôle de plaidoyer- viendrait en dernier ressort suppléer les défaillances de l'un et de l'autre. Quand les faiblesses du marché sont plutôt d'ordre technique, les faiblesses du gouvernement finissent pas être présentées comme intrinsèques, renvoyant *in fine* à des comportements rentiers ou à la corruption (comme si les marchés n'étaient pas des lieux de corruption et de recherche de rentes indues)<sup>26</sup>.

Or, selon les pays, les points de blocage premiers ne sont pas toujours les mêmes : ils dépendent des modalités de gouvernance. Cela implique de prendre en considération **les rapports de force et les déséquilibres des jeux de pouvoir**, et de considérer selon ce point de vue les modalités d'élaboration, d'évaluation et d'évolution des politiques publiques, sous un angle moins "top-down" qu'à l'habitude. Le Rapport ouvre des perspectives intéressantes à cet égard, mais sans en considérer suffisamment les implications.

Encore une fois, les comportements d'acteurs et les asymétries de pouvoir sont peu analysés. Il reste beaucoup à faire pour préciser les conditions politiques de mise en œuvre de stratégies adaptées et concertées. La référence à l'économie politique demeure par conséquent relativement incantatoire, puisque tout en reconnaissant que les priorités établies ne contenteront pas tout le monde, le Rapport évacue la difficile question des choix à effectuer. Cette approche accommodante<sup>27</sup> affaiblit ce qui est dit de l'impérieuse nécessité de définir, conduire et évaluer des politiques publiques concertées.

25) Surtout lorsqu'il s'agit de parler du développement dans les zones marginales où l'investissement privé (d'ampleur) a tendance à ne pas se faire spontanément (cf. chapitres 5 et 7).

26) Cf. "and the more the state is involved in supplying inputs such as fertilizers and credit, and in marketing agricultural products, the greater is the scope for corruption" (§ 11.5/7 et § 11.32/33). De même, l'angoisse de la capture par les élites revient régulièrement au sujet des questions de participation (§ 11.37).

27) Noter que la version quasi définitive du Rapport précise que les réformes ne sont pas faciles et présente davantage les perdants (parmi les pauvres...); cf. p. 143 et 151.

## 3. Enjeux des politiques publiques agricoles et implications stratégiques

### 3.1. Une vision peu novatrice du marché

Les efforts des politiques agricoles, et la condition d'une stratégie individuelle réussie de sortie de la pauvreté, semblent dans le Rapport passer par l'intégration au marché. Ce qui soulève plusieurs questions, car la vision du marché reste en fait très "classique", peu adaptée aux contextes et contraintes des pays dits à base agricole, et peu attentive aux effets éventuellement inégaux sur les différents types d'agricultures et d'économies régionales.

Surtout, en privilégiant l'insertion au marché international (y compris, souvent, au détriment du développement des marchés nationaux), et dans un contexte de libéralisation commerciale (sans analyse géostratégique poussée en matière de compétitivité des marchés), le parti pris du Rapport entraîne un certain ombre d'"**omissions**" dans la description des réalités, donc des défis à affronter.

D'abord, les pauvres ne seraient-ils donc pas intégrés au marché ? La majorité des petits exploitants agricoles seraient-ils "hors circuit", marginaux, absents de tous échanges commerciaux<sup>28</sup> ? Il semble bien pourtant que l'agriculture d'autosubsistance n'existe pratiquement plus et que toutes les exploitations soient liées au marché (ne serait-ce que grâce au vivrier-marchand et même si une partie des récoltes peut être autoconsommée). Davantage d'analyses micro-économiques, à l'échelle de l'exploitation par exemple, auraient permis d'examiner les modes de connexions aux marchés ; et d'appréhender avec plus de finesse les bénéfices réels de la "nouvelle agriculture" (surtout dans ses volets "révolution des supermarchés" et "marchés de niche") pour les pauvres.

Par ailleurs, le Rapport semble ignorer les risques liés à l'affaiblissement d'un **marché vivrier et local** déjà vulnérable, qui ne jouerait plus alors son rôle de "tampon" en cas de défaillance au niveau macroéconomique. Pourquoi ne pas exploiter davantage les opportunités telles que les relations entre les divers modes de production, le rôle primordial des produits vivriers et l'identification de leurs possibilités d'essor, les perspectives quant au développement des marchés domestiques, de l'intégration régionale des marchés et du commerce Sud-Sud ?<sup>29</sup>

*La question de la **sécurité alimentaire** est essentiellement abordée comme un enjeu international et il convient d'être vigilants au niveau de l'offre alimentaire mondiale dans un contexte d'émergence de nouvelles contraintes, surtout écologiques (cf. §17). Le Rapport ne semble reconnaître le rôle stratégique de la production alimentaire locale que lorsqu'il s'agit pour les pays enclavés ayant un difficile accès à ce marché international de surmonter les crises alimentaires chroniques (principalement en Afrique subsaharienne, cf. §2.71).*

28) Ainsi le chapitre 5 est intitulé "Bringing agriculture to the market", comme si l'agriculture en était jusqu'à présent exclue ?

29) Il semble bien que la dénomination "vieille agriculture" (par opposition au modèle promu de "nouvelle agriculture") ait été délaissée dans le Rapport quasi final au profit de l'"agriculture de subsistance". Cette dernière demeure néanmoins confinée dans une vision duale, faisant face à une agriculture tournée vers le marché.

La stratégie d'insertion sur le marché international reste centrée sur les exportations, et considère peu la concurrence des importations des produits agricoles du nord et surtout des pays émergents avec les productions locales. Cette stratégie pose par ailleurs la question du caractère régressif des spécialisations primaires, d'autant que le Rapport considère la dégradation continue des termes de l'échange comme une donnée indiscutable. Le pari est d'autant plus risqué que la **stabilisation des prix des produits agricoles** est considérée avec beaucoup de circonspection, et que sont sous-estimées les effets de la déstructuration des cadres légaux<sup>30</sup>. De fait, les perspectives de saturation des marchés pour certains produits, le poids des puissances chinoise et brésilienne et les conséquences des comportements des pays développés, sont autant de contraintes peu prises en compte. Et de façon surprenante, rares sont les mentions relatives aux **négociations commerciales** en cours aussi bien à l'OMC qu'au niveau des blocs économiques régionaux (APE UE-ACP, ALENA, etc.), alors que l'ouverture des marchés agricoles en est leur point d'achoppement principal<sup>31</sup>.

Les projections concernant le paysage économique mondial auraient peut-être pris une forme légèrement différente si ces évolutions récentes et à venir avaient été traitées plus frontalement. Et l'analyse prospective à plus long terme (que l'échéance 2020) aurait éventuellement permis d'apporter plus de poids à certains de ces phénomènes.

### 3.2. Deux défis majeurs : la démographie et l'environnement

Le Rapport aborde deux questions transversales fondamentales. Mais sur les deux registres, les conséquences sur les milieux ruraux des évolutions annoncées ne sont pas analysées avec toute l'attention voulue, si bien que les recommandations correspondantes ne paraissent pas à la hauteur des problèmes futurs. Le Rapport a quelque difficulté à sortir des déclarations générales et de l'optimisme de rigueur quant au renforcement des capacités, quant à l'investissement dans le capital humain ou encore quant à l'intégration de la "contrainte" environnementale dans les mesures à promouvoir.

- **La question écologique** : le Rapport reconnaît l'importance des ressources environnementales pour l'agriculture. Il rappelle que l'agriculture peut être responsable de la dégradation des ressources "naturelles" mais qu'elle peut aussi rendre des services environnementaux (ex : séquestration du carbone, préservation de la biodiversité...). Il souligne que les pauvres sont les premiers touchés par la dégradation de l'environnement, et donc qu'il est nécessaire d'accorder une place importante à la gestion durable des ressources dans les politiques de développement agricole. Il invite à soutenir l'adaptation face au changement climatique dans les pays en développement<sup>32</sup>.

Pourtant, les mesures proposées en matière de gestion des ressources restent assez vagues et il y a en fin de compte peu de remise en question des modèles d'agriculture (surtout pour les pays émergents et urbanisés) en ce qui concerne leurs impacts environnementaux. Il aurait pu être accordé davantage de place à des propositions propres au maintien d'une certaine diversité culturelle dans le cadre de systèmes durables, s'appuyant par exemple sur des références plus directes à l'agro écologie et à l'agriculture biologique (y compris tirée par le commerce équitable<sup>33</sup>). Les questions d'équité intra comme intergénérationnelles auraient ainsi pu être traitées plus tôt et plus directement.

30) A ce sujet, l'introduction, la généralisation et le renforcement des normes en matière agricole sont-ils une révolution positive ou une contrainte excluante ?

31) L'OMC est citée à plusieurs reprises, mais pas vraiment pour entrer dans les réalités des négociations commerciales internationales (cf. positivement, dans le chapitre 4, fléchant le système de compensation en conclusion ; mais aussi une fois dans le chapitre 11, pour souligner -de manière un peu contradictoire- son influence insuffisante sur les PED...); la version quasi finale accorde néanmoins de plus amples développements sur le cycle de Doha.

32) A noter que le Rapport quasi définitif semble plus modéré sur ce point, ou en tout cas y accorde une moindre place.

33) Plus d'attention peut être accordée à la révision des modes de consommation (et de transformation, de distribution), plutôt que d'envisager les choses quasi-exclusivement sous l'angle productif.

- **La question démographique** : le Rapport rappelle le poids démographique des campagnes et convie les lecteurs à s'interroger sur le devenir des jeunes ruraux. Il attire l'attention tant sur les ressorts des marchés du travail rural que sur les flux migratoires (notamment entre campagnes et villes). Il insiste sur les opportunités d'emploi dans l'agriculture (en se souciant tout particulièrement de la valorisation de l'activité féminine) tout comme sur la mise en place de conditions favorables à la réalisation d'un exode rural "réussi".

En fait, la géographie du peuplement (dynamiques de la répartition de la population) aurait mérité un examen beaucoup plus poussé, puisqu'elle conditionne les propositions du Rapport en faveur des opportunités ouvertes par la "nouvelle agriculture" et des solutions alternatives pour ceux qui ne pourraient y contribuer. N'y aurait-il donc rien à dire et à proposer à propos de l'émergence des bourgs ruraux et de petites villes secondaires, des modalités d'agriculture urbaine et périurbaine, des relations entre villes et campagnes, des migrations saisonnières ? Et surtout, l'avenir des agricultures ne dépend-il pas des formes diverses d'exode rural, via des villes relais, vers les capitales et vers l'international, exode qui entraîne des formes d'investissements réciproques entre zones rurales et zones urbaines ? Les politiques migratoires des pays de départ et de destination ne conditionnent-elles pas fortement l'agriculture des pays en développement ?

En bref, si les préoccupations d'ordre écologique sont clairement énoncées, si les nouvelles données liées à la répartition et à la structure de la population sont évoquées, leur intégration dans les analyses et propositions du Rapport laisse à désirer.

Il faut reconnaître que l'étude des rapports entre population, environnement et développement est très délicate et scientifiquement peu avancée. Du moins certains thèmes importants sont-ils déjà bien documentés et auraient pu être traités, comme : pression foncière ou déprise rurale, aménagement des territoires touchés par une urbanisation rapide, désenclavement des zones considérées comme périphériques, gestion et transmission des ressources dites naturelles. Ces sujets montrent clairement qu'une **approche "environnementale" du développement rural** est nécessaire et possible. Au moins aurait-il fallu traiter, en tant que telle, de la politique d'**aménagement de l'espace**.

### **3.3. Des difficultés mal surmontées : recommandations générales pour des mondes agricoles diversifiés et impasses de la "transition agricole"**

Comme souvent dans ce type de rapports, aux côtés de l'exposé d'un diagnostic plutôt solide et fourni, les propositions opératoires qui se succèdent au fil du texte ne sont guère détaillées et la partie relative à l'agenda des politiques agricoles pour le développement est assez peu fouillée par rapport aux autres. Ce qui se comprend puisque le Rapport souligne la nécessité de définir et conduire des politiques adaptées à la diversité des situations. Il lui revient donc seulement de dégager des principes généraux adaptés aux trois types de "mondes agricoles" qu'il a distingués au départ, à savoir : pays ou régions à base agricole, en transition ou urbanisés ; la répartition étant établie selon la relation entre origine de la croissance (agricole ou due à d'autres secteurs) et part de la pauvreté rurale (dans la pauvreté nationale).

Cette classification est bien sûr critiquable, comme tout effort de catégorisation ne pouvant faire que peu de cas des différenciations internes à chaque monde et au sein des pays eux-mêmes<sup>34</sup>, mais elle a l'indéniable mérite d'organiser une lecture des faits propice à l'aide à la décision.

*34) Ce qui est admis dans le Rapport, qui tente tout de même de saisir les différenciations dans les pays et propose les mêmes catégories pour classer les régions, et qui précise également que la classification ne doit pas être vue comme figée.*

De fait, le Rapport ne tombe pas dans le piège de recommandations opératoires standardisées et adopte souvent une position libérale finalement assez pragmatique. Dans l'ensemble, les auteurs ont pris en compte un certain nombre de critiques récurrentes du *credo* libéral<sup>35</sup>. Il reconnaît avec un certain réalisme l'importance des enjeux politiques. De manière assez significative, il affiche une certaine tolérance à l'égard des **subventions** (si ce n'est envers les **protections**), même si seulement sous conditions et de manière temporaire<sup>36</sup>.

*Les protections tarifaires sont globalement condamnées dans le chapitre 4 comme étant encore plus néfastes socialement que les subventions domestiques et aux exportations, surtout pour les pauvres (car elles maintiennent des prix domestiques élevés). Mais le Rapport montre qu'il peut y avoir des "transitions" (plus ou moins longues) : ceci n'ouvre-t-il pas la porte à un éventail de politiques parmi lesquelles on pourrait aller vers des protections raisonnées en amont (et pas que de l'assistance en aval) ? De même, dans ce cadre, la réflexion des politiques de (soutien aux) prix agricoles mérite-t-elle sans doute d'être à nouveau posée. D'ailleurs, la version quasi-finale du Rapport nuance un peu cette approche en reconnaissant, en termes de soutien transitoire, l'utilité de protections modestes, ciblées et à court terme pour certains produits commerciaux sensibles à des prix internationaux bas (p. 157). En revanche, les protections ne sont toujours pas considérées comme un outil pertinent et efficace en matière de sécurité alimentaire, elles seraient même néfastes pour les consommateurs pauvres.*

Cependant le Rapport tend finalement à unifier ses orientations en présentant comme référence inéluctable à long terme la situation des pays émergents (et urbanisés) en mesure de s'intégrer de façon dynamique dans le marché mondial.

*Le classement des pays en trois mondes distincts interpelle, parce que forcément réducteur et ne rendant pas compte de la diversité et de la spécificité des pays en développement. Mais surtout, c'est la façon de considérer que tous les pays devraient inéluctablement suivre les mêmes étapes de développement (en débutant par le premier stade pour aboutir au troisième) qui pose question. L'enjeu en est important puisque les politiques de "l'agriculture pour le développement" dessinent implicitement le devenir de l'agriculture pour chaque catégorie de pays ; le risque évident étant d'attribuer aux "économies à base agricole" un avenir forcément déterminé par la situation actuelle des "économies en transformation", puis à ces dernières celui des actuelles "économies urbanisées". La tendance à calquer les recommandations issues de l'examen de la situation des pays émergents (révolution des supermarchés, assurance récolte, marchés à terme...) sur les PMA, fait fortement penser à une vision "à la Rostow" du développement. D'où l'interrogation fondamentale à laquelle on se heurte à la lecture du Rapport : peut-on reproduire à l'identique (en tout lieu et tout temps) une expérience de développement localisée et historiquement datée ?*

*Pour plus de détails sur la construction des typologies ainsi que sur la vision linéaire et plutôt binaire développée dans le Rapport, se reporter à l'annexe méthodologique.*

35) Concernant notamment la nécessité d'une intervention de l'État pour faciliter l'insertion dans la mondialisation et veiller aux impacts bénéfiques de la libéralisation, d'abord parce que les liens entre libéralisation des échanges et croissance ne sont pas mécaniquement établis et ensuite car les pays ne disposent pas des mêmes atouts pour intégrer la globalisation. Cf. Pour un commerce mondial plus juste, Joseph Stiglitz et Andrew Charlton, 2007.

36) Cf. §4.49

La conception de la “nouvelle agriculture” telle que présentée dans le Rapport est déjà problématique en termes de durabilité à l’échelle globale, mais au-delà, peut-on adhérer à un tel **modèle “évolutionniste” du développement agricole** dans le contexte actuel de mondialisation, de libéralisation et de compétition des économies et sans tenir compte des situations particulières ? Sur les trois voies de sortie de la pauvreté qui sont proposées, deux sont en fait des voies de sortie de l’agriculture : une telle approche pose la question du rôle que l’on conçoit pour l’agriculture. Le Rapport, en confinant finalement l’agriculture à une fonction que l’on pourrait de façon lapidaire résumer de production alimentaire industrialisée, n’adopte-t-il pas une position résolument urbaniste et ne fait-il pas l’impasse sur les impasses de la “transition agricole” ?

Différentes définitions des **transitions agricoles** existent, qui se rapportent finalement toutes à la capacité des actifs travaillant dans le secteur agricole de pouvoir s’adapter (ou pas) aux différents changements démographiques, économiques, sociaux et environnementaux que connaissent les pays, ainsi qu’aux modalités de mise en œuvre de ces changements (ex : par le développement d’activités non agricoles, notamment pour éviter un exode rural massif). Or, de fait, dans bon nombre de pays, les petits agriculteurs disposent de très peu de possibilités de diversification non agricole et/ou de reconversion effective vers d’autres activités. Sans parler des espoirs accordés à l’essor (pourtant par essence restreint ?) de l’agriculture de niche dans certains domaines (horticulture, biocarburants, élevage...) <sup>37</sup>. Si l’agriculture telle que pratiquée aujourd’hui dans la plupart des pays en développement et par la majorité des exploitants est amenée à disparaître, comment pourra-t-on absorber les cohortes de jeunes toujours plus nombreuses qui étaient par le passé intégrées par le secteur ?

*On regrettera ainsi que le Rapport, qui pourtant en relève le rôle crucial, accorde une place trop marginale à la question démographique.*

*Ici, il peut être utile de se référer à nouveau à l’édition 2007 du Rapport sur le développement dans le monde, consacré à la jeunesse et se focalisant principalement sur l’élargissement des opportunités offertes aux jeunes, le renforcement de leurs capacités à faire et à être, et l’offre de “secondes chances” les concernant. En fin de compte, si on considère la masse des (futurs) jeunes actifs, est-ce un fardeau ou une chance pour les pays en développement ? Le Rapport de l’année dernière opte pour une version plutôt positive, tout en précisant que la réponse dépend de la manière dont seront réalisés les investissements en leur faveur en particulier dans les cinq “transitions” auxquelles ont à faire face les jeunes dans leur vie : l’apprentissage, le travail, la santé, la famille et la citoyenneté.*

*Cette incertitude se retrouve dans le Rapport 2008 à propos de la description du profil des migrants : personnes formées aptes à mettre à profit des compétences dans le secteur des services urbains ou pauvres ruraux poussés vers les bidonvilles ? Le Rapport développe peu ces aspects eu égard à l’importance de la question des migrations, et seulement lorsque le thème du marché du travail est traité.*

### 3.4. Imprécisions dans le ciblage des interventions

En ce qui concerne spécifiquement le ciblage des mesures politiques, question-clé s’il en est <sup>38</sup>, la posture d’ensemble du Rapport pose question. Les dispositions présentées ne sont-elles pas excessivement

<sup>37</sup>) Notamment étant donné le nombre, la situation d’accès aux ressources, les capacités et les actifs des pauvres vis-à-vis de l’étroitesse et des exigences des marchés de niche. NB : Sur ces deux aspects (vision “orientée” des questions environnementales, vision quelque peu “tronquée” des questions d’emploi rural), voir l’annexe méthodologique.

<sup>38</sup>) Soit le champ d’application des réformes (avec une entrée sur la question territoriale et/ou socio-économique ; les deux allant souvent de pair), le dimensionnement et la sélection des “bénéficiaires” (à qui s’adressent prioritairement les mesures décidées, qui concernent-elles au premier chef ?).

**sélectives**, conduisant à l'exclusion de l'agriculture nombre de petits paysans ? Les maîtres mots sont compétitivité, qualité, professionnalisation. Si la productivité n'est pas au rendez-vous, mieux vaut se détourner de l'agriculture. Les options offertes sont alors : au mieux, rester à la campagne et s'engager dans le salariat et les activités non agricoles (au demeurant mal identifiées) ; sinon rejoindre les villes (dont on ne sait comment elles pourraient rapidement être prêtes à accueillir convenablement les paysans) ; au pire, dépendre des transferts et de l'assistance offerte par les pouvoirs publics (sans plus de précision sur les procédés de mobilisation et d'allocation).

La prise en compte dans cet examen de contraintes importantes -comme la longue durée nécessaire aux reconversions dans le cadre des trajectoires individuelles et des transformations des milieux ruraux, la difficulté des articulations avec les politiques connexes à l'agriculture, l'adaptation du cadre macro-économique- se révèle insuffisante.

Les auteurs du Rapport restent évasifs sur les implications de la prise en compte des différentes fonctions de l'agriculture et des relations entre les modes de production ainsi qu'entre secteurs concernés. Comme les relations *structurelles* entre les diverses formes d'agriculture, et plus généralement entre l'agriculture et le reste de l'économie, ne sont pas décortiquées avec suffisamment d'attention dans le Rapport, les indications concernant le ciblage des stratégies à mettre en œuvre restent quelque peu approximatives.

*D'où le scepticisme qui peut être induit à la lecture du Rapport par les risques considérables d'augmentation de la vulnérabilité générés par le schéma préconisé. Par exemple, le vivrier de subsistance joue un rôle de sécurité dans de nombreuses régions. Or, la mise en concurrence à laquelle il est appelé fait craindre que ses capacités à assumer ce rôle soient fortement réduites, que ses relations avec les autres secteurs agricoles en soient compromises et qu'il finisse par être affaibli au point de ne plus représenter un "filet de protection" propre à absorber les chocs...*

A cet égard, les organisations de producteurs sont appelées à être les principaux acteurs en charge d'**"inclusion"**. Dans le Rapport, leur fonction d'intégration est paradoxalement mise à l'épreuve des faits pour être relativisée, et simultanément estimée très prometteuse (au même titre que les perspectives ouvertes par la démocratie de proximité liée aux processus de décentralisation). C'est finalement faire peu de cas du rôle des autres acteurs<sup>39</sup> et faire reposer beaucoup d'attentes sur des organisations collectives au "double visage", privé et public.

Cela étant, les nombreuses références à l'utilité d'opter pour une approche territoriale des questions de développement agricole et rural, ainsi que les tentatives de zonage qui y sont associées, permettent d'attirer l'attention sur les aspects de mise en valeur des territoires et à considérer les questions de **ciblage sous un angle géographique**<sup>40</sup>.

Au final, une forte limite du Rapport en matière de recommandations politiques concrètes se résume sans doute au fait qu'il pourrait être accordé davantage de place à des **visions plurielles de "modèles" agricoles et ruraux** à promouvoir<sup>41</sup>, ce qui permettrait à un éventail plus large de préconisations de se déployer.

39) Hormis le "rattrapage" qui serait pourvu via les mesures d'assistance étatique ; mais que doit-on alors considérer comme "inclusion", "intégration", "compensation", etc. ?

40) On remarquera pourtant que les allusions aux processus d'appropriation des politiques dans le cadre des collectivités décentralisées ou de la gestion communautaire des ressources par exemple, ne font en la matière que soulever le débat (cf. annexe méthodologique). Au même titre que la position assez ambiguë sur la nécessité ou non de réaliser de lourds investissements dans les "zones marginales" (NB : plus largement à ce sujet, voir par exemple la question de "justice socio spatiale" introduite par Jean Huchon pour le compte du Réseau IMPACT dans *États et sociétés fragiles*, Chataigner et Magro, 2007).

41) Se référer à l'annexe pour plus de développements sur la tension entre dualité vs hétérogénéité de la vision portée sur l'agriculture.

## Conclusion

Le Rapport provisoire sur le développement dans le monde 2008 confirme le formidable intérêt que revêt d'agriculture dans le développement et appelle à la mise en œuvre non seulement de forts soutiens à l'agriculture mais aussi en faveur du monde rural en général. L'attention qu'il accorde aux spécificités locales et nationales doit interdire la formulation de recommandations uniformes. Et la reconnaissance des limites de la portée universellement bénéfique du libéralisme (en admettant qu'il s'accompagne de "perdants"), ouvre la voie aux réflexions sur les besoins de régulation de l'économie.

Pour autant, si les diagnostics sont relativement partagés, les orientations stratégiques censées y répondre ne semblent pas être à la hauteur des enjeux identifiés. Finalement, le Rapport demeure ancré dans la problématique de la seule **croissance au libéralisme** (même si celui-ci est plus nuancé) et s'inscrit dans une **vision évolutionniste des trajectoires des agricultures**. Derrière le discours mobilisateur et volontariste, ce soubassement idéologique -- accolé à une vision réductrice de la réalité et aux illusions du gagnant-gagnant -- réduit la portée politique du Rapport.

- Peut-être aurait-il été utile d'explicitier d'emblée et de manière détaillée les hypothèses de départ - économiques et politiques- sur les liens entre agriculture, pauvreté et développement ? Car la dynamique proposée dans le Rapport, que l'on pourrait résumer lapidairement par "il faut passer de l'autosubsistance à la compétition du marché", ne permet pas de décrire l'hétérogénéité des situations.
- La prégnance de ce schéma unique de "modernisation" de l'agriculture (vers un modèle industriel et excluant) occulte la diversité des insertions des pays en développement dans une économie mondiale de plus en plus globalisée. En particulier, elle ne permet pas de prendre réellement en compte les pays qui font face (ou risquent de faire face) à une "impasse de transition".
- En reliant directement pauvreté rurale et production agricole, le Rapport limite la description et la reconnaissance des aspects liés à la place et aux rôles multiples de l'agriculture dans le développement (en coordination avec d'autres secteurs). Cette conception empêche d'une certaine façon d'observer les impacts distributifs des systèmes d'activité des ruraux et d'apporter des éléments nouveaux pour travailler sur des aspects plus "structurels".

Tandis que la réduction de la pauvreté est recherchée, le traitement de **la réalité des inégalités** (internes à l'agriculture, au monde rural, aux pays et régions examinées comme entre ces ensembles) demeure superficiel et finit par être évacué de propositions opérationnelles.

- Ces propositions auraient pu être orientées plus directement vers des stratégies de croissance agricole "pro pauvre" ou "partagée", comme s'y sont essayés d'autres travaux en cours au sein de la Banque mondiale. En effet, alors que la bibliographie est fournie sur cette notion, ne figurent que deux mentions de "*pro poor growth*" dans le Rapport (dans les chapitres 1 et 11) - et aucune de "*shared growth*".
- Le Rapport ne fait pas grand cas des laissés pour compte de ses analyses. Même s'il affiche l'objectif de dépasser progressivement les dualismes présentés (notamment entre la petite agriculture marchande et l'agri business entrepreneurial) et de renforcer les conditions de déploiement d'une agriculture pourvoyeuse d'emplois de qualité et rémunérateurs, il donne l'impression de ne chercher qu'à éventuellement "rattraper" les perdants des mesures promues (plutôt que de faire une bonne place aux contraintes et perspectives de l'agriculture paysanne et des petits agriculteurs marginalisés ou en voie de l'être).

- L'examen concret des rapports de force, ou bien des cycles de vie et de la pluralité des normes auxquelles les petits exploitants se soumettent, aurait probablement permis de se questionner davantage et entre autres sur : les conditions d'accès au "marché", sur les transferts de revenus hors assistance sociale et processus migratoires, sur la distribution des capacités, actifs et "ressources" plus généralement, mais aussi sur le rôle essentiel des organisations paysannes, dans la défense des intérêts des agricultures dites familiales et dans la gestion de services adaptés à la majorité des paysans. En bref, de chercher à anticiper et corriger les effets négatifs d'une forme de développement trop assujettie au marché.

Forts de ces constats, les contributeurs du Réseau IMPACT se sont prêtés à l'exercice de la formulation de **quelques recommandations**, en contrepoint du Rapport de la Banque mondiale, et en vue de la contribution aux débats concernant la conception de politiques agricoles concertées réductrices d'inégalités. Ces propositions, encore inabouties, ont donc pour point commun de tenter d'identifier des voies vers la définition de politiques agricoles et rurales plus équitables. Elles s'organisent autour de trois niveaux, micro-économique (des individus), national (dont local) et international, tout en insistant sur le besoin de penser les *imbrications d'échelles* :

► Les politiques publiques doivent prendre en compte le caractère dynamique, **pluriactif et mobile** des ménages ruraux, de même que les **inégalités de statuts et de droits** au sein des ménages ; au risque sinon de manquer leurs objectifs.

► Tenir compte des **rapports de force** entre les groupes sociaux aux intérêts divers suppose d'associer les acteurs concernés au dialogue nécessaire à la prise de décision. Il faut faire porter plus d'efforts en direction des agriculteurs défavorisés. Des **arbitrages**, souvent "douloureux", seront nécessaires pour le **rééquilibrage** des interventions publiques en faveur des petits producteurs et des paysans pauvres.

Il s'agit d'intégrer davantage dans les politiques le fait que les différences entre monde rural et monde urbain ne constituent pas une opposition si marquée : les relations socio-économiques entre ces deux "mondes" sont denses et multiples, les **espaces ruraux** sont reliés à d'autres espaces (flux de biens, de capitaux, de personnes, d'idées, etc.), et l'agriculture (y compris l'élevage) ne constitue pas partout la base économique -unique ni même majoritaire- des espaces ruraux.

Réfléchir en termes de transition(s) agricole(s) signifie d'impérativement prendre en compte les **rythmes** de sortie du secteur agricole et les taux de croissance de l'**emploi** ailleurs (c'est-à-dire à la fois le nombre de jeunes actifs issus de ménages agricoles qui ne trouveront pas d'activité dans l'agriculture et le taux de création d'activités dans d'autres secteurs en zones rurales comme urbaines).

► Il est essentiel, dans le calibrage des stratégies, de considérer l'**inégalité des modes d'insertion** des pays en développement dans une économie mondialisée : les perspectives de gains sont très faibles pour certains pays ; le schéma évolutionniste est insatisfaisant.

Il faut travailler la question des possibilités d'**adaptation du contexte et du marché aux pauvres** plutôt que l'inverse, pour promouvoir des institutions porteuses de politiques de croissance agricole "pro-pauvres". A cette fin, l'étude de la **répartition de la valeur ajoutée par acteur** est indispensable (et l'analyse de filières, par exemple, offre un intérêt certain pour cela, avec une observation potentiellement transversale et au niveau des espaces régionaux).

De fait, alors que le Rapport admet avec honnêteté qu'il y a des gagnants et des perdants aujourd'hui, il est plus éluif sur les perdants et exclus de demain. D'abord parce qu'il part du principe que les partenariats fonctionneront dans le sens d'un gagnant-gagnant valorisé, ensuite parce qu'il suggère que ceux qui se sentent lésés sauront s'organiser pour changer la donne, enfin parce qu'il considère que des compensations viendront assurer un minimum à ceux qui n'auraient pas pu/su s'adapter correctement aux évolutions du monde agricole et rural. Malheureusement, le "comment" permettant de donner corps à ces convictions mériterait d'être détaillé.

Singulièrement, le Rapport ouvre un certain nombre de pistes qui pourraient se traduire par des études supplémentaires et venir appuyer les différentes positions que nous venons d'énumérer. On peut ainsi, pour prolonger ce qui précède, opérer une brève sélection de six points tout particulièrement dignes d'intérêt et qui mériteraient **un examen plus approfondi** :

► **Les liens entre développement, population et environnement.** Des recherches sont encore nécessaires -et avant tout la mobilisation et l'exploitation de celles qui existent déjà- pour progresser sur le champ de l'étude synthétique de ces relations (qui sache prendre en considération dans ce triptyque le fonctionnement du marché du travail et de l'économie informelle par exemple, ou encore la place et le rôle des jeunes et des migrants dans le développement, etc.)

► **L'approche par les moyens d'existence durables.** En s'appuyant notamment sur les méthodes de l'analyse systémique (qui considère l'accessibilité, la combinaison d'actifs, l'allocation optimale de ressources, les fonctions de comportement, les interactions, etc.) et l'examen de l'extrême variété et complexité des comportements et stratégies adoptés par les ménages, l'observation pourrait appréhender plus finement : la vulnérabilité aux différentes échelles, les contraintes des stratégies individuelles (et les ressorts des choix), les capacités d'action collective. Et, pourquoi pas, tenter de caractériser plus précisément l'agriculture "familiale" et "paysanne" et leurs atouts (notamment en termes de voies vers une "modernisation").

► **Protection sociale, sécurisation et "précaution sociale".** Compte tenu des multiples fonctions assurées par l'agriculture, les réflexions de type "essor d'un secteur productif" gagneraient probablement à être complétées par l'examen particulier des implications des diverses modalités relatives aux filets de sécurité et mesures d'assistance, aux instruments de gestion des risques, à la responsabilisation des différents acteurs, à la promotion et au respect des droits, dans le cadre d'un développement socialement durable.

► **L'approche territoriale et les questions d'aménagement de l'espace.** De nombreuses ouvertures sont réalisées dans ce sens dans le Rapport : elles instillent des réflexions sur la multi activité des paysans/ ruraux et sur les liaisons entre échelles d'interventions, autorisent à réaffirmer la prégnance des pouvoirs publics sur l'organisation de l'espace national/communal ; elles peuvent éventuellement réinterroger les approches intégrées et de développement local, ou encore les pôles d'accumulation et les dimensions de zonage (donc potentiellement de péréquation entre zones plus ou moins bien dotées). Reste à voir comment les politiques de développement rural seront traitées dans le prochain Rapport sur le développement dans le monde 2009, spécifiquement consacré à : "Development in 3D, spatial disparities and economic policy".

► **Les questions de gouvernance.** Le Rapport se situe-t-il dans un réel renouvellement de l'économie des politiques publiques ? Dans la façon d'aborder la place et les conditions d'interventions de l'État ou des coalitions d'acteurs ? de traiter les rapports de pouvoir inégaux ou encore les emboîtements de niveaux de responsabilités (notamment dans le cas de la décentralisation) ? Sans doute faut-il, sur ces aspects au moins, avoir plus encore recours aux apports des autres disciplines des sciences sociales.

► **L'évaluation des politiques agricoles.** Comment et sur quels critères anticiper les impacts différenciés des mesures et réformes politiques ? Que dire concrètement de la participation et de l'appropriation en matière de suivi et d'évaluation des interventions ? Beaucoup reste à faire encore pour améliorer les instruments permettant d'établir des enquêtes et faire remonter les données, de comparer les situations, de réaliser des projections à long terme, etc.

Ces différents axes de réflexion, tout comme les propositions opérationnelles dégagées ci-dessus, renvoient évidemment à une certaine "spécificité" de l'approche française du développement agricole et rural et de la sécurité alimentaire. Dans quelle mesure la future stratégie de la Banque mondiale en la matière s'inspirera-t-elle du Rapport sur le développement dans le monde 2008 ? Au cours d'une récente visioconférence conviant les ONG de sept pays à lui transmettre des questions, nos échanges avec son nouveau Président ont porté sur les impasses des transitions agricoles et les lacunes en matière de traitement politique des inégalités dans le Rapport 2008. Robert B. Zoellick s'est montré particulièrement soucieux de l'adaptation des interventions de la Banque aux rythmes des transitions et de la mise en œuvre de stratégies inclusives. Dont acte.



# *Annexe*

## Questions de méthode : quelques précautions de lecture

Suivent quelques observations qui ont pour objet, d'abord, d'attirer l'attention sur la difficulté de porter une appréciation d'ensemble sur une telle tentative de définition d'un regard global sur l'agriculture (énorme travail, collectif, somme de compromis...)42. Mais surtout, l'idée est ici de souligner que les imprécisions et insuffisances relevées doivent inciter à poursuivre cette entreprise de compréhension des réalités du développement agricole et rural.

### 1. La rédaction à plusieurs mains (par des personnes ayant manifestement parfois des options différentes) complique la lecture et brouille les messages

La première difficulté méthodologique est due au fait qu'à l'étendue du sujet couvert par le Rapport répondent de nombreuses incohérences internes. D'autant que de tels défauts d'articulation et de précision se retrouvent évidemment dans les chapitres potentiellement les plus sujets à polémique, et rendent difficile une analyse de fond.

Le Réseau IMPACT, en choisissant de répartir les chapitres entre lecteurs pour mener un travail de commentaire global du Rapport, s'est d'ailleurs rapidement heurté à de tels décalages - par ailleurs largement compréhensibles dans le cadre d'un travail collectif de cette envergure. Il a dès lors fallu élaborer une lecture croisée, afin d'échanger les points de vue des lecteurs et de mettre en regard les contenus des divers chapitres.

• **Manque de continuité et d'articulations, et parfois même contradictions, se glissent entre les différents chapitres, entre le corps de texte, les encadrés et les annexes.**

Il est assez remarquable que le Résumé, qui représente probablement ce dont la plupart des lecteurs se contenteront, soit en décalage avec le contenu des chapitres. Dans certains cas en effet, le Résumé correspond assez peu au contenu effectif du Rapport, les chapitres étant généralement beaucoup moins réducteurs et plus nuancés (tout comme les conclusions des chapitres ne sont pas forcément fidèles aux développements précédents...).

#### *Décalages entre le Résumé et les chapitres*

*Il en est ainsi du résumé qui correspond assez peu au contenu du chapitre 7, consacré à la science et la technologie. Dans les points 77 à 79, le résumé précise que l'agriculture doit être plus durable et fournir des services environnementaux à la société, les problèmes environnementaux induits par les systèmes de production intensifs ou extensifs des PED y sont clairement évoqués. En conséquence, on pourrait penser que ces analyses orientent les objectifs de recherche et les innovations à promouvoir dans ces pays, cependant le chapitre 7 les mentionne très peu. Après avoir nuancé les "miracles" de la révolution verte, et rappelé les impacts environnementaux négatifs qu'elle a causés, le chapitre 8 se termine par des conclusions tout à fait inattendues, tant elles semblent ignorer les alertes précédentes, tandis que l'importance de la réduction des gaz à effet de serre n'est traitée qu'en annexe.*

42) Ce qui "relativise" d'autant notre effort de lecture critique et transversale, portant sur un travail aussi conséquent que le Rapport sur le développement dans le monde de 2008. Les commentaires qui suivront sont donc présentés avec humilité, et sans prétendre qu'il eût été aisé de procéder autrement qu'il n'a été fait pour élaborer le Rapport.

*Le traitement de la question foncière est également inégal : en lisant le résumé (§52), on apprécie la mise en valeur de l'importance des marchés locatifs en matière d'allocation et de sécurisation des droits fonciers, qui prend ses distances avec la vision propriétaire dominante jusqu'à récemment. En revanche, l'immense domaine des droits dits "coutumiers" n'est pas évoqué, alors que sa prise en compte est essentielle pour aborder le thème de la sécurisation foncière, ni la question des réformes redistributives (y compris celles "assistées par le marché"). Mais on aurait tort de s'affliger trop longtemps, car la partie du chapitre 6 consacrée au foncier, rédigée ou dirigée par Klaus Deininger, comble toutes ces lacunes (dans la ligne du rapport de 2003 Land Policies for Growth and Poverty Reduction). On est donc bien là dans un problème d'affichage : le manque de coordination des auteurs sur certaines questions empêche de dégager une position cohérente.*

- **On trouve au final tous les éléments incontournables (même si controversés) concernant le développement agricole et rural, mais de manière relativement disséminée et juxtaposée.**

Cette façon de faire est plus à même de désamorcer -si besoin était- de trop vives critiques, que d'assurer une solide homogénéité dans la vision présentée. Les différentes dimensions citées ne sont pourtant, bien évidemment, pas systématiquement portées selon la même optique ou avec la même vigueur tout au long du Rapport et au sein de chacun des chapitres.

#### ***Des imprécisions dans le traitement de certains enjeux...***

*Par exemple, le dernier chapitre met à l'honneur les questions de décentralisation et de démocratisation dans le cadre de la mise en œuvre des agendas et du renforcement de la gouvernance : les idées y sont souvent intéressantes, mais les concepts utilisés sont trop flous. La décentralisation est invoquée comme un facteur positif de bonne gouvernance (11.34/36) sans pour autant que les éventuelles contradictions entre décentralisation politico-administrative et gestion communautaire soient traitées. Il y a ainsi une certaine confusion entre décentralisation et développement communautaire (11.45/46) : il manque un effort de clarification des termes qui sont employés comme des quasi-synonymes alors qu'ils renvoient à des institutions différentes, dont les orientations peuvent diverger.*

*On retrouve le problème quant à la diversité des façons d'aborder la question des organisations de producteurs<sup>43</sup> au cours du Rapport : entre ceux plutôt encourageants voyant dans les OP un moyen pour renforcer le pouvoir de négociation des petits agriculteurs (vis-à-vis de leurs partenaires économiques mais aussi dans les processus politiques), et ceux plutôt classiquement sceptiques voyant dans les OP des entreprises de capture par les élites et de corruption. Dans ce domaine, on voit bien l'effet "rédaction fragmentée" du Rapport.*

Leur cohérence en devient questionnable tant, par exemple, certains chapitres font l'impasse sur des aspects largement intégrés -voire promus- dans d'autres.

#### ***... et des incohérences révélant un défaut de prise de position***

*Le chapitre 4 est peu clair dans ses positions sur la libéralisation commerciale : dans les paragraphes 4.18 à 4.37, les auteurs défendent le bienfait de la suppression des taxes aux exportations agricoles comme aux importations de produits alimentaires (car cela réduirait le bien-être) et vantent les effets des démantèlements tarifaires.*

<sup>43</sup> Cf. Hétérogénéité des termes utilisés (coopératives, organisations de producteurs, organisations d'agriculteurs, etc.) qui reflète probablement la diversité des OP elles-mêmes.

*Puis, dans le paragraphe 4.41, ils soulignent avec justesse que la transmission des variations de prix internationaux sur les marchés nationaux n'est pas forcément une réalité, car elle dépend largement des politiques nationales, de la segmentation et de l'isolement des marchés, etc.: à ce titre, la libéralisation commerciale n'est donc pas LA solution pour améliorer la sécurité alimentaire des plus pauvres, puisque de nombreux autres facteurs interviennent<sup>44</sup>. Que retenir donc de la lecture de ce chapitre ? Modérer, confronter ou diversifier les analyses et les politiques selon les situations des pays et selon différents critères pris en compte serait une démarche saine, mais les réflexions exposées ici comme ayant une valeur générale, et modérées par la suite par des précautions inabouties, ne produisent pas vraiment une position logique sur la question.*

*Ce même défaut de cohésion se retrouve dans les différences d'appréciation exposées au sein des chapitres 7 (consacré à la science et la technologie) et 8 (consacré à l'agriculture durable et l'environnement). Le chapitre 7 lui-même est assez disparate : certains paragraphes qui mettent excessivement en valeur les performances des "variétés modernes" issues de la révolution verte et des révolutions biotechnologiques en cours sous l'impulsion des firmes privées côtoient d'autres paragraphes qui valorisent les savoirs paysans et les transmissions de savoirs de "paysan à paysan". Ce chapitre semble ainsi valoriser tour à tour des choix de développement qui ne seront pas évidents à concilier...*

Ces diverses constatations ont d'ailleurs valu, d'une manière générale, une interpellation à l'intention de l'équipe de rédaction afin qu'elle clarifie et explicite un certain nombre de positions. Qu'en serait-il des messages forts si le Rapport était passé à travers un filtre de lecture basé sur les questions de genre ou d'environnement par exemple ? Nous le saurons sans doute à la publication des "brèves" opérationnelles que la Banque mondiale compte présenter en même temps que le Rapport lui-même (autour de ces deux aspects et de seize autres thèmes transversaux).

## **2. Les outils d'analyse privilégiés montrent aussi des limites importantes, permettant de questionner les résultats des études de référence**

- **Les exemples et études choisis pour appuyer les démonstrations sont parfois mal adaptés et peu pertinents.**

Faisant ainsi preuve d'une lecture biaisée des réalités, ils laissent quelques fois sceptiques sur la teneur des résultats partagés dans le Rapport.

### ***Des exemples biaisés ou peu représentatifs***

*Ainsi en est-il par exemple d'un certain nombre de postulats propres au chapitre sur les technologies, faisant preuve d'une fascination immodérée pour la révolution verte, la génétique et les "variétés modernes". En matière environnementale, les opportunités citées et les raisons explicatives des échecs semblent accorder un poids démesuré (et peu fondé) à certains facteurs ; en tout cas, peu convergentes avec nombre de travaux sur les questions abordées<sup>45</sup>.*

<sup>44</sup>) Allant jusqu'à prendre comme exemple de bon élève des réformes économiques le Vietnam, qui intervient largement sur les marchés agricoles, soutient ses exportations, protège certaines de ses productions, toutes choses relativement peu endossées par ailleurs.

<sup>45</sup>) Par exemple, les rendements en riz irrigué en Inde, ou les effets bénéfiques du coton Bt semblent surestimés par rapport à d'autres études scientifiques sur ces questions, difficile de savoir quelles analyses sont les plus justes.

*Le cas le plus représentatif est celui du coton, cité à maintes reprises et parfois utilisé de façon biaisée pour illustrer certains propos, comme par exemple dans le chapitre 4 pour expliquer que la libéralisation sera profitable aux pays producteurs africains ; ce qui est vrai, mais il n'est jamais fait référence au café, cacao, bananes et autres produits tropicaux...*

*Les exemples de pays choisis un peu plus loin dans le chapitre 4 pour étayer la justification des démantèlements tarifaires (qualifiés de réformes unilatérales) des plans d'ajustements structurels des années 1980-1990 ne sont pas représentatifs de la situation des pays les plus pauvres. Les pays africains sont cités pour le démantèlement des structures de contrôle des exportations, en revanche, pour les productions vivrières, on parle de la Chine ou du Mexique (dont la situation budgétaire et économique n'est pas celle du Malawi ou du Niger).*

Parallèlement, certains partis pris manquent cruellement d'illustrations et d'exemples convaincants pour étayer des démonstrations (notamment sur des points qui pourraient justement poser questions). À plusieurs reprises, les solutions apportées aux problèmes clairement identifiés sont assez surprenantes, puisqu'à des diagnostics relativement partagés répondent des propositions qui ne tirent pas réellement les conclusions auxquelles on pourrait légitimement s'attendre.

#### ***Des partis pris non démontrés...***

*Les paragraphes 4.31 à 4.37, qui abordent la question des accords commerciaux bi et multi latéraux, partent du principe qu'il faut abaisser le plus possible les protections douanières des pays en développement, afin de lutter contre la pauvreté, mais font l'impasse sur une justification qui aurait pu être utile. Le paragraphe 4.36 met en avant les processus d'intégration régionale, et estime qu'ils seront plus positifs pour le revenu national si le Tarif extérieur commun est faible, mais là encore sans preuve.*

*La position sur les OGM exposée dans le chapitre 8 tient aussi plus de la conviction intime que de l'étude argumentée : les OGM sont présentés comme la solution aux problèmes de sécheresse, salinité et autres, malgré l'absence d'évidences concrètes. L'admiration pour la "slow magic" expansion des variétés modernes dans le chapitre 7 manifeste elle-même un manque de rigueur, bien qu'il existe sur la question des études scientifiques avec des résultats contraires à ceux exposés dans le paragraphe 7.11.*

#### ***... et des propositions qui ne tiennent pas compte des démonstrations***

*La partie "verdir la révolution verte" du chapitre 8 effectue un constat clair sur les dommages environnementaux engendrés par le lot des intrants modernes - variétés modernes, mécanisation, monoculture - qui sont les ingrédients de la révolution verte. Pourtant les solutions proposées ne paraissent pas à la hauteur des enjeux. On se situe plus sur de la gestion raisonnée que sur une remise en question des systèmes intensifs : lutte intégrée, amélioration dans la gestion et connaissances des paysans pour pouvoir mieux utiliser les engrais et l'eau, les variétés résistantes aux maladies. La partie suivante consacrée à l'élevage intensif effectue un glissement encore plus édifiant : même constat sur les externalités négatives - souvent dramatiques - de l'élevage intensif, avec pour toute solution de "déplacer le problème", en délocalisant les exploitations des zones urbaines vers des zones "mieux adaptées environnementalement"... Soit une approche plutôt a minima et ex-post, palliative et réactive et pas du tout pro-active (sauf en ce qui concerne le plaidoyer pour les OGM ?!) : la vision prospective en matière de conséquences environnementales du modèle de développement agricole prôné laisse à désirer et n'accorde finalement pas une place si imposante au thème de la révolution doublement verte ou de l'intensification écologique.*

• **Par contraste avec le Rapport 2006, l'analyse semble essentiellement le fait d'économistes, qui plus est macro économistes.**

Les dimensions historiques et culturelles sont largement absentes (§41 surtout) ; et si apports véritablement pluridisciplinaires il y a (sociologie, anthropologie, géographie, sciences politiques, juridiques, etc.), ils sont à la marge et peu visibles. Ils pourraient néanmoins sûrement mieux rendre compte de la multifonctionnalité<sup>46</sup> (qui est bien annoncée mais est souvent en contradiction avec l'analyse dominante du Rapport), ou des origines des disparités (phénomènes qui échappent souvent à l'analyse macro-économique). Ce, alors même qu'il est question d'économie politique, de coalitions et d'action collective, de tension entre modernité et tradition, de renforcement des capacités et du capital social et politique des acteurs... La combinatoire entre social et économique est inaboutie.

***La gouvernance : une notion intéressante mais à contextualiser***

*Ainsi le chapitre 11, consacré au "renforcement de la gouvernance, du local au global", évoque les "problèmes de gouvernance" et présente des "indicateurs de gouvernance", qui sont listés sans être explicités : "expression et responsabilité, stabilité politique, effectivité du gouvernement, qualité des règles, rôle de la loi, contrôle de la corruption". Un tableau reprend ces indices sous une forme quantitative (figure 11.1), les présentant comme l'agrégation statistique des réponses d'entreprises, de citoyens et d'experts sur la "qualité de la gouvernance". Il est bien précisé que la marge d'erreur est forte et que ces résultats n'expriment pas les opinions de la Banque Mondiale ou des pays membres. En d'autres termes, ce tableau se contente de reproduire des catégories préétablies (pays à base agricole, urbanisés, en transformation, à hauts revenus) sans contextualiser ces critères ou les mettre en relation les uns avec les autres. On peut par exemple se demander en fonction de quels critères, de quels objectifs, de quels intérêts, de quels groupes d'acteurs "l'effectivité du gouvernement" est-elle perçue comme haute ou basse. L'idéologie de la "bonne gouvernance", ici détaillée en six critères, se coule dans le moule évolutionniste de la théorie de la modernisation des années 50. Les questions de la décentralisation et de la démocratisation sont clairement mises en avant, ainsi que la nécessité d'une appropriation par les citoyens des pays concernés du besoin de réforme : "It is the Citizen of a country and their leaders who reform governance. Donors can only support those reforms." (11.4). Pour être cohérent avec cette excellente idée, il faudrait alors se doter de critères d'évaluation de la gouvernance qui émanent des acteurs concernés et qui donc ne seront pas nécessairement les mêmes partout (ou au moins qui pourront être hiérarchisés différemment), contrairement à ce que les paragraphes précédents laissent entendre.*

En ce qui concerne les outils propres à la discipline, il aurait été intéressant d'étayer davantage les démonstrations d'analyses microéconomiques (et structurelles), à l'échelle de l'exploitation tout particulièrement. Dans le chapitre 1, il est dit que "*the incidence of poverty among agricultural households is persistently much higher as confirmed by the micro evidence from myriad country poverty studies conducted by the World Bank over the past decades*" (§1.13). Il est dommage que ces études n'aient pas été davantage réinvesties dans le Rapport.

De telles analyses micro auraient sans doute pu contrebalancer les résultats de modélisation (modèles d'équilibre général calculable /MEGC), dont on connaît bien les défauts. D'abord, ces modèles s'appuient sur des hypothèses de parfaite adéquation des facteurs, notamment du facteur travail (un producteur

<sup>46</sup> Rappelons que la référence au terme "multifonctionnalité" de l'agriculture, mentionné dans le Résumé du Rapport provisoire (§11), disparaît dans la version quasi-finale.

agricole qui sort de l'agriculture trouve immédiatement du travail dans un secteur porteur, industriel ou de services), et ne tiennent pas compte de l'aversion au risque des producteurs, ou encore du décalage entre le moment où l'on sème et le moment où l'on récolte, par exemple. Ensuite, ils agglomèrent tous les pays en développement (le Brésil et le Mali, ce n'est pas tout à fait la même chose...), donnent des pourcentages de gain qui sont du niveau de la marge d'erreur et au final très faibles par rapport au volume du commerce international agricole.

Le fait que les études semblent se fonder sur des principes macroéconomiques de parfaite adéquation des facteurs sur le marché du travail rural est tout particulièrement gênant. D'autant qu'ils ne font pas écho au cadre d'analyse mobilisé dans le chapitre 9, précisément consacré à l'utilisation des marchés du travail comme voie de sortie de la pauvreté.

Ce chapitre 9 s'appuie justement, ce qui n'est pas banal dans le Rapport, sur un nombre important de travaux de recherche appliqués provenant du domaine de la microéconomie des ménages agricoles. Malheureusement cela ne l'empêche pas de se heurter aux limites inhérentes à l'analyse du marché du travail en milieu rural, et ne manque pas d'entraîner des contradictions qui entament la pertinence des recommandations politiques qui en découlent.

### ***Marché du travail rural***

*Les analyses du marché du travail se fondent souvent sur un principe de parfaite adéquation des facteurs sur ce marché. Ainsi dans le chapitre 5, il est dit que la structuration des filières par les supermarchés n'est pas forcément globalement défavorable aux petits producteurs qui peuvent travailler comme main d'œuvre d'appoint dans les grosses exploitations. Ailleurs, dans le chapitre 3, la sortie de l'agriculture des petits producteurs pour trouver du travail salarié sur les grandes exploitations ou en ville est présentée comme une voie de sortie de la pauvreté. Ces deux analyses ne tiennent pas réellement compte des fortes imperfections du marché du travail rural mais aussi urbain dans les PED.*

*Pourtant, en ce qui concerne le chapitre 9, les études utilisées sur le fonctionnement du marché du travail rural ont principalement été réalisées sous l'angle du modèle de ménage agricole (à la fois offreur et demandeur de travail, tout comme il est producteur et consommateur de biens). Et justement, l'apport de cette littérature est de considérer que les ménages agricoles prennent leurs décisions dans un contexte de fortes imperfections des marchés, en particulier du marché du travail. Or, à la différence des approches traditionnelles en économie du travail, ces travaux de microéconomie des ménages agricoles ne peuvent pas s'appuyer sur les données de salaire puisque le travail rural est principalement familial et donc non salarié. Malgré leurs nombreux apports dans la compréhension notamment du comportement d'offre de travail des ménages, les travaux de microéconomie des ménages agricoles n'ont donc pas vocation à analyser à proprement parler le fonctionnement du marché du travail. Il faudrait des études de fond sur les questions de revenu des agriculteurs et d'accumulation de capital. Le rapport lui-même souligne le manque d'études sur la structure et les performances du marché de l'emploi rural : "Much is left to be explored in understanding how to improve the functioning of rural labor markets" (9.84). La rareté de ce type d'analyses explique sans doute pourquoi la description des marchés de l'emploi rural est parfois contradictoire : dans le paragraphe 9.10, ces marchés sont présentés comme étant complexes, dualistes et segmentés alors qu'ils sont décrits comme étant relativement intégrés dans le paragraphe 9.45. De même les recommandations politiques sont assez faibles, et le chapitre fait l'impasse sur la question de la distribution foncière et sur ses liens avec le fonctionnement du marché du travail.*

- **Par ailleurs, les typologies paraissent somme toute fondées sur des oppositions (souvent binaires) assez simplificatrices, et il y aurait intérêt à travailler davantage sur les critères de distinction.**

Non seulement pour saisir toutes les nuances des phénomènes complexes, mais également pour y réinvestir les éléments intéressants mis en avant par ailleurs. Ces efforts de catégorisation, s'ils doivent être loués pour ce qu'ils établissent de pistes potentielles pour l'action, ne servent-ils pas en fait à construire de discours de légitimation de politiques publiques elles mêmes duales, plutôt qu'à mieux comprendre et rendre compte de la réalité<sup>47</sup> ?

### *Un dualisme simplificateur entre “nouvelle” et “vieille” agriculture*

*Le résumé du Rapport établit une typologie agricole assez étrange, en effectuant la distinction entre une “dynamic market-driven “new agriculture” led by high value activities” (§5), également définie plus loin comme “market-driven, state-assisted, civil society-influenced, and grounded in technological and institutional innovations”, et une “old agriculture” of staple foods and tropical exports commodities” (§42). Cette distinction simplificatrice où une nouvelle agriculture entre en compétition avec une vieille agriculture frôle le manichéisme, et semble plus élaborée en fonction de la réactivité du monde agricole au concept omniprésent de “nouvelle agriculture” que pour rendre compte de la réelle diversité agricole. Cette dichotomie est reprise plus loin dans la typologie des exploitations agricoles. Le résumé insiste sur la dualité intrinsèque du secteur agricole : “a highly modern sector of commercial farmers, multinational agribusiness firms, and supermarket chains coexists with another sector of tradition and subsistence” (§19). Dichotomie entre agriculture “capitaliste” et agriculture “paysanne” également simplificatrice, qui se prolonge au sein des petits producteurs entre une agriculture commerciale et de subsistance. Deux autres formes de dualisme sont soulignées, qui touchent le marché rural du travail (entre travail qualifié et travail non qualifié) et la migration dite “push” ou “pull” (migrations “accumultrices” ou “prolétaires”). On souligne “the pervasiveness of dualism in agriculture and rural society” (§21), sans plus de spécification. La complexité des stratégies paysannes, qui ne sont pas que paysannes, ni uniquement rurales, et les rapports d'exploitations entre catégories rurales sont évacués.*

- **La dimension temporelle des politiques et de leurs impacts pose problème tout au long du Rapport.**

Et encore plus spécifiquement dans le chapitre 10 : sur les agendas, il n'y a pas de prise en compte des séquences, de l'ordre dans lequel mettre en œuvre les politiques envisagées. Bien que le Rapport fasse souvent référence au long terme (la génération), la question des cheminements temporels est ignorée. Ce qui est très problématique, car un agenda sans calendrier perd pertinence et crédibilité ! L'importance d'assurer la cohérence dans le temps du déploiement des politiques envisagées est pourtant cruciale pour une mise en œuvre effective des politiques. Pour ne donner qu'un exemple parmi tant d'autres : il paraît vraisemblable que le renforcement des capacités doit initier les processus de réformes, et non pas intervenir après. Le même type de question s'adresse à l'ordre dans lequel il convient de rendre marchand le secteur de subsistance, par rapport au rythme de déploiement de nouvelles opportunités et au rythme

*47) Question qui a du être posée à l'équipe de rédaction qui a effectué quelques modifications à ce sujet dans la version quasi-définitive du Rapport. Ainsi, s'il est toujours question de “new agriculture” dans la version quasi-finale, en revanche le terme “old agriculture” disparaît au profit de “subsistence farming”. Par ailleurs, on note une tentative pour faire figurer davantage dans le texte du Résumé une vision de l'hétérogénéité de l'agriculture - tentative atténuée par le fait qu'une vision dualiste de l'agriculture semble encore plus primer dans le Chapitre 3 et qu'il n'y a pas de bouleversements de fond induits dans l'agenda pour l'agriculture par exemple.*

d'amélioration des compétences et d'acquisition de capital humain. Les dangers découlant d'un mauvais séquençage des politiques auraient mérité d'être au moins évoqués dans le Rapport (ou au moins de signaler les conditions pratiques à ce séquençage : besoins et freins).

Toutes ces remarques méthodologiques se veulent prudentes, compte tenu de la **difficulté de l'exercice de lecture globale du Rapport**, comme mentionné en introduction. Cette analyse volontairement critique n'oublie cependant pas que ces failles sont inévitables dans un rapport d'une telle ampleur (effectivement très fourni et complet sur bien des aspects), et par nature pluriel dans la rédaction comme dans les sensibilités. Les difficultés méthodologiques sont inhérentes à la nature de l'exercice, mais aussi sans doute au sujet traité : le secteur agricole ne comporte-t-il pas en soi des défis ou obstacles méthodologiques, du fait du désintérêt dont il a souffert durant les précédentes décennies d'une part, mais aussi par les difficultés de la recherche micro, du recueil et du suivi de données comme de l'analyse prospective ?

Les observations aspirent donc humblement à souligner les grandes tendances propres à la construction et au travail d'analyse adopté, et à mettre en lumière les failles et limites qu'elles comportent. Les auteurs du Rapport rappellent en effet le manque d'études ou la difficulté de récolter des données sur le développement agricole et rural. Ainsi mettent-ils en garde, lorsqu'il s'agit d'analyser par exemple l'impact des politiques et des changements institutionnels comme source de croissance de la productivité (cf. §2.16), ou l'impact de la migration comme voie de sortie de la pauvreté spécifiquement pour les ménages ruraux (du fait de la difficulté d'effectuer un suivi des ménages qui partent, cf. §3.80). Il est également reconnu que les questions d'économie politique restent à approfondir : "much remains to be learned about the political economy of agricultural policymaking, a theme running throughout the Report" (§1.82), de même que : "*much is left to be learned in how to manage the political economy of agriculture for development*" (§47). Ce qui explique peut-être que bien des interrogations restent ouvertes : "*much is left to be explored in understanding how to improve the functioning of rural labor markets*" (§9.84), ou encore "*more research would be useful to find out "what works, where, and why" in fighting corruption, especially if public investment in agriculture is to be increased*" (§11.33).

Nous ne pouvons par conséquent que rejoindre les rédacteurs dans leur constat et appeler à un nouvel élan pour la recherche multidisciplinaire dans le domaine agricole et rural. En saluant la qualité de ce travail ambitieux, espérons que ce Rapport 2008 sera l'impulsion pour une reconsidération des travaux sur l'agriculture dans/pour le développement.



# *Résumés du Rapport provisoire par chapitre\**

*\* Mise en garde : ces résumés ont été effectués par Oriane Turot (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT) et n'ont pas fait l'objet d'une traduction professionnelle. Fidèles à la structure des chapitres, ils sont donc néanmoins à utiliser avec précautions.*

# Sommaire

## **Partie I** **Pourquoi utiliser l'agriculture pour le développement ? 43**

1. Croissance et pauvreté dans les trois mondes agricoles 43
2. Performance, diversité et incertitudes de l'agriculture 46
3. Foyers ruraux et voies de sortie de la pauvreté 50

## **Partie II** **Comment utiliser l'agriculture pour le développement ? 54**

4. Révoquer les politiques coûteuses de commerce, prix et subvention 54
5. Relier l'agriculture aux marchés 58
6. Soutenir la compétitivité des petits exploitants par des innovations institutionnelles 62
7. Innover par la science et la technologie 66
8. Rendre les systèmes agricoles plus durables au niveau environnemental 71
9. Utiliser les marchés du travail comme des voies de sortie de la pauvreté rurale 77

## **Partie III** **Comment formuler et mettre en œuvre des agendas adaptés d'agriculture pour le développement ? 81**

10. Elaborer des agendas nationaux pour les trois mondes agricoles 81
11. Renforcer la gouvernance, du local au global 87

# *Partie I*

## *Pourquoi utiliser l'agriculture pour le développement ?*

### **Chapitre 1 - Croissance et pauvreté dans les trois mondes agricoles**

#### **Introduction**

Les trois quarts des pauvres dans les PED (avec une ligne de pauvreté à 2 dollars par jour) vivent en milieu rural. En 2020, la population restera majoritairement rurale dans la plupart des pays. Si l'on veut sérieusement s'intéresser à la pauvreté, il faut donc s'occuper du développement de l'agriculture.

C'est possible, car il existe de nombreux exemples de réussites, comme avec la rapide croissance agricole et réduction de la pauvreté rurale grâce aux changements institutionnels en Chine depuis 1978, ou la révolution verte en Inde dans les années 1960. La croissance agricole fut le précurseur de la croissance non agricole, de même que les révolutions agricoles précédèrent les révolutions industrielles en Angleterre et au Japon.

Il y a aussi d'extraordinaires opportunités commerciales, avec les cultures de haute valeur tant au niveau des marchés nationaux (les produits laitiers au Kenya, l'élevage en Asie, les légumes pour les supermarchés d'Amérique latine) qu'internationaux (café biologique au Rwanda, horticulture en Inde, fruits au Chili), ainsi que le développement des biocarburants (Brésil).

Il y a certes, de nombreux échecs, notamment en Afrique subsaharienne, où les rendements et les niveaux de pauvreté stagnent, contrairement à l'Asie. D'importants défis existent aussi dans d'autres régions, comme réorienter la main d'œuvre hors de l'agriculture, relier les foyers ruraux pauvres aux nouveaux sous-secteurs dynamiques de l'agriculture, mieux utiliser les ressources naturelles et fournir des services environnementaux.

Pour que l'agriculture réalise son potentiel de développement, les gouvernements doivent dépasser un héritage de biais politiques, sous investissement et mal investissement, et les donateurs doivent remédier à leur négligence. Avec la globalisation, les innovations institutionnelles, les nouvelles technologies biologiques et de l'information et le changement des conditions agro-écologiques, des opportunités se présentent pour une nouvelle agriculture avec de nouveaux défis. Cela requiert une meilleure compréhension de l'économie politique de l'élaboration des politiques agricoles.

Dans une perspective macro, ce chapitre défend que dans de nombreux cas, investir plus et mieux dans l'agriculture est rentable, et propose trois typologies de pays - économies à base agricole, en transition et urbanisées - pour aider à élaborer des politiques différenciées selon les situations.

#### **I. Agriculture et transformation structurelle - deux faits stylisés**

**La contribution de l'agriculture à la croissance est essentielle, mais décline avec le développement des pays**

Le rapport part de deux phénomènes structurels :

- à un bas niveau de développement, la part de l'agriculture dans l'économie et l'emploi est importante (respectivement plus de 50% et 85%).

- il existe un écart large et persistant entre la part de l'agriculture dans le PNB et dans la force de travail, avec une convergence seulement à un très haut niveau de développement.

### **L'avantage comparatif de l'agriculture pour la réduction de la pauvreté**

L'agriculture a un rôle essentiel mais évolutif dans la croissance et la réduction de la pauvreté. On reste dans le paradigme de la transition structurelle. L'expérience historique du rôle de l'agriculture (Europe, Japon, Taïwan, Chine et Corée du Sud) reste toujours valable aujourd'hui.

## **II. Agriculture et développement - trois archétypes de pays**

En considérant deux critères (part de la main d'œuvre et part de l'agriculture dans le PNB), on peut distinguer trois typologies d'économies : pays basés sur l'agriculture, en transition et urbanisés. Cependant chaque pays est différent et il existe des différences à l'intérieur de chaque pays, il faut donc des politiques sur mesure, adaptées à chaque situation.

### **Les pays basés sur l'agriculture - gérer le problème alimentaire**

Pour les pays centrés sur l'agriculture, le problème central reste alimentaire. L'agriculture peut être le moteur de la croissance, mais ses effets sur la pauvreté dépendent de la position des pauvres sur le marché et de l'élasticité des prix de la demande alimentaire. Les pauvres ne gagneront que si l'augmentation de la production est plus forte que la chute des prix. Et donc, ils peuvent très bien perdre.

### **Les économies en transition - gérer le problème de disparité**

Dans les économies en transition, la transition laisse des inégalités de revenu entre secteur agricole et non agricole, et la migration conduit à la congestion urbaine et à l'urbanisation de la pauvreté. La protection agricole n'offre que des succès limités. Il est préférable de développer une agriculture pro-pauvres, à la fois par une augmentation de la productivité dans les produits de base, mais surtout, en faisant face à la demande croissante pour les produits d'élevage et les cultures à forte valeur ajoutée. Le développement de l'emploi rural non agricole (notamment le commerce et le transport) est également important.

### **Les économies urbanisées - gérer le problème de subvention agricole**

Dans les économies urbanisées (comprenant la plupart des pays d'Europe de l'Est, Asie centrale et Amérique latine), l'agriculture comporte des sous secteurs avec des avantages comparatifs, et fournit des services environnementaux (biocarburants, préservation de la biodiversité). La croissance agricole permet de réduire la pauvreté au Chili, mais non au Brésil où la majorité de la réduction de la pauvreté rurale vient des transferts de revenus.

## **III. Le potentiel de l'agriculture pour le développement a souvent été tronqué**

Le rapport souligne que, pour les dernières années, la croissance agricole s'est ralentie (par exemple, seulement de 0.66% par an en Inde au cours des 12 dernières années). Les raisons peuvent être multiples :

- La productivité plus faible du secteur agricole par rapport aux autres secteurs, dans certains pays.
- Des politiques macro-économiques et des politiques de prix défavorables à l'agriculture.
- Des biais urbains dans la dépense publique, alors que les études montrent une très bonne rentabilité dans le secteur de la recherche / développement agricole, ou des dépenses trop élevées de subventions dans les biens privés (engrais, crédits) par rapport aux biens publics (recherche, infrastructures rurales, éducation et santé).
- Une baisse considérable de l'aide publique à l'agriculture, qui est passée de 18.1% en 1979, à 3.5% en 2004.

## **IV. Vers une compréhension politique et économique de l'élaboration de politique agricole**

Le processus d'élaboration de politique agricole peut être vu comme le résultat d'une lutte entre différentes coalitions d'acteurs, pour et contre les politiques agricoles, s'affrontant en vue de l'accès à des ressources limitées.

### **Le défi de l'action collective et le rôle critique des croyances et de l'État pour générer un engagement politique**

Les OP sont considérées comme des groupes d'intérêts, au même titre que les lobbies industriels. Tous ces acteurs possèdent un "capital politique" qui leur permet de chercher à influencer les décisions. La création de capital politique suppose des ressources financières et humaines, ainsi qu'un capital social important. Or, dans ce domaine, les agriculteurs des pays pauvres sont défavorisés car ils sont nombreux et souvent dispersés. Au contraire, dans les pays industrialisés, les agriculteurs ont su constituer des groupes d'intérêts puissants. Le processus de démocratisation dans les PED a accru les possibilités pour les petits agriculteurs de s'organiser et de transformer du capital social en capital politique : le cas de l'Afrique de l'ouest est cité comme un exemple où les organisations de producteurs et le parlement sont associés aux stratégies et politiques (renvoi au chapitre 11).

La croyance encore répandue dans les PED que l'industrialisation et l'urbanisation sont les moteurs du développement, conduit à négliger l'agriculture, en pensant que l'investissement agricole n'est pas nécessaire pour réaliser l'industrialisation. Le rôle des États asiatiques dans la révolution verte, sous une forme autoritaire (Chine, Indonésie) ou démocratique (Inde) est également souligné.

### **De l'engagement politique au choix de l'instrument et à la mise en pratique**

Mais si la pression par les agriculteurs est importante, il est néanmoins nécessaire de choisir les bons instruments de politique (renvoi au chapitre 4) : par exemple, les OP demandent souvent des protections aux importations, des subventions pour les intrants et le soutien des prix. Mais ces politiques bénéficient davantage aux grands qu'aux petits paysans, sont souvent inefficaces et entraînent des distorsions à la fois dans l'agriculture et le reste de l'économie (ce qui est du en partie au fait que les grands agriculteurs sont influents au sein des OP).

### **Pourquoi les donateurs réduisent-ils leur soutien ?**

Le scepticisme de nombreux dirigeants africains et des donateurs peut être lié à de nombreux échecs du passé : développement rural intégré à grande échelle, système de vulgarisation "training and visit", mécanisation agricole, ou approche uniforme ("one-size-fits-all"), d'où l'intérêt de renforcer les capacités nationales dans l'analyse des politiques et d'investir dans la gouvernance et les institutions pour une mise en œuvre efficace.

## **Conclusion**

Le Rapport insiste sur les nouvelles opportunités : globalisation, innovations institutionnelles, développements technologiques et changement environnemental. La nouvelle agriculture sera dirigée par le marché, assistée par l'État et influencée par la société civile.

Le développement de l'agriculture devra être accompagné par celui de l'économie rurale non agricole et par la migration vers les centres urbains dynamiques.

# Chapitre 2 - Performance, diversité et incertitudes de l'agriculture

## Introduction

Il y a 25 ans, dans le dernier rapport sur l'agriculture en 1982, la grande question était de savoir si l'agriculture allait pouvoir nourrir la population. Aujourd'hui, au niveau mondial, le pari est gagné avec l'augmentation des rendements, de la production par tête, et la baisse des prix. Mais le futur pourrait réserver de grandes incertitudes, avec des ressources de plus en plus rares, des risques accrus dus au changement climatique, et des prix énergétiques plus élevés.

Cependant selon les régions les succès sont plus mitigés. La croissance agricole est insuffisante dans les pays à base agricole, surtout en Afrique sub-saharienne, pour achever une transformation structurelle soutenue. Et presque partout, les revenus agricoles n'augmentent pas assez pour entraîner une réduction rapide de la pauvreté rurale.

Pour les pays en transition, qui ont mené l'augmentation mondiale de la production alimentaire, le défi est différent : il s'agit de soutenir la croissance des revenus et la réduction de la pauvreté malgré le déclin des prix des céréales et des exportations tropicales traditionnelles. La demande accrue de produits de haute valeur, d'horticulture et d'élevage, dans les économies à forte croissance offre des opportunités pour se diversifier dans de nouveaux marchés.

## I. Le succès global de l'agriculture est conduit par la croissance de la productivité dans les PED

Le Rapport s'appuie sur des analyses statistiques sur le long terme (40 ans) par sous-continent. La croissance du secteur agricole provient en premier des PED (2,6 % par an dans les PED contre 0,9% dans les pays industriels - augmentation des rendements céréales de 2,7% dans les PED contre 1,8% dans les pays industrialisés). Mais ce succès mondial cache de fortes différences selon les sous-continentes, surtout pour l'Afrique. Si les rendements ont quadruplé en Asie de l'Est, ils ont quasiment stagné en Afrique subsaharienne.

La révolution verte a partout démarré vers la fin des années 1960, mais elle est encore attendue en Afrique subsaharienne. La croissance de la production par agriculteur (indicateur central de la révolution verte) a été de 3,5 % par an en Asie et de 0,6% en Afrique ces vingt dernières années avec des exceptions (Nigeria, Mozambique, Soudan, Afrique du Sud 2% par an). Les productions de l'élevage ont doublé ces quinze dernières années dans les PED (7% d'augmentation par an pour le poulet).

Pour chacun des trois facteurs qui sont déterminants dans la révolution verte, l'Afrique est loin derrière l'Asie :

- L'irrigation qui est un fort facteur de croissance : 40% des terres sont irriguées en Asie mais seulement 2,6 % en Afrique ;
- L'utilisation de nouvelles variétés : en Asie 72% des surfaces pour le riz, très faible en Afrique ;
- L'utilisation d'engrais : aujourd'hui le fermier asiatique avec 130 kg /ha consomme plus d'engrais que celui des pays développés. L'Afrique plafonne à 8 kg/ha.

Les gains de productivité proviennent essentiellement de l'investissement dans la recherche-développement et les variétés améliorées, mais les infrastructures, le capital humain et la santé ont aussi leur importance. Les changements politiques et institutionnels sont des compléments essentiels de ces mesures pour la croissance de la productivité.

## II. Une croissance inégale selon les régions et pays

Les progrès dans les PED pris comme un groupe ont été influencés par les gains significatifs en Asie et surtout en Chine. Au-delà des moyennes de croissance, la croissance par tête de population agricole présente de plus fortes disparités, de 0,9% en Afrique subsaharienne à 3,1% en Asie du sud-est sur les 25 dernières années. Il y a aussi de fortes différences de performance entre pays d'une même région, et même avec des taux de croissance équivalents, le Pakistan n'a pas eu le même succès que le Vietnam à cause de fortes inégalités dans l'accès à la propriété et aux biens de production comme la terre et l'eau d'irrigation.

Un trait distinctif de l'Afrique est la forte variabilité selon les pays et sur le temps au cours des 25 dernières années, plusieurs pays ayant même connu des périodes importantes de croissance négative associées avec des conflits ou crises économiques. Une autre caractéristique de l'Afrique sub-saharienne, qui n'a pas été atteinte par la révolution verte, a été la faible performance des récoltes. Il existe plusieurs raisons à cette différence entre l'Afrique et l'Asie. En effet, en Afrique, plusieurs facteurs sont défavorables : la dépendance aux pluies, la diversité des variétés cultivées, le manque d'infrastructure, des politiques défavorables à l'agriculture et de faibles investissements. En Afrique la croissance de la production est due à l'augmentation des surfaces alors qu'en Asie ce sont uniquement les rendements qui entraînent la croissance.

Un encadré analyse plus dans le détail les facteurs qui expliquent ces différences :

- La densité de population qui est faible en Afrique ? Non, en fait, pondérée par la qualité de la terre la densité de population est comparable à celle de l'Asie.
- La diversité agro-écologique : elle est trop importante en Afrique et impose des progrès technologiques sur plusieurs variétés et milieux écologiques alors qu'en Asie la diversité est moins forte (la production irriguée domine et le riz représente 43 % de la production).
- Les infrastructures : leur sous-développement en Afrique explique les coûts importants de mise sur le marché.
- Le prix des engrais : en Afrique les engrais sont deux fois plus chers qu'en Asie (rapporté aux prix agricoles).
- Les politiques agricoles : l'agriculture africaine est taxée alors qu'en Asie elle est subventionnée.
- La dégradation des sols est très forte en Afrique et la baisse de la fertilité est une raison centrale de la crise alimentaire.

## III. La performance est le reflet de différentes conditions sous-jacentes

Les différences de performances des pays et régions reflètent en partie la vaste diversité des systèmes de production agricole, en tenant compte du potentiel agro-climatique, de la densité de population, des investissements en infrastructure et technologie, de l'accès aux marchés et aux services. Les systèmes d'information géographique permettent maintenant de quantifier et représenter plusieurs de ces facteurs.

Il ressort que 65 % de la population rurale de l’Afrique subsaharienne vit dans des zones à faible potentiel et avec peu d’accès au marché contre 25% en Asie du Sud. Cette analyse multicritère permet de définir des “zones marginales” qui ont peu de facteur favorable pour une agriculture orientée vers le marché.

Doit-on investir dans les agricultures des zones marginales pour lutter contre la pauvreté ? La réponse n’est pas simple. Si la pauvreté est concentrée dans des zones non favorisées au Brésil, Cambodge, Kenya, par contre dans d’autres pays (Thaïlande) le taux de pauvreté est plus fort en zone favorable (potentiel et accès au marché) qu’en zone marginale. Le plus grand impact sur la pauvreté peut donc être obtenu en stimulant la croissance des régions favorisées, en augmentant les revenus des petits exploitants et en créant des emplois. Dans les zones marginales où les pauvres sont particulièrement vulnérables et où la migration est une alternative, le défi est d’améliorer la résilience des systèmes agricoles.

#### **IV. La nouvelle agriculture - des opportunités par la diversification**

Les agriculteurs dans les zones de bon potentiel agricole et avec un accès aux marchés (env. 60% de la population agricole des PED) sont confrontés à un défi d’ordre différent. Ici, la diversification dans des produits de haute valeur à destination des marchés émergents est une opportunité d’augmenter les revenus des agriculteurs et de compenser le déclin des prix des céréales et des exportations traditionnelles.

Les régimes alimentaires évoluent avec l’augmentation des revenus et l’urbanisation. Dans les économies en transition et urbanisées, les modèles alimentaires évoluent des céréales, racines et tubercules vers des produits d’élevage, huiles végétales, fruits et légumes. L’horticulture et l’élevage sont les marchés ayant l’expansion la plus rapide, avec également de nouveaux marchés émergeant pour les grains d’alimentation pour le bétail et pour les biocarburants. Le fait que la plupart des produits alimentaires dans cette nouvelle agriculture soient périssables, combiné avec des normes de qualité et sanitaires croissantes, explique une augmentation de l’intégration verticale dans les systèmes alimentaires.

Les opportunités sont les suivantes :

- La demande des pays développés pour les produits horticoles est en forte augmentation. L’horticulture crée des revenus et de l’emploi et les prix augmentent, mais a aussi des contraintes nombreuses (fort coût des intrants, diversité des produits, risque du marché).
- Les produits de l’élevage ont une demande en forte croissance et des prix soutenus.
- Les énergies bio devraient aussi se développer avec une pression sur les prix du maïs et du sucre.
- Les produits de haute valeur destinés à l’exportation (horticulture, élevage, poisson, fleurs coupées, et produits bio) offrent une opportunité de se diversifier et occupent une place bien plus importante dans les exportations des PED que les produits traditionnels. Mais les denrées d’exportation traditionnelles offrent également des opportunités d’entrée sur les marchés de haute valeur, avec une forte croissance sur la dernière décennie pour le café, les produits bio et le commerce équitable.

#### **V. Perspectives futures - une incertitude croissante ?**

Bien que les systèmes agricoles et alimentaires aient eu un large succès dans certaines régions en développement sur les quarante dernières années, pourront-ils répondre à la demande alimentaire pour les vingt-cinq prochaines ? Et si oui, cette augmentation de la production pourra-t-elle se faire de façon durable et respectueuse de l’environnement ? D’autant plus qu’il faut tenir compte de sévères nouvelles contraintes, et d’incertitudes concernant le changement climatique et les capacités scientifiques à les affronter. À savoir :

- La terre est de plus en plus rare avec entre autre l'urbanisation et la dégradation de la fertilité (1/3 des gains de productivité est perdu par la dégradation des sols en Chine et Pakistan). L'augmentation des surfaces en Afrique et Amérique latine où la densité est faible se fera au détriment de la forêt.
- L'eau sera de plus en plus rare (surexploitation des nappes) alors que l'irrigation est un facteur central des augmentations de rendements.
- Le changement climatique qui pourrait être tragique pour l'agriculture des régions tropicales contrairement aux régions tempérées.
- L'augmentation du prix de l'énergie qui a des effets sur le prix des engrais et de l'irrigation.
- La science rencontre des limites (l'accroissement des rendements se ralentit pour le maïs, le riz et le blé). Les résultats de la recherche génomique et des OGM sont problématiques.

Le futur est donc incertain. Des études pensent que l'offre suivra la demande et les prix agricoles devraient continuer à diminuer. Tout dépendra des investissements. Par contre les différences entre les agricultures pauvres et riches devraient se creuser. En effet tous les pays devront augmenter leur capacité à amortir les chocs (des nouvelles contraintes) par la réduction du risque de production (une meilleure maîtrise de l'eau et des variétés résistantes à la sécheresse). Les pays riches pourront mieux contrôler ces chocs car des augmentations des prix des denrées alimentaires auront moins d'impact sur les revenus réels. Les perspectives sont plus sombres pour les pays les moins développés.

## Conclusion : quatre défis pour aller de l'avant

- Élaborer des politiques pour promouvoir une utilisation durable des ressources naturelles, soutenir le progrès technologique, et donner les moyens aux systèmes de production agricole de s'adapter et mieux résister aux chocs.
- Soutenir et étendre les succès agricoles des zones favorisées aux zones moins favorisées; assurer la sécurité alimentaire dans les pays sans littoral qui ont une forte croissance démographique, peu de ressources agricoles et un accès difficile aux marchés alimentaires mondiaux.
- Augmenter les revenus agricoles pour réduire la pauvreté rurale, particulièrement dans les économies à base agricole et en transition ; dans les zones à potentiel, répondre aux marchés qu'ils soient locaux ou mondiaux par des productions à haute valeur ajoutée. Le défi est de relier les petits exploitants à ces marchés, directement ou par les marchés du travail.
- Dans les régions marginalisées, pour lutter contre l'extrême pauvreté, améliorer la productivité de l'agriculture de subsistance, diversifier la production pour répondre aux nouveaux marchés quand cela est possible et favoriser les emplois non agricoles et la migration comme voie de sortie de la pauvreté (chap. 3).

# Chapitre 3 - Foyers ruraux et voies de sortie de la pauvreté

## Introduction

Les agriculteurs restent en grande partie des petits exploitants, qui sont confrontés à des défis croissants pour être compétitifs.

Ce chapitre analyse les stratégies de subsistance pour comprendre comment la croissance agricole peut réduire la pauvreté rurale, en s'appuyant sur la caractéristique de la dualité entre les petits exploitants entrepreneurs orientés vers le marché, et les petits exploitants engagés dans l'agriculture de subsistance.

La faible dotation en actif des ménages associée aux défaillances de marchés peut précipiter les ménages dans le piège de la pauvreté.

Il existe trois voies de sortie de la pauvreté complémentaires : l'entreprise agricole, l'économie rurale non agricole, et la migration vers les villes ou l'étranger.

## I. Des moyens d'existence hétérogènes : typologie des ménages ruraux

Le rapport dresse d'abord une typologie des ménages ruraux selon qu'ils tirent leurs revenus :

- **De l'agriculture** : Les petits exploitants agricoles sont caractérisés par une dualité entre ceux orientés vers le marché, et ceux engagés dans une agriculture de subsistance.

- **Du marché du travail** : On introduit ici une distinction entre le travail salarié agricole ou dans l'économie rurale non agricole, et le travail indépendant non agricole.

- **De la migration** : Les transferts provenant des membres ayant migré fournissent alors un revenu au ménage.

Les ménages ruraux diversifient souvent leurs sources de revenus et combinent ces différentes stratégies, mais sont tout de même spécialisés dans une de ces activités.

Les politiques doivent viser à permettre aux ménages d'accumuler les actifs, de passer de l'agriculture de subsistance à l'agriculture orientée vers le marché, du travail non qualifié au travail qualifié, et de suivre un mouvement de migration "pull" et non "push".

## II. Les positions en actifs des ménages ruraux

La dotation en actifs des ménages détermine leurs stratégies. Il existe plusieurs types de capital inégalement répartis :

**Le capital humain** : il est bas, inégal et pas toujours croissant. L'éducation et la santé composent le capital humain, qui peut être affecté par la mortalité et les migrations qui affectent la démographie. Ce capital est très inégalement réparti entre les populations rurales et urbaines, mais aussi au sein des populations rurales selon les sexes et les ethnies.

**Le capital foncier** : la pression foncière ne cesse d'augmenter, et la répartition des terres est très inégale, selon un schéma bimodal où à côté de fermes de plus en plus petites on trouve de très grandes exploitations.

**Le capital immobilisé dans l'élevage** : également de répartition très inégale, il constitue le capital le plus important après le foncier, et souvent la seule stratégie de survie en zone aride.

**Le capital social** : l'appartenance à des organisations formelles ou informelles, communautés ou réseaux est un capital majeur pour les pauvres ruraux. Les organisations de producteurs sont considérées comme pouvant accroître le capital social formel des agriculteurs et améliorer la compétitivité des petits producteurs.

### **III. Comportement des ménages en cas de défaillances de marché : rationnel, malgré les apparences**

**La défaillance de marché est une caractéristique des petites exploitations agricoles.** Les ménages ne sont pas toujours capables de répondre aux incitations par les prix en augmentant leur production, à cause des hauts coûts de transaction et des imperfections du marché du travail, du crédit, et du manque d'épargne et d'information.

**Les actifs déterminent le bien être du ménage en cas de défaillance de marché** : en deçà d'un minimum d'actifs, les ménages peuvent tomber dans la trappe à pauvreté. Les politiques sont donc appelées à soutenir la dotation en actifs ou à palier aux défaillances de marché et aux risques.

**Les risques sont omniprésents et les réponses coûteuses pour les ménages.** Les conditions climatiques et les accidents de santé constituent les deux principaux risques, dont les dommages sont aggravés par l'absence de marché des assurances et les défaillances du marché du crédit. Les chocs peuvent se répercuter sur les recettes courantes, ou entraîner la dégradation et destruction des actifs, ce qui peut alors plonger les ménages dans la trappe à pauvreté.

**Les chocs peuvent avoir des conséquences irréversibles**, en menaçant la santé, l'éducation des enfants et en dégradant l'environnement.

### **IV. Les sources de revenu rural et les stratégies de subsistance**

**Les ménages pauvres dépendent davantage du revenu agricole.** D'autre part les femmes participent de plus en plus à la production agricole, mais s'investissent inégalement dans le travail salarié, les cultures de subsistance ou de rente selon la place et la liberté que la société leur octroie.

**Les petits exploitants sont confrontés à des défis croissants.** Le Rapport pose ici la question de l'efficacité des petits exploitants : établissant un lien entre la taille et l'efficacité de l'exploitation, il préconise une politique d'accès à la terre et de redistribution aux petits exploitants, satisfaisant ainsi aux critères d'efficacité et d'équité. Pourtant le Rapport reconnaît également que dans certains pays, à cause des défaillances de marché, les grandes exploitations sont plus productives. Les imperfections des marchés des capitaux et des assurances et les coûts de transaction empêchent les marchés de la vente et de la location d'allouer les terres aux plus efficaces. Ceci, avec l'insécurité des droits de propriété, favorise la concentration en grandes fermes. Les politiques mises en œuvre doivent donc cibler conjointement le foncier, le capital et le risque.

D'autre part les économies d'échelle réalisées tant sur les intrants que la production dans la "nouvelle agriculture" peuvent annuler les avantages de la petite agriculture et entraîner un déclin de l'agriculture familiale. Cependant, en dépit d'un pessimisme répandu sur la crise des petits exploitants, le Rapport souligne les opportunités de développement prometteuses dans ce qui suit.

**Les petits exploitants entrepreneurs et la coopération** : le Rapport avait déjà établi la distinction au sein des petits exploitants entre ceux engagés dans l'agriculture de subsistance et les entrepreneurs orientés vers le marché. Ces derniers fournissent une production de haute valeur, possèdent un meilleur

capital humain, pas un capital foncier plus important mais des terres de meilleure qualité et un accès à l'irrigation. Les politiques doivent encourager les petits exploitants dans la voie entrepreneuriale.

Les petits exploitants peuvent agir collectivement, notamment en se regroupant en organisations de producteurs qui offrent des gains de productivité et de nouvelles opportunités, mais souffrent souvent de problèmes de gestion.

Le Rapport propose également de promouvoir la coopération entre les petites et grandes exploitations afin de permettre aux premiers de réaliser des économies d'échelle, mais pour cela encore les exploitants doivent déjà disposer d'un bon pouvoir de négociation face au pouvoir dont disposent les grandes organisations sur le marché.

Ainsi, tandis que les petits exploitants entrepreneurs orientés vers le marché peuvent profiter avec succès des opportunités offertes par la "nouvelle agriculture", pour ceux engagés dans l'agriculture de subsistance, l'agriculture est un mode de vie, complété par des revenus non agricoles et issus de la migration.

**La diversification des revenus par l'emploi salarié et le travail indépendant non agricole :** il existe une inégalité entre les ménages disposant de bons actifs qui peuvent se diversifier dans des activités non agricoles, et les ménages pauvres qui assument des emplois non agricoles peu rémunérateurs. Les emplois salariés agricoles sont également plus associés à la pauvreté que les emplois salariés non agricoles. L'âge, l'éducation, le sexe et l'ethnicité conditionnent la participation au travail salarié ou indépendant, agricole ou non agricole, les individus possédant le meilleur capital humain obtenant généralement des emplois salariés non agricoles apportant un meilleur bien-être.

**Sortir, s'en sortir, et accéder au capital par la migration :**

- la migration saisonnière permet de traverser la saison sèche
- la migration temporaire vers la ville ou l'étranger fournit des transferts au reste du ménage
- la migration longue ou permanente répond à des facteurs de "push" et "pull"

On note cependant que les plus pauvres n'ont souvent pas les moyens de migrer, tandis que les migrations intenses privent les milieux ruraux des individus les plus jeunes, plus éduqués et plus qualifiés. La migration de la ville vers la campagne en cas de crise peut aussi agir comme un filet de sécurité.

## V. Trois voies complémentaires de sortie de la pauvreté

Le Rapport présente trois stratégies des ménages ruraux, selon qu'ils s'orientent vers l'agriculture, le marché du travail ou la migration. Il analyse l'efficacité de ces stratégies en tant que voie de sortie de la pauvreté sur le long terme, tout en précisant que les ménages suivent souvent plusieurs stratégies en même temps et que le succès réside dans la diversification.

**La voie agricole :** des "success stories" mettent en avant le cas de petits exploitants entrepreneurs s'orientant vers le marché (comme avec la libéralisation des marchés agricoles au Vietnam), ou diversifiant leurs cultures et leurs élevages avec succès.

**Le travail non agricole,** en revanche, permet une réduction de la pauvreté pour les petits exploitants engagés dans l'agriculture de subsistance. Les affaires et le commerce restent des stratégies réservées aux populations bien connectées.

**La migration** est une voie de sortie de la pauvreté pour les ménages ruraux qui bénéficient de transferts, mais la situation de ceux qui migrent reste plus difficile à évaluer.

Ces trois voies sont donc souvent complémentaires, et peuvent interagir dans un schéma vertueux qu'on peut présenter comme suit :

- Une **exploitation agricole réussie** (impulsée par exemple par la Révolution verte)
- Permet une **meilleure éducation** des enfants
- Qui une fois adultes suivent une **migration**
- Ils obtiennent des emplois mieux rémunérés et envoient des **transferts**
- Qui permettent à leur famille de soutenir la **compétitivité de l'exploitation**

## Conclusion

La conclusion reprend trois idées fortes développées dans ce chapitre et en tire les politiques correspondantes :

- L'agriculture, le travail non agricole et la migration sont trois voies de sortie de la pauvreté puissantes et complémentaires.

Mise en place de politiques qui améliorent les actifs et le contexte, tenant compte de l'hétérogénéité des dotations et des activités

- Le secteur des petits exploitants agricoles est caractérisé par la dualité suivante :
  - petits exploitants orientés vers le marché
  - petits exploitants engagés dans une agriculture de subsistance

Mise en place de politiques qui profitent aux deux en accélérant le passage de l'agriculture de subsistance à l'agriculture orientée vers le marché. En tenant compte de la variation et de la complémentarité des sources de revenus, les politiques peuvent aussi avoir un effet indirect sur les revenus des ménages agricoles en améliorant les résultats du travail non agricole et de la migration.

- Les récents changements dans le marché alimentaire mondial, la science et la technologie, et une large gamme d'institutions qui affectent la compétitivité, créent de nouveaux défis et de nouvelles opportunités pour les petits exploitants entrepreneurs.

Mise en place de politiques qui encouragent les entrepreneurs à saisir ces opportunités et leur permettent ainsi de sortir de la pauvreté par la voie agricole.

# *Partie II*

## *Comment utiliser l'agriculture pour le développement ?*

### **Chapitre 4 - Révoquer les politiques coûteuses de commerce, prix et subvention**

#### **Introduction**

Les politiques commerciales agricoles globales coûtent aux pays en développement environ 15 fois plus qu'ils ne reçoivent en aide au développement. La taxation de l'agriculture dans ces pays, ainsi que les défaillances de politiques et d'investissement doivent être corrigées. Les politiques agricoles varient de la taxation agricole lourde aux subventions agricoles élevées, créant distorsion politique et paupérisation, et creusant le fossé entre les villes et les campagnes comme entre les pays.

Les politiques commerciales agricoles globales diminuent la production agricole des pays en développement, les prix internationaux et la part des pays en développement dans le commerce agricole mondial. De plus des politiques de soutien coûteuses gênent la croissance.

Ce chapitre passe en revue le coût des politiques et dépenses actuelles, les récentes évolutions des politiques, les gagnants et perdants potentiels des réformes des politiques de commerce et de prix, et les dépenses publiques complémentaires nécessaires en agriculture pour améliorer la croissance et réduire la pauvreté.

#### **I. Les coûts sociaux globaux des politiques agricoles courantes demeurent élevés**

##### **Les politiques commerciales agricoles imposent des coûts en bien-être plus élevés que les politiques dans les autres secteurs**

Les tarifs douaniers sur les produits agricoles et les subventions agricoles ont un coût élevé pour les pays développés et encore plus pour les pays en développement.

##### **Les pertes en part de commerce pour les pays en développement sont significatives**

Les politiques agricoles actuelles font baisser les prix agricoles internationaux et la part des pays en développement dans le commerce global, qui augmenterait avec un libre commerce des marchandises. Ces politiques agricoles nuisent au commerce Sud-Sud comme au commerce Sud-Nord. La part du commerce Sud-Sud est croissante, ce qui rend d'autant plus important pour les pays en développement d'améliorer l'accès au marché de ces pays. La moyenne des tarifs douaniers sur les importations agricoles a considérablement diminué selon les pays, mais ils restent plus élevés pour l'agriculture que les autres secteurs. Les tarifs douaniers agricoles restent plus coûteux, en coût social, que les subventions domestiques et aux exportations (mais cela diffère selon les produits).

##### **La croissance agricole est supprimée par les politiques actuelles**

La croissance de la production agricole des pays en développement est entravée en moyenne de 0,4% par an par les politiques commerciales globales, mais l'impact varie selon les pays en développement, certains étant bénéficiaires.

## II La protection agricole dans les pays développés

Une attention particulière est portée sur les impacts négatifs des politiques des pays développés, après un bref rappel des négociations de l'Uruguay round au Doha round et des résultats positifs des efforts du G20.

### **Le soutien par les prix aux producteurs agricoles a décliné**

La réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE est lente, et bien que les soutiens par les prix aux producteurs aient baissé en pourcentage moyen, ils ont augmenté en volume. Cependant ces pays fournissent aussi un accès préférentiel et non réciproque à leurs marchés pour certains pays, comme par exemple pour les pays ACP avec l'accord de Cotonou, ou encore l'initiative Tout Sauf les Armes.

### **Le soutien est apporté dans des formes moins distorsives**

Les politiques agricoles évoluent de plus en plus (en pourcentage) vers des aides découplées qui sont moins distorsives pour le commerce et permettent de relever les prix pour les exportations des pays en développement. Ces programmes d'aides découplées doivent être limités dans le temps.

### **Le progrès sur le découplage des aides varie grandement selon pays et selon produits.**

**Les facteurs de l'économie politique important pour les prochaines réformes.** Cf. certains cas pays comme les politiques sur le coton pour les États-unis, le sucre pour l'Union européenne et le riz pour le Japon, qui montrent l'impact de l'OMC pour induire les réformes, avec en complément la pression médiatique. Des compromis et compensations doivent être trouvés pour les perdants afin d'arriver à un accord plus poussé de réduction des hauts niveaux de protection agricole (riz japonais et sucre européen).

## III. Les taxes agricoles dans les pays en développement

### **Moins ponctionner l'agriculture dans les économies à base agricole**

Près de la moitié des coûts estimés des politiques commerciales agricoles globales pour les pays en développement provient de leurs propres politiques tarifaires. Le dernier rapport de 1982 faisait état de taxes directes et indirectes importantes dans ces pays, causant une faible croissance agricole et une croissance économique plus lente. Ces taxes directes et indirectes ont été réduites avec les réformes des années 1980 et 1990. Ces réformes doivent se poursuivre, en étant vigilant au fait qu'une taxation nette nulle peut résulter de tarifs douaniers élevés sur les importations masquant des taxes sur les exportations tout aussi élevées.

### **Des glissements de protection dans les économies en transition et urbanisées**

La *taxation* nette a en moyenne diminué, ces pays ont évolué vers un système de protection du secteur. Les protections dans les pays urbanisés restent élevées.

### **Des gains significatifs restent à réaliser**

Par le passé la plupart des réformes des politiques ont résulté d'efforts unilatéraux, mais les accords multilatéraux et le commerce régional y ont aussi participé. Ainsi les réformes unilatérales rendent compte des deux tiers des réductions tarifaires passées dans les pays en développement. Ces réformes étaient lourdement supportées par des donateurs extérieurs à travers du conseil sur les politiques et la conditionnalité de prêt dans le cadre des réformes macroéconomiques des années 1980. Pour poursuivre ces réformes il est nécessaire de bien comprendre le cadre de l'économie politique (cf. chap. 1). Le pouvoir des acteurs extérieurs comme l'OMC est réel, de même que l'impact de l'assistance étrangère, mais les changements ne sont durables qu'à condition qu'il existe une base électorale intérieure forte.

## **Les accords commerciaux régionaux et multilatéraux - contenu et application**

Bien qu'ayant un objectif moins ambitieux que la libéralisation complète, avec des bénéfices potentiels plus faibles pour les pauvres, le round de Doha reste vital pour réduire les coûts des politiques globales pour les pauvres.

En ce qui concerne les accords commerciaux multilatéraux : le round de Doha, en attachant plus d'importance à l'élimination des subventions aux exportations qu'à la réduction des tarifs douaniers dans tous les pays, et avec un objectif moins ambitieux que la libéralisation complète, aura des bénéfices moindres pour les pauvres. En effet la suppression des tarifs douaniers a un effet bien plus important sur la réduction de la pauvreté que la réduction des subventions aux exportations des pays développés. Les difficultés à trouver un accord laissent entrevoir trois solutions possibles :

- Dans le meilleur des cas les pays s'accorderont sur un accord qui assure une réelle réduction tarifaire en diminuant les tarifs les plus élevés.
- Si aucun accord global n'est trouvé, les accords bilatéraux et régionaux seront alors plus nombreux, ce qui est une solution plus coûteuse et moins efficace, retardant et compliquant les efforts pour une réforme globale
- Le pire serait un retour au protectionnisme, y compris dans les pays en transition et à base agricole, annulant les gains et réductions de la pauvreté obtenus par le passé. Les subventions de l'OCDE conduisent déjà certains pays en développement à demander des taux de protection accrus sur certains produits agricoles.

Les processus d'intégration régionale, particulièrement utiles pour les régions rassemblant de petits pays comme l'Afrique sub-saharienne, sont difficiles à mettre en place. Pour être efficaces ces accords doivent comporter le plus possible un TEC, évitant les exceptions et règles restrictives.

## **IV. Gagnants et perdants des prochaines réformes des politiques**

Les exportateurs nets devraient gagner, mais certains pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires pourraient y perdre avec les prochaines réformes. Cependant ces coûts supplémentaires sur les céréales devraient être compensés par les exportations d'autres produits agricoles (coton par exemple).

### **La question des positions commerciales nettes des pays et ménages compte - mais ce n'est pas tout**

La libéralisation complète du commerce agricole dans les pays développés mènerait à une détérioration des termes de l'échange dans près de la moitié des pays en développement, cependant cela n'entraîne pas nécessairement une augmentation de la pauvreté car elles sont compensées par une réduction du prix des biens protégés consommés par les pauvres. La transmission des variations de prix internationaux sur les marchés nationaux n'est pas forcément une réalité, car elle dépend largement des politiques nationales, de la segmentation et de l'isolement des marchés, etc. Bien que cela soit difficile à mesurer, l'impact en bien-être des réformes commerciales dépasse les gains et pertes des changements de prix, créant de nouvelles opportunités d'exportations tandis que certains marchés pourraient disparaître (cf. réformes au Vietnam dans les années 1990). Cet impact dépend aussi des conditions du marché du travail.

## **Des politiques et dépenses publiques doivent être mises en place pour compléter les réformes afin que les pauvres puissent partager les bénéfices du commerce mondial :**

- assurer des services publics comme les infrastructures, la recherche agricole, l'éducation et la formation pour faciliter la mobilité du travail entre secteurs agricole et non agricole
- formuler des politiques complémentaires, comme la réforme des institutions de gestion du marché intérieur, ou l'amélioration de l'accès aux services financiers et aux marchés d'intrants
- renforcer l'assistance technique pour la formulation des politiques agricoles et les négociations commerciales
- assurer des transferts de fonds et une protection sociale pour les plus pauvres

Le défi est de bien doser ces programmes publics sans tomber dans le piège de la protection et de l'assistance, en affrontant les problèmes de gouvernance.

### **L'efficacité des dépenses publiques dans l'agriculture**

Les dépenses en subventions agricoles qui sont élevées dans de nombreux pays en développement sont généralement inefficaces économiquement, et encouragent un gaspillage des ressources. Elles peuvent être utiles si bien ciblées et ponctuelles, mais ont souvent été mal utilisées, profitant aux agriculteurs plus riches, sont difficiles à supprimer et se font au détriment d'investissements dans des biens publics. Cette répartition des dépenses répond plus à une pression politique qu'à un objectif d'efficacité économique.

Afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques à l'agriculture, il est nécessaire d'assurer une réelle coordination au sein du gouvernement, l'information publique et la transparence (par une presse libre et des OSC bien intentionnées), un processus participatif dans la prise de décision, la décentralisation et la démocratisation, en évitant l'accaparement par les élites et la corruption.

## **Conclusions**

Une réforme des politiques des échanges et des prix et une meilleure allocation des dépenses sont donc essentiels pour améliorer la croissance et la réduction de la pauvreté, surtout dans les pays à faible revenu.

Il est nécessaire que les pays de l'OCDE poursuivent l'évolution de leurs tarifs et subventions vers des formes moins distorsives, que le round de Doha progresse, que les pays en développement gagnent en capacité de négociation dans les accords commerciaux, et que des politiques et programmes complémentaires viennent compenser les pertes et faciliter une adaptation équitable avec l'émergence d'avantages comparatifs. Au-delà de la taxation nette, il faut être attentif à la diminution de la protection contre les importations comme à la baisse des taxes sur les exportations.

Pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, les investissements publics dans l'agriculture devraient se concentrer sur les biens publics ruraux et le capital humain et non les subventions, en améliorant l'information, la transparence, la responsabilité de l'administration et l'implication des producteurs ruraux et autres parties prenantes.

L'économie politique déterminera le rythme et l'ampleur des réformes qui sont impulsées par l'OMC et relayées par les media locaux. Dans certains cas il faudra négocier des compromis et des schémas de compensation pour les perdants. Enfin il faut lier les réformes agricoles intérieures à un ensemble plus large de réformes économiques afin de renforcer le capital politique des coalitions de réformes, donnant toutes leurs chances de réussite aux réformes, comme dans de nombreux pays en développement dans les années 1980 et 1990.

## Chapitre 5 - Relier l'agriculture aux marchés

La conviction forte présentée dans ce chapitre est que les transformations rapides des marchés agricoles nationaux (révolution des supermarchés) et internationaux (accélération de la mondialisation) sont une grande opportunité pour les producteurs et entrepreneurs en "agrobusiness". La demande pour les produits primeurs et transformés de haute valeur augmente rapidement, tirée par la hausse des revenus, l'urbanisation croissante, le commerce libéralisé, l'investissement étranger, et l'avancée technologique.

Les produits vivriers sont encore un soutien majeur pour la majorité des foyers dans les économies à bas revenu. Mais les marchés de produits vivriers sont souvent entravés par de faibles infrastructures, des services inadaptés, et de faibles institutions, qui augmentent les coûts de transaction et la volatilité des prix. Améliorer la performance de ces marchés permet d'encourager une croissance rurale plus rapide tout en bénéficiant aux pauvres.

Mieux relier les producteurs aux marchés a permis d'améliorer les conditions de vie, les revenus et la sécurité alimentaire des foyers ruraux et urbains, spécialement dans les PED. Mais la nature et le rythme de développement des marchés varient entre les produits vivriers (céréales), les produits d'exportation traditionnelle (café, cacao, thé, coton), et les produits de haute valeur pour les marchés nationaux et pour les exportations (produits laitiers, viande, fruits, légumes).

Ce chapitre examine les opportunités et défis pour les petits exploitants pour rivaliser sur ces trois types de marchés.

### I. Les produits vivriers : améliorer le commerce des marchandises et la gestion du risque

Les problèmes principaux sont les imperfections des marchés dans les PED où se cumulent les risques, l'absence de normes, des coûts de transaction importants, l'asymétrie d'information entre acteurs, le manque de crédit, des marchés peu intégrés et des institutions faibles. L'enjeu est donc d'agir sur les imperfections des marchés en se demandant aussi si ces actions seront favorables aux pauvres.

**Les infrastructures.** Des infrastructures insuffisantes ou de mauvaise qualité augmentent les coûts de mise en marché. Les coûts de transport sont prohibitifs en Afrique sub-sahélienne, ce qui pénalise en priorité les pays et populations pauvres. Toutes les études montrent les effets bénéfiques de l'amélioration des routes sur le commerce et la croissance.

**Les informations sur les marchés.** La circulation de l'information sur les marchés est essentielle pour l'adaptation de l'offre à la demande, la péréquation des prix, une distribution équitable des revenus entre les acteurs, l'amélioration de la qualité des produits. Les systèmes publics d'information sur les marchés sont dans la plupart des cas peu efficaces dans les PED, par contre des expériences encourageantes ont vu le jour en Inde avec l'utilisation des nouvelles technologies.

**Les bourses de produits.** On constate de grands progrès en Inde, en Chine mais aussi au Brésil et en Afrique du Sud (SAFEX) dans l'efficacité des bourses de céréales avec parfois des innovations comme les marchés à terme et les marchés à options pour certains produits.

**La gestion des risques de prix.** Les variations de prix sont très néfastes pour les pays pauvres et surtout les populations vulnérables. Faut-il intervenir ? Plusieurs positions sont présentées. Contre : l'intervention sur les prix est néfaste car elle limite la concurrence, décourage la réduction des coûts et favorise la corruption. Pour : les fluctuations de prix freinent la croissance et fragilisent la sécurité alimentaire ;

il faut donc intervenir. La position du Rapport est qu'il faut adapter la stratégie aux situations de chaque pays (production et distribution atomisée ou concentrée, existence ou non de système de crédit et d'assurance) mais de façon holistique (prise en compte globale de différentes politiques : sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté,...).

## **II. Les produits d'exportation traditionnels : maintenir la compétitivité internationale**

Les exportations traditionnelles restent un enjeu important pour de nombreux PMA, compte tenu de la dépendance de ceux-ci à un nombre restreint de produits. Ces exportations sont toutefois soumises au problème structurel de baisse tendancielle des cours mondiaux. La stratégie d'amélioration de la productivité a été certes une solution de court terme pour les pays qui y ont eu recours, mais a contribué à accentuer la tendance baissière de long terme.

### **Différentes façons d'appliquer la libéralisation.**

La production et la commercialisation des exportations traditionnelles ont longtemps été le fait de sociétés publiques pénalisées par une gestion déficiente et la préservation d'avantages acquis. Le démantèlement de ces sociétés a eu des conséquences bénéfiques immédiates (afflux de capitaux privés, meilleure gestion, réduction des coûts de transaction, prix aux producteurs plus élevés et versés plus rapidement). Par contre de nouveaux problèmes voient le jour avec la libéralisation des grandes filières qui a été réalisée de façon différente selon les pays. Le rapport insiste sur la libéralisation de la filière coton avec un cadre légal insuffisant et des problèmes de remboursement des intrants au Ghana et de qualité du produit au Zimbabwe. Le rapport conclue qu'il est nécessaire, au moins pour le coton, que l'intervention publique porte sur le respect des normes, la bonne application des contrats, et la limitation des comportements opportunistes des opérateurs.

### **Après la libéralisation - affronter les problèmes de seconde génération**

Des problèmes peuvent toutefois apparaître après la libéralisation des marchés, dus à l'absence d'un cadre légal pour guider le comportement des nouveaux entrants sur le marché. On observe parfois une concurrence exacerbée entre nouveaux acheteurs pouvant entraîner une chute de la qualité.

Il y a peu de choses à faire pour ce type de produits, pénalisés par des tendances baissières de long terme. Les stratégies individuelles d'accroissement de la productivité pour compenser la baisse des prix ne font qu'aggraver la crise sur le long terme. Outre la diversification, une intervention publique souhaitable est la promotion de standards de qualité, et l'incitation à établir des contrats entre producteurs et exportateurs. Coté demande, un changement des préférences des consommateurs contribue à baisser la demande pour des produits de qualité (café, cacao, thé), mais pas pour le coton. Les niches ne sont pas une solution globale car cela reste confidentiel.

## **III. Les marchés urbains de haute valeur : relier les producteurs aux chaînes de distribution modernes**

**La révolution des supermarchés.** L'urbanisation et une demande plus exigeante en qualité ont favorisé le développement rapide de réseaux commerciaux modernes à travers les supermarchés (50% de la distribution en Inde et Amérique latine), ce qui a eu une incidence considérable sur l'évolution de la demande, mais aussi par contrecoup sur les structures de commercialisation, et même de production. Cette intégration commerciale par la distribution améliore les coûts commerciaux et les normes de qualité.

**Quel est l'impact sur les petits fermiers et revendeurs ?** La réponse est mitigée, car les conditions d'approvisionnement sont très variables selon les chaînes de supermarché, selon les produits, selon les pays. On observe tout de même quelques tendances lourdes :

- Les supermarchés ont poussé à l'établissement de contrats d'approvisionnement avec des producteurs privilégiés. Ils fournissent parfois l'assistance technique, voire les intrants ou le crédit.

- Les supermarchés préfèrent s'approvisionner quand ils le peuvent auprès de gros producteurs et ils n'ont recours aux plus petits producteurs que quand ils n'ont pas d'autre choix ; il y a donc un risque objectif que les producteurs les plus pauvres soient exclus des contrats.

Pendant les différentes études montrent que la structuration des filières par les supermarchés n'est pas forcément globalement défavorable aux petits producteurs qui peuvent travailler comme main d'œuvre d'appoint dans les grosses exploitations. La contrainte principale des petits producteurs pour devenir fournisseur des supermarchés n'est pas la terre, mais (i) niveau d'éducation, (ii) accès à l'irrigation, au transport et aux routes, (iii) possession ou accès à des équipements tels que véhicules, eau de bonne qualité, serres, chambres froides, et leurs capacités à s'adapter aux marchés.

**Aider les petits producteurs à répondre aux exigences.** Le gouvernement et le secteur privé peuvent aider les producteurs à atteindre les exigences des supermarchés : par des investissements publics pour améliorer la productivité, par des politiques destinées à faciliter le développement du marché, par des actions coordonnées public-privé pour renforcer la capacité des producteurs à atteindre les nouveaux standards requis. À l'image des expériences nouvelles en Chine et aux Philippines il faut promouvoir les coopératives et différents types d'associations de producteurs et de contrats commerciaux (donc des appuis pour la formation, le regroupement, la capacité technique, l'assurance, les contrats long terme).

#### **IV. Les exportations de haute valeur : répondre aux normes des produits sur le marché**

L'avenir est au développement des marchés nationaux et d'exportations de produits à haute valeur ajoutée (viandes, fruits et légumes,...) et produits transformés pour contenter les changements rapides de demande alimentaire. L'abaissement des barrières douanières dans le monde et le développement des marchés hors saison (primeur) favorisent les pays en développement. Mais il faut surmonter plusieurs contraintes principales.

**Les normes sanitaires.** Le durcissement des normes SPS est une préoccupation majeure des pays en développement. Les deux craintes majeures vis-à-vis des normes SPS sont d'une part le manque de compétences internes pour faire face aux nouvelles exigences et d'autre part le coût de mise à niveau qui risque d'éroder les avantages comparatifs.

Le Rapport relativise ces préoccupations, les coûts de mise à niveau étant relativement faibles par rapport à l'ensemble des coûts d'exportation. D'autre part, il faut prendre en compte les aspects positifs : cette mise à niveau peut être un atout pour le développement. D'une part, cela définit un langage commun aux marchés internationaux, ce qui contribue à réduire les coûts de transaction. D'autre part, cela peut constituer les bases du développement d'exportations profitables et durables, entraînant des gains de productivité, une réduction des pertes, des bénéfices environnementaux, la sécurité des travailleurs, et en prime des retombées positives pour les consommateurs nationaux.

Les actions à entreprendre doivent être coordonnées entre public et privé et porter sur (i) l'élaboration d'une législation sanitaire adaptée, (ii) la recherche (évaluation des risques, élaboration de bonnes pratiques) et (iii) le contrôle et respect des procédures.

**Le commerce équitable** peut être ponctuellement intéressant, avec des retombées positives sur la mise en place de services et de suivi des marchés, sur le renforcement de capacité des organisations de producteurs, sur l'atténuation des disparités de genre, sur les bénéfices environnementaux. Mais le commerce équitable reste confidentiel et ne peut constituer une alternative pour l'ensemble des producteurs. De plus, diverses études semblent établir que les producteurs ne récupèrent que moins de la moitié du surcoût payé par le consommateur.

**La saturation des marchés** est une autre contrainte. Il n'est pas exclu que les pays industrialisés protègent leurs propres marchés, mais aussi que certains grands pays saturent le marché mondial et fassent s'écrouler les prix (cas potentiel du haricot vert qui pourrait être exporté massivement par la Chine). Il faut donc que les agences de promotion des exportations soient attentives aux évolutions des marchés.

## Conclusion

L'intégration de l'agriculture aux marchés est une stratégie "gagnant gagnant". Elle augmente l'emploi et les revenus et amplifie la croissance agricole et non agricole, ce qui est profitable aux pauvres. Mais les marchés doivent être "fiables", dans la mesure où ils assurent une incitation par les prix, une libre concurrence, la promotion de la qualité et la sécurité des approvisionnements des produits alimentaires.

Dans beaucoup de pays, en particulier en Afrique, les contraintes au bon fonctionnement des marchés sont le manque d'infrastructures rurales, les coûts des transactions et les risques de marché. Ceci suppose la mise en place de bourses de commerce, de technologies de l'information, et d'outils de gestion des risques du marché.

Sans condamner les interventions sur les marchés vivriers pour la sécurité alimentaire, le Rapport insiste sur une stratégie holistique alliant croissance, réduction de la pauvreté, atténuation des chocs et sécurité alimentaire. Les agences intervenant sur les marchés devraient être autonomes (comme les Banques Centrales), avec une gestion et des règles strictes.

Les tendances à la baisse de prix des produits traditionnels d'exportation augmentera la concurrence sur ces marchés, ce qui implique pour les pays dépendant de ces marchés des progrès de compétitivité, et l'adaptation de l'offre à la demande qui passe parfois par l'amélioration de la qualité des produits. L'avenir est plutôt dans les filières à haute valeur ajoutée pour lesquelles la difficulté majeure sera de faire entrer les petits producteurs en améliorant les infrastructures, en augmentant leurs capacités, en mettant en place des mécanismes collectifs de gestion des risques à travers les organisations de producteurs. Mais ces stratégies d'exportation supposent beaucoup d'efforts à la fois du secteur public et privé sur la mise aux normes sanitaires.

# Chapitre 6 - Soutenir la compétitivité des petits exploitants par des innovations institutionnelles

## Introduction

Le retrait de l'État, motivé par la médiocrité des services qu'il apportait, ne s'est pas suivi d'un engagement du secteur privé, comme l'avaient envisagé les promoteurs des réformes. Le secteur privé s'engage très partiellement, laissant de nombreux petits producteurs exposés à des défaillances de marchés.

De nouvelles formes d'organisations de producteurs (OP) utilisent l'action collective pour compléter l'action de l'État et du secteur privé et accroître la voix des petits producteurs dans les processus politiques.

Les innovations institutionnelles pour construire une agriculture orientée vers le marché, combinées avec des innovations technologiques et l'insertion dans de nouvelles filières intégrées ont révolutionné les pratiques de l'agriculture. Ces institutions combinent souvent les avantages de la tradition des sociétés agraires avec les forces de la globalisation et de la modernité. De nouvelles formes d'action collective représentant les intérêts des producteurs émergent.

Ces innovations institutionnelles concernent les politiques foncières, les services financiers, la gestion du risque, le marché des intrants et les organisations de producteurs.

## I Innovations dans les politiques foncières et l'administration

La difficulté de la question foncière réside dans son caractère éminemment culturel et politique, ce qui entraîne en conséquence une répartition des terres souvent inégale. Les innovations institutionnelles doivent composer avec ces héritages, sécuriser les droits et fournir un large accès à la terre.

### Sécuriser les droits sur la terre

- *en reconnaissant les droits coutumiers*. Les législations foncières reconnaissent de plus en plus les droits coutumiers, mais l'information reste insuffisamment répandue. Les terres communales et propriétés communes sont un cas particulier parmi les droits coutumiers, et sont difficiles à améliorer.

- en délimitant les terrains et *certifiant les droits de propriété*, grâce à la technologie (satellite et GPS) et au jugement par les acteurs locaux, pour un coût modéré. Prendre en considération les inégalités hommes - femmes.

- en élargissant les options pour la *résolution de conflits*. Les conflits liés à la terre sont nombreux (entre ethnies, communautés, individus- État...) et nécessitent une gamme de réponse plus large pour y répondre systématiquement, hors tribunal, spécialement pour les pauvres, les veuves et les femmes.

- en *modernisant l'administration foncière* (qui est souvent un des services publics les plus corrompus), grâce à la technologie moderne et à des partenariats avec le secteur privé qui peuvent apporter des bénéfices rapides.

### Améliorer l'accès à la terre

- en rendant possibles des *marchés locatifs fonciers*, afin d'améliorer la productivité et l'accès à la terre alors que les mouvements de population s'accélèrent.

- en renforçant les *marchés de ventes foncières*, qui sont souvent imparfaits car ne redistribuent pas la terre aux plus efficaces (historiquement, les terres vendues par détresse étaient capitalisées par

les usuriers). Il vaut mieux, au lieu de politiques restreignant les ventes foncières, éviter les ventes de détresse au moyen de filets de sécurité et utiliser les taxes foncières pour enrayer la demande spéculative.

- en faisant des *réformes foncières plus efficaces* : lorsque des inégalités structurelles et marquées affectent l'accès à la terre, le marché ne peut y remédier. Une redistribution par une réforme foncière peut être alors nécessaire mais doit être accompagnée d'un accès amélioré aux technologies, crédits et marchés pour assurer la durabilité et l'efficacité de petites exploitations orientées vers le marché.

## II. Des services financiers pour soutenir la compétitivité des petits exploitants

Les services financiers ruraux sont délivrés par des organisations formelles, informelles, ou par des ONG et petites coopératives financières.

**Les contraintes financières, omniprésentes dans les zones rurales, renforcent la pauvreté.** Les zones rurales sont délaissées par les organismes officiels au profit des zones urbaines plus rentables, et les services informels sont inégalement accessibles et plus chers. Les petits exploitants pauvres exclus des services financiers devront quitter le système agricole selon une migration d'expulsion.

**La révolution de la microfinance a fait de lents progrès pour atteindre les petits exploitants :** elle répond partiellement aux besoins agricoles, du moins pour les petites exploitations de produits de haute valeur. Un soutien public et une habilitation du secteur financier sont nécessaires pour améliorer l'accès aux services financiers.

**Les innovations institutionnelles remodelent les services financiers pour les petits exploitants et l'économie rurale non agricole**

- *les banques publiques agricoles peuvent être réformées* : malgré les échecs courants des interventions étatiques dans le secteur financier dans les PVD, il est possible avec d'importantes contraintes budgétaires et des mécanismes de gouvernance appropriés de créer des institutions publiques-privées efficaces, même si cela reste difficile.

- *des groupes d'entraide et des coopératives financières fournissent un accès aux services financiers* : ce système effectue un retour prometteur, en fonctionnant sur une base locale donc avec des coûts moins élevés, en réseaux plus ou moins importants.

- *des approches innovantes étendent la portée de la finance rurale*, avec notamment l'émergence des technologies de l'information, l'usage téléphones portables comme pour "m-banking", les banques sans succursales...

- *la médiation financière passe par des agents interconnectés* qui acceptent des formes non usuelles de biens comme garanties de crédit, mais il n'est pas certain que les taux et coûts de transaction soient très compétitifs.

- *La garantie sur la réputation peut être créée au moyen des agences de rapport de microcrédit*, grâce à un mécanisme d'historique de crédit et d'épargne.

## III. De nouvelles approches pour la gestion de risque et l'assurance

L'assurance peut permettre aux agriculteurs de prendre davantage de risques dans la production et leur évite de perdre leur capital à la suite d'un choc. L'assurance est conçue comme un outil complémentaire au crédit, cependant les coûts des deux associés peuvent se révéler trop élevés.

### **Le coût de la couverture des risques peut être réduit en assurant les risques systémiques.**

- *les réponses individuelles et communautaires aux risques sont insuffisantes* : ces réponses sont inefficaces en cas de risque covariant, nécessitent un réseau plus important pour être plus efficace mais les coûts de transaction deviennent alors plus élevés, et le partage des risques est d'autant plus faible que les individus tendent à s'associer par caste, ethnie ou sexe...

- *les institutions de microfinance peuvent être une source d'outils de gestion de risques* : en permettant et encourageant l'épargne, et en servant d'intermédiaires afin de réduire les coûts d'assurance.

- *la promesse d'assurance climatique indexée est toujours incomplète* : en s'appuyant sur des indicateurs climatiques objectifs comme les précipitations ou la température - cette approche est encore en expérimentation.

- *les gouvernements ont-ils un rôle dans l'assurance agricole ?* Les expériences passées sont peu encourageantes, cependant dans certains cas l'État peut intervenir pour apporter des subventions ciblées, établir un cadre de règlement ou fournir des informations comme des estimations de coûts d'évènements à assurer, pouvant servir d'indexes.

## **IV. Les innovations institutionnelles dans le marché des intrants agricoles**

L'utilisation de semences modernes et d'engrais permet une forte augmentation de la productivité agricole mais doit s'accompagner d'investissements complémentaires et d'un marché privé d'intrants, comme cela a été le cas en Asie à la différence de l'Afrique.

**Les marchés de semences et d'engrais ont des caractéristiques distinctives qui découragent l'investissement.** La demande est très variable et liée au risque agricole, les incitations économiques ne sont pas suffisantes pour les compagnies privées de semences dans les pays en développement, et la commercialisation d'engrais n'est rentable qu'à grande échelle et nécessite des infrastructures.

**La promotion des semences et engrais en Afrique n'a pas bien marché jusqu'ici.** Ces deux intrants étant sous-utilisés à cause des défaillances de ces marchés, les gouvernements ont souvent recouru à une distribution directe de semences et engrais. Si ces mesures n'ont pas eu les succès escomptés, l'arrêt des distributions non relayées par le secteur privé ont privé de nombreux petits exploitants d'accès aux semences. Les intrants sont importés à un coût élevé, et la question des subventions est controversée.

**Des perspectives prometteuses ?** Ou comment mettre en place un marché privé d'intrants pour suppléer aux interventions défaillantes de l'État : en encourageant la demande, par des bons d'achat bien ciblés par exemple, en créant des partenariats entre les programmes publics et les organismes privés de recherche de semences, en renforçant le rôle des organisations de producteurs comme intermédiaires pour se fournir en intrants, et en reliant les producteurs aux marchés d'intrants comme d'écoulement de leur production.

## **V. Les organisations de producteurs pour la compétitivité des petits exploitants**

Les organisations se sont répandues dans les pays en développement avec des succès sur trois fronts : les marchés, les services publics, et le renforcement de leur voix, dans un monde qui évolue.

**Les organisations de producteurs sont plus répandues.** Avec l'ajustement structurel, les petits agriculteurs se sont tournés vers les OP pour suppléer au désengagement de l'État et à l'absence d'alternative privée.

### **Les organisations de producteurs peuvent contribuer à la compétitivité des petits exploitants, mais elles doivent affronter de nouveaux défis**

- Les OP doivent gérer des filières nationales et internationales de plus en plus sophistiquées avec des exigences de plus en plus fortes, la compétition est féroce et exige une professionnalisation croissante.
- Beaucoup d'OP fonctionnent selon les normes des sociétés rurales traditionnelles (solidarité, inclusion,...) qui peuvent être incompatibles avec les exigences d'organisations professionnelles tournées vers les affaires. Ce "clash culturel" met en péril la performance des OP engagées dans des filières à haute valeur ajoutée.
- La compétition croissante sur les marchés entraîne une différenciation des producteurs. Les OP doivent représenter cette diversité d'intérêts et pas seulement ceux de leurs dirigeants en s'assurant que les intérêts des petits agriculteurs, des femmes et des jeunes sont bien pris en compte.
- Pour être mieux représentées dans les négociations globales, les OP doivent être assistées par des personnes ressources. En même temps, les fédérations internationales et les réseaux d'organisations doivent rester fidèles aux intérêts des organisations nationales et locales. La participation à des discussions de haut niveau tout en maintenant le flux de communication avec leurs membres nécessite des ressources que les organisations ne peuvent difficilement avoir.

### **Que peuvent faire les États et les bailleurs pour soutenir les organisations de producteurs comme instruments pour le développement agricole ?**

- *construire des capacités et réformer les coopératives* : les gouvernements et les donateurs peuvent soutenir des programmes pour améliorer les mécanismes de prise de décision, l'information et la communication.
- *donner du pouvoir aux membres les plus marginaux* : avec des formations pour tous types de membres, surtout les femmes, et pas seulement les dirigeants.
- *améliorer la participation dans les processus consultatifs* : grâce à l'accès à l'information, à une expertise indépendante.
- *le plus difficile est comment apporter un soutien* : pour être effectifs, les appuis doivent être sur le long terme avec une stratégie claire de désengagement progressif pour éviter la dépendance.

### **Conclusion : capitaliser sur les synergies entre tradition et modernité**

Les marchés informels (services financiers, facteurs de production) et les OP de petits agriculteurs sont fondés sur la confiance et des normes communautaires. Des approches innovantes en crédit, assurance peuvent promouvoir le développement de marchés qui combinent les avantages des systèmes informels avec ceux de marchés plus intégrés. Des marchés fonciers articulant réformes et systèmes traditionnels peuvent encourager les investissements et garantir l'équité. L'usage des principes modernes de management peut permettre aux OP de mieux soutenir la compétitivité de leurs membres et la représentation de leurs intérêts.

# Chapitre 7 - Innover par la science et la technologie

## Introduction

Les innovations technologiques sont la clé principale pour assurer la croissance en surmontant les défis croissants des restrictions en terre, en eaux, et répondre aux nouvelles demandes agricoles. Les innovations nécessaires sont différentes de celles de la Révolution verte : elles doivent permettre de rester compétitif dans le cadre de la globalisation et s'adapter au changement climatique. Il faut des technologies durables qui augmentent non seulement la productivité mais la stabilité, résilience, et équité des systèmes de production.

Les avancées révolutionnaires des sciences biologiques et de l'information améliorent la compétitivité des petits exploitants orientés vers le marché dans des systèmes importants pour les pauvres (cf. les succès "win-win-win" du coton transgénique résistant aux maladies). Mais les investissements dans les biotechnologies étant effectués par de grandes multinationales privées, le défi est d'exploiter ces technologies au profit des pauvres.

Il faut aussi lier les progrès technologiques avec les innovations institutionnelles pour engager les différents acteurs dans le processus de croissance de la productivité. Les systèmes d'innovations évoluent : l'innovation est désormais moins menée par la science, est plus par le marché et les utilisateurs, dans un processus plus interactif, impliquant l'action collective et l'apprentissage.

Ce chapitre analyse les récentes innovations scientifiques et technologiques avec trois perspectives :

- Les impacts récents et les nouveaux défis des technologies de la biologie et de la gestion.
- Les investissements en recherche et développement pour générer de nouvelles technologies, avec une attention particulière à la distance qui se creuse entre pays industrialisés et pays en développement, et entre pays en développement.
- Les innovations institutionnelles qui rendent les investissements dans l'innovation plus efficaces par l'action collective et l'implication des agriculteurs.

## I. Les biotechnologies ont eu d'énormes succès - mais pas partout

### Une lente magie : l'expansion continue des variétés modernes

Depuis les années 1960, la reproduction scientifique de plantes qui a développé des variétés modernes adaptées aux zones tropicales - la Révolution Verte - a été un des succès majeurs du développement. Les centres de recherche agricole internationale, les programmes de reproduction publics ainsi que les compagnies de semence privées ont développé des milliers de variétés améliorées et hybrides. La contribution des variétés modernes à la croissance du rendement agricole a été encore plus grande durant les deux dernières décennies, participant à la baisse des prix des céréales pour le bénéfice des consommateurs pauvres. L'amélioration génétique continue avec de nouvelles variétés modernes cultivées en zones irriguées et à bonne pluviométrie, qui continuent à faire croître la productivité.

Cette "lente magie" a peu touché l'Afrique sub-saharienne, à cause de la plus grande diversité de variétés cultivées, des complexités agro-écologiques et de l'hétérogénéité de la région, des insuffisances des infrastructures, des marchés, des institutions, et des discriminations de genre. Cependant récemment les variétés modernes, largement produites par le CGIAR (Groupe Consultatif pour le Recherche Agricole Internationale), sont finalement mieux adoptées en Afrique sub-saharienne.

Une autre perspective prometteuse est l'approche décentralisée et participative qui permet aux agriculteurs de sélectionner, adapter et adopter les technologies aux conditions agronomiques et socio-

économiques locales, en intégrant aussi les connaissances indigènes. Cette approche doit être accompagnée d'une législation adaptée pour éviter l'uniformité de ces variétés.

### **Le risque des récoltes et la “recherche de maintenance”**

Les variétés modernes permettent d'assurer la stabilité des récoltes, en créant des génotypes plus résistants aux maladies et parasites, ce qui exige une “recherche de maintenance”, pour éviter l'émergence de nouvelles maladies dévastatrices (cf. Ug99). Il faut également davantage développer des variétés résistant à la sécheresse, la chaleur, aux pics de salinité. Cependant l'uniformité génétique, tout en produisant de plus hauts rendements, augmente aussi le risque et la vulnérabilité aux changements des maladies ou du climat. Il faut donc davantage conserver et utiliser les ressources génétiques.

### **Au-delà des récoltes - l'amélioration génétique du bétail et des poissons**

Les races améliorées, de porcs et volaille notamment, ont permis la “révolution de l'élevage” dans les pays en développement, avec une forte augmentation de la production et productivité. Les croisements et l'insémination artificielle ont permis d'améliorer génétiquement le bétail laitier. Les transferts d'embryons vers les pays en développement peuvent accélérer l'amélioration génétique. Ces améliorations s'appliquent aussi aux poissons d'élevage. Cependant ces services sont encore mal distribués dans les pays en développement, à cause du manque de recherche pour en diminuer les coûts, et de subventions publiques qui repoussent le secteur privé.

### **Une révolution biotechnologique dans la production ?**

Tandis que les biotechnologies de première génération ont déjà été assez largement adoptées dans les pays en développement, et que les biotechnologies de seconde génération deviennent plus abordables, les OGM restent la plus controversée des biotechnologies modernes. Bien que les espèces transgéniques permettent de réduire les pertes de récoltes, d'augmenter les profits des agriculteurs et de limiter l'usage des pesticides (cf. coton Bt), elles restent controversées à cause de leurs risques perçus et potentiels sur l'environnement et la santé.

Si les biotechnologies sont très prometteuses, les investissements actuels sont très largement effectués par le secteur privé, dans un but lucratif et non orienté vers les besoins des pauvres. Il est donc urgent d'augmenter les investissements publics nationaux et internationaux dans des variétés pro-pauvres, et de réguler ces technologies en toute transparence.

## **II. Des technologies de gestion et de systèmes sont nécessaires pour compléter l'amélioration génétique**

Une grande partie de la Recherche&Développement vise à améliorer la gestion des récoltes, du cheptel, et des systèmes de gestion des ressources. Ces systèmes agro-écologiques incluent par exemple la culture sur couverture végétale, les jachères améliorées, les cultures sur engrais végétal, la conservation et amélioration de la composition organique du sol, et le contrôle des parasites par la biodiversité plus que par les pesticides. Une des plus grandes révolutions technologiques étant la culture sur couverture végétale. La culture des légumineuses permet de fixer l'azote dans le sol, de même que certains arbres en Afrique sub-saharienne améliorent la qualité du sol et le protègent de l'érosion.

La gestion intégrée des parasites utilise une combinaison de techniques, dont une information optimisée sur les populations de parasites et prédateurs pour ajuster au mieux les doses de pesticides, mais a été assez peu adoptée. La meilleure productivité combine l'utilisation de variétés améliorées et de plusieurs technologies de gestion.

Des technologies plus adaptées sont encore nécessaires : ces technologies complexes sont souvent intensives en travail et superficie, et donc peu attractives pour les agriculteurs. Une large adoption des technologies de gestion et de systèmes nécessite un soutien institutionnel, mais aussi l'action collective entre agriculteurs voisins, l'apprentissage et le partage de connaissances, ainsi que des progrès dans les systèmes d'information géographique, afin de permettre une meilleure collaboration avec les scientifiques, tenant compte des spécificités locales.

### **III. Investir davantage dans la recherche & développement**

#### **Pourquoi la recherche & développement agricole est sous-financée**

Bien que très rentable, la recherche agricole est largement sous-financée. L'investissement public est particulièrement important dans la R&D à cause des défaillances de marché dues à la réutilisation, vente et partage des semences améliorées par les agriculteurs, et à la libre circulation des informations sur les pratiques de gestion améliorée, lorsque les droits de propriété intellectuelle sont insuffisamment respectés ou rentabilisés. L'obligation des agriculteurs de racheter les semences annuellement permet d'assurer un marché solide aux compagnies de semences privées pour servir les petits exploitants.

Ainsi l'investissement en R&D agricole est en grande majorité public dans les pays en développement et reste insuffisant. D'une part les dépenses publiques tendent à favoriser les rendements rapides pour des raisons politiques, tandis que les investissements en R&D agricole sont sur le long terme et comportent des risques. D'autre part les subventions commerciales et politiques nationales désincitatives pour les agriculteurs sont aussi désincitatives pour les investissements publics et privés en R&D. Enfin, parce que les bénéfices de la R&D agricole peuvent profiter à d'autres pays, les petits pays n'ont pas intérêt à investir.

La privatisation de la R&D restreint l'accès aux technologies protégées et le partage des connaissances scientifiques, et les systèmes de R&D publics cherchent d'autres sources de retombées et détournent leurs recherches de certaines zones peu rentables comme l'Afrique sub-saharienne à cause de l'unicité du système agro-climatique et des cultures.

#### **Les voies pour augmenter l'investissement**

Former des coalitions d'intérêts de producteurs peut être le moyen le plus efficace pour exercer du lobbying des financements publics et pour un co-financement des producteurs à la R&D. des réformes institutionnelles sont aussi nécessaires pour rendre l'investissement dans les organisations publiques de R&D plus intéressant et pour élargir la recherche à d'autres acteurs de la société.

Un autre moyen est de stimuler l'investissement du secteur privé, en créant des incitations à l'investissement, en stimulant la demande des petits exploitants par l'accès aux services financiers, en renforçant les droits de propriété intellectuelle, en éliminant les restrictions et barrières à l'importation de nouvelles technologies comme les variétés développées par le secteur privé. Ou encore de créer des prix pour récompenser les développeurs de technologies spécifiques, en les intéressant aux bénéfices économiques.

### **IV. Arrangements institutionnels pour augmenter l'efficacité et l'effectivité des systèmes recherche & développement**

L'organisation de la recherche, qui reste publique dans la plupart des PED, doit être réformée, en créant des corps autonomes et corporations publiques avec bonne gouvernance, améliorant la réponse aux attentes des agriculteurs, et augmentant le contrôle des financements par des mécanismes de financements compétitifs. Il faut aussi valoriser le rôle des universités. Mais le système public de R&D n'est plus suffisant ni adapté

dans le contexte actuel. L'action collective est importante, au niveau global, national ou local, avec des partenariats public-privé, comme entre organisations de R&D et organisations de producteurs.

### **Des partenariats globaux et régionaux pour réaliser des économies d'échelle**

Pour surmonter le coût élevé de la R&D il faut réaliser des économies d'échelle, ce qui désavantage les pays et organisations de recherche de taille réduite. Il faut alors organiser la recherche sur une base multinationale, comme le CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research), mais aussi en développant la coopération Sud-Sud qui peut être mieux exploitée par les petits pays.

### **Des partenariats public-privé**

Les partenariats public-privé (PPP) sont plus fréquents dans la R&D. Certains types de PPP visent à rendre les produits des biotechnologies accessibles aux petits exploitants des PED, lorsque l'intérêt commercial est insuffisant. Ainsi certains partenariats reflètent l'émergence de nouveaux philanthropes, comme la fondation Gates ou d'autres fondations associées avec des compagnies privées de biotechnologies, qui fournissent de nouvelles sources de financement privé et un accès aux outils et technologies de recherche. Mais ces PPP n'ont pas encore produit les résultats escomptés.

Un autre type de partenariat peut être stimulé par les nouveaux marchés de produits de haute valeur dont la culture comporte moins de spécificités locales.

### **Donner le pouvoir aux agriculteurs pour la R&D**

Les partenariats en R&D avec les organisations d'agriculteurs visent à encourager la demande d'innovation en faisant participer les agriculteurs au processus de décision, et permettent d'identifier les contraintes et de mettre en commun les connaissances indigènes. Ce partenariat avec les OP peut s'effectuer soit en intégrant au Conseil de gouvernance, leur donnant un pouvoir décisionnel, soit en les faisant participer de façon significative au financement par des taxes sur les cultures commerciales, mais cette approche est plus répandue dans les pays industrialisés que dans les PED.

Les partenariats les plus réussis combinent l'implication des OP avec les avantages des filières intégrées et des PPP, avec un financement compétitif. Mais la difficulté pour ces OP est qu'elles ont besoin de dirigeants formés et éduqués et d'une expertise technique indépendante.

## **V. Un meilleur usage de la technologie disponible par les compétences et l'information**

Une des raisons des lacunes considérables en productivité et rentabilité de la plupart des systèmes agricoles des petits exploitants est le manque d'accès aux intrants et crédits et l'incapacité à supporter les risques, mais la raison majeure réside dans le manque d'information et de compétences. D'où l'accent mis récemment sur les nouvelles approches de vulgarisation orientées vers la demande et l'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

### **De nouvelles approches de vulgarisation orientées vers la demande**

Les programmes de vulgarisation évoluent du modèle prescriptif vers le modèle d'"empowerment" et "capacity building" (autonomisation et renforcement des capacités). Les services publics ont largement dirigé la vulgarisation, mais ce système rencontre de nombreux problèmes de financement et d'efficacité, que l'approche "T&V" ("Training and Visit") de la Banque Mondiale de 1975 à 1995 n'a pas résolu. Dans les années 1990 de nombreux gouvernements ont décentralisé le système, transférant aux gouvernements locaux la responsabilité d'assurer et de financer la vulgarisation, avec de bonnes raisons mais des résultats décevants.

Un nouveau modèle qui se répand est d'impliquer les agriculteurs dans la gouvernance décentralisée, avec des exemples de programmes promouvant des groupements d'intérêts agricoles autour d'activités de culture et d'élevage spécifiques, l'apprentissage et le partage de connaissances entre agriculteurs, et lançant des partenariats avec le secteur privé. Les systèmes mixtes publics-privés peuvent aussi impliquer des contrats comprenant des services de vulgarisation. Ces différentes approches coexistent souvent.

Les fonctions de vulgarisation peuvent devenir davantage la responsabilité des OP que des gouvernements locaux, tout en étant financées publiquement, dans une approche de "demand building". Ces OP peuvent à leur tour passer des contrats avec des organismes privés ou des ONG pour obtenir ces services de vulgarisation.

### **De nouveaux outils de technologies de l'information et de la communication**

L'accès à l'information est facilité pour les habitants des zones rurales dans les PED avec la diminution du coût des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). La téléphonie fixe et surtout mobile s'étend à une vitesse fulgurante, ce qui permet de réduire les coûts de transaction et d'augmenter les prix, surtout pour les biens périssables (cf. Foodnet en Ouganda et autres réseaux fournissant des informations sur les prix des marchés par SMS à moindre coût). Les TIC permettent aussi l'accès à différentes sources de vulgarisation, et gagnent en importance avec l'expansion des ordinateurs portables, reliés par les téléphones mobiles.

Les politiques pour améliorer l'accès aux TIC dans les zones rurales doivent se concentrer autant sur le contenu et l'éducation que sur l'infrastructure, afin d'encourager la création d'un contenu local lié aux innovations institutionnelles pour fournir des services de vulgarisation répondant aux besoins des agriculteurs.

## **Conclusion : aller de l'avant**

La science et l'innovation technologique sont essentielles pour réaliser l'agenda de l'agriculture pour le développement dans quatre domaines : 1. pour dépasser les contraintes en ressources qui menacent au niveau mondial, 2. pour maintenir la compétitivité sur les marchés globaux dans tous les pays, 3. pour réduire la pauvreté dans les régions moins favorisées, 4. pour s'adapter et atténuer le changement climatique.

Il est urgent de trouver des sources de financements pour la R&D agricole dans de nombreux PED et surtout en Afrique sub-saharienne, en s'appuyant sur des organisations régionales et internationales.

Pour poursuivre les progrès et les étendre aux régions moins favorisées il faut améliorer la gestion des sols, de l'eau et des cheptels, développer des systèmes agricoles plus durables et résistants et combiner ces innovations technologiques avec des innovations institutionnelles.

Mais l'insuffisance des dépenses n'est qu'une partie du problème, et les organismes de recherche publics sont confrontés à de sérieuses contraintes institutionnelles, qui réduisent leur efficacité et donc leur capacité à attirer des financements. L'émergence de marchés de produits de haute valeur crée des opportunités dans le secteur privé pour soutenir l'innovation, impliquant souvent l'action collective. À partir de la compréhension de ce qui marche il faut désormais appliquer ces connaissances pour une plus large participation des agriculteurs pauvres.

# Chapitre 8 - Rendre les systèmes agricoles plus durables au niveau environnemental

## Introduction

La Révolution Verte en Asie a permis de doubler la production de céréales presque sans augmenter les surfaces cultivées, protégeant ainsi les écosystèmes. Mais l'intensification comporte aussi des problèmes écologiques : utilisation excessive d'engrais et pesticides, surexploitation des ressources en eau pour l'irrigation, dégradation des sols, problèmes sanitaires induits par l'élevage intensif. Le système extensif conduit aussi à des problèmes comme la déforestation et la dégradation des sols, ce qui a des répercussions particulièrement lourdes pour les pauvres.

Les impacts négatifs des systèmes intensifs comme extensifs sur l'environnement étant maintenant compris, la plupart de ces problèmes peuvent être résolus, en remédiant aux défaillances des politiques, institutions et marchés. Pour maîtriser les externalités environnementales, il faut contrôler les pollutions et consommations en eau des agriculteurs dans le système intensif, mais les institutions publiques sont souvent trop faibles. Dans les zones moins favorisées, il faut rendre plus rentables la gestion des ressources naturelles et les services environnementaux pour les agriculteurs et communautés.

## I. Qu'est-ce qui conduit à la dégradation des ressources ?

L'agriculture est la principale responsable de la dégradation des ressources, il faut donc comprendre pourquoi elles sont si mal gérées individuellement. De nombreux facteurs entrent dans la gestion privée des ressources, comme les prix, subventions, taux d'intérêt, accès aux marchés, risque, droits de propriété, technologie, et les difficultés de soutenir une action collective efficace. Ces moteurs sont bien connus, mais certains se trouvent modifiés dans le contexte de la globalisation, avec des marchés plus forts et des pressions sur les coûts de production croissants conduisant à une utilisation non durable des ressources. Mais l'émergence de marchés de niche comme les produits bio offre de nouvelles opportunités "win-win". Le changement climatique augmente aussi les risques de production.

Dans les régions moins favorisées et densément peuplées, la pauvreté est plus susceptible de conduire à une dégradation des ressources, tandis que dans la plupart des autres régions, les populations pauvres ne contrôlent qu'une petite partie des ressources. Réduire la pauvreté ne permet pas de réduire la dégradation, mais les pauvres sont les plus vulnérables à cette dégradation.

La pression démographique combinée à un haut niveau de pauvreté et peu d'options technologiques pour augmenter la productivité, conduit au cercle vicieux de la dégradation et pauvreté, comme dans certaines régions d'Afrique.

Les externalités pouvant affecter des tiers, l'éviction de ces externalités exige une large coopération entre ceux qui causent et ceux qui subissent le dommage. Sans oublier les externalités intergénérationnelles.

## II. Améliorer la gestion de l'eau dans l'agriculture irriguée

L'agriculture irriguée est responsable de la moitié de la consommation d'eau dans PED, mais sa productivité est essentielle pour répondre aux besoins alimentaires. Pourtant elle doit être réformée, dans une gestion intégrée et multisectorielle plus efficace. L'eau doit être gérée comme un bien économique, mais en tenant compte du contexte local, en trouvant les bons arrangements institutionnels et en impliquant les communautés.

### **S'orienter vers la gestion intégrée de l'eau en agriculture**

Le rôle de l'agriculture, au-delà de la production agricole, est divers, et notamment environnemental. Il faut tenir compte des interdépendances entre utilisateurs, des interconnexions entre cours d'eau, et des conséquences lointaines des interventions locales dans le contexte hydraulique dans son ensemble. L'efficacité des infrastructures d'irrigation peut être améliorée pour réduire la consommation. D'autre part dans la conception de nouveaux systèmes d'irrigation, il faut tenir compte des effets du changement climatique, avec des incertitudes croissantes dans les précipitations en Afrique, et la diminution du débit des fleuves alimentés par les glaciers en Asie.

### **Améliorer la productivité de l'eau en agriculture irriguée**

Il est plus rentable d'améliorer la performance des systèmes d'irrigation existants que d'augmenter les surfaces irriguées. En Afrique où il existe peu d'infrastructures, des investissements sont nécessaires pour augmenter les surfaces irriguées, mais les petites structures sont plus efficaces pour répondre aux besoins locaux que les grandes (à cause d'institutions bureaucratiques et d'une gestion rigide et contraignante). Il faut donc décentraliser les grands systèmes et renforcer le pouvoir des agriculteurs par des associations de consommateurs d'eau. Il faut également réformer les politiques économiques qui créent des incitations inappropriées, comme les subventions qui entraînent une surproduction de céréales de faible valeur exigeantes en eau, et un pompage excessif des nappes phréatiques. Il faut donc fixer des prix plus réalistes pour l'eau et l'énergie.

Le contexte des PED et la faiblesse des institutions ne permettent pas encore le développement de mécanismes de marché pour la distribution de l'eau. L'instauration de marchés de l'eau nécessite avant tout la reconnaissance des droits à l'eau, l'adoption d'approches circonstanciées, et la prise en considération de l'éventuelle nécessité d'imposer un rationnement avec l'augmentation des sécheresses.

### **Élaborer un consensus pour la réforme**

De nombreux projets d'irrigation et réformes institutionnelles échouent souvent parce qu'ils ne tiennent pas compte de la réalité politique, et les changements nécessaires sont souvent controversés. Il s'avère particulièrement difficile de supprimer les subventions et d'appliquer des tarifs justes et rentables, comme la facturation volumétrique (grâce à des installations technologiques automatisées).

La sécurisation des droits à l'eau devrait être la base pour créer un consensus politique pour la réforme, mais ils doivent être justes et responsables pour répondre aux besoins de tous, en parvenant à un accord entre utilisateurs en amont et en aval.

## **III. Verdir la révolution verte**

L'agriculture à hauts intrants et intensifiée dans les zones irriguées et à fortes précipitations est typique de la Révolution Verte, impliquant la monoculture, et le lot variétés modernes-engrais-pesticides-herbicides et souvent mécanisation. Malgré ses succès, ce modèle a créé des dommages environnementaux à cause de la mauvaise gestion des intrants modernes (pollution de l'eau, des sols, des écosystèmes par les excès de nitrates, empoisonnement des personnes, animaux, plantes et insectes, diminution de la biodiversité locale et de la diversité génétique des cultures).

Mais en gérant mieux les intrants modernes on peut réduire les dommages sur l'environnement sans sacrifier le rendement, par la lutte intégrée contre les parasites combinant des principes agro-écologiques à un usage approprié de pesticides, par la culture de variétés résistant aux parasites, par une meilleure utilisation de l'eau et des engrais, une agriculture de précision et un labour léger.

Pourtant ces pratiques sont trop lentement adoptées par les producteurs, d'une part à cause des subventions sur l'eau et les engrais qui entraînent un gaspillage, d'autre part parce que ces pratiques nécessitent des connaissances et des compétences. Enfin lorsque les externalités se répercutent sur un large périmètre, l'action collective locale devient insuffisante, et une régulation des pratiques par des agences publiques ou semi-publiques est alors nécessaire (ce qui se heurte à la faiblesse des institutions publiques dans les pays en développement).

Il y a davantage de possibilités pour réformer les systèmes intensifs dans les pays en transition et en urbanisation, grâce aux nouvelles opportunités offertes par le marché pour diversifier la production et aux niches comme les produits biologiques. Les hauts standards sanitaires imposés par les gouvernements et supermarchés de ces pays imposent une évolution vers des pratiques agricoles plus durables, de plus les institutions publiques et la société civile y ont la capacité de réguler et soutenir les communautés agricoles dans la gestion des ressources naturelles.

#### **IV. Gérer les systèmes d'élevage intensif**

Les systèmes d'élevage intensif font leur apparition dans les PED en réponse à l'augmentation de la demande en viande, lait et œufs. Cette intensification soutenue par des changements technologiques aboutit à des animaux plus productifs. La production évolue du bœuf et du mouton vers celle du porc et de la volaille qui est moins coûteuse, se fait en unités plus importantes pour réaliser des économies d'échelle, et s'intègre mieux au marché, améliorant ainsi la qualité et diminuant les coûts de commercialisation et de transport.

Cette intensification a induit des problèmes environnementaux avec le passage d'un élevage dispersé en milieu rural à des unités spécialisées en zones urbaines et périurbaines, dont le problème majeur est la pollution de l'eau et des sols par les déchets animaux, et l'aggravation du risque de propagation d'épizooties (avec la menace de contamination humaine) et de pertes économiques.

Il faut rompre avec ce modèle de concentration urbaine et délocaliser les exploitations vers des zones mieux adaptées "environnementalement", par une série de réglementations (limitation de la taille ou de la densité des exploitations, exigence d'une distance minimale entre exploitations ou de tout cours d'eau) ou par des moyens commerciaux (déductions fiscales pour les délocalisations, taxes environnementales sur les exploitations urbaines, et soutien à l'investissement dans des infrastructures sur les exploitations pour réduire les infiltrations des nutriments. Des systèmes de quota de fumiers commercialisables avec un rachat par l'État se sont révélés efficaces pour réduire la pression animale globale aux Pays Bas.

Une des causes des maladies qui émergent récemment est sans doute le côtoiement de systèmes de production dans des zones à forte densité humaine et animale (comme cela semble être le cas pour l'épidémie de grippe aviaire hautement pathogène en Asie de l'Est, dans le contexte d'élevages de volailles concentrés autour des zones urbaines).

#### **V. Inverser la dégradation dans les zones moins favorisées**

Les zones peu favorisées, caractérisées par l'agriculture extensive, la dégradation des ressources et la pauvreté sont restées en marge des succès agricoles en augmentation de rendement. Elles incluent les zones marginalisées à cause d'un faible potentiel agricole ou des zones sous-exploitées à cause d'un accès limité aux infrastructures et aux marchés, d'une faible densité de population ou autres contraintes socio-économiques. La plupart sont des hautes terres ou des zones arides et semi arides.

Elles englobent une large gamme de systèmes agricoles à faibles intrants, et couvrent de vastes zones à l'environnement fragile. Elles rendent des services environnementaux essentiels dont peu sont valorisés sur les marchés.

Dans beaucoup de ces régions, la croissance démographique exerce une très forte pression sur les ressources. Faute d'une rentabilité suffisante, les surfaces défrichées augmentent et les jachères raccourcissent. Les réformes des politiques agricoles et les programmes de libéralisation des marchés ont supprimé une grande partie des subventions et protections dont jouissaient ces zones.

### **Stratégies pour les zones moins favorisées**

Des interventions publiques sont nécessaires pour réduire la pauvreté et préserver l'environnement dans de nombreuses régions moins favorisées, selon la diversité des contextes. Les options comprennent l'incitation à l'émigration, la promotion de la diversification des revenus par des activités non agricoles, l'augmentation des dépenses dans les filets de sécurité, le soutien à une agriculture plus intensive, et l'introduction d'une rémunération des services environnementaux. Les options non agricoles sont moins viables dans les pays pauvres basés sur l'agriculture et aux économies stagnantes.

Malgré les différentes contraintes qui pèsent sur ces régions, le plus important est d'évoluer vers des systèmes de production agricole plus intensifs, pour augmenter la productivité de la terre et du travail et limiter l'expansion des surfaces cultivées, en évitant une surexploitation des ressources et des externalités environnementales négatives. Les stratégies reposent sur quatre piliers :

- de meilleures technologies et gestion des ressources naturelles (qui contrairement à la Révolution Verte doivent élaborer des pratiques améliorées de gestion des ressources naturelles, spécifiques selon les sites).
- donner les rênes aux communautés locales (les stratégies de gestion des ressources naturelles nécessitent une propriété sécurisée de long terme, des droits et une action collective qui s'appuient sur des organisations communautaires).
- des environnements politiques encourageants (le secteur public doit améliorer les infrastructures rurales et l'accès au marché afin que les producteurs puissent y être compétitifs, acheter les intrants essentiels, et se diversifier dans des produits de plus haute valeur. Les régions moins favorisées sont aussi confrontées à des risques climatiques importants qui ne peuvent pas être gérés au niveau local).
- gérer les externalités (en raison des très importantes externalités environnementales de l'agriculture dans les régions moins favorisées, il faut trouver des mécanismes adaptés, comme le paiement pour les services environnementaux qui semble prometteur).

### **De meilleures technologies et gestion des ressources naturelles**

Les efforts se sont initialement concentrés sur la gestion des ressources naturelles et la restauration de la fertilité des sols tout en utilisant peu d'intrants externes (engrais). La sélection végétale s'est concentrée sur des variétés mieux adaptées à ces régions et plus résistantes. Ces améliorations produisent des gains de productivité, aideront à s'adapter aux changements climatiques, et rendent plus profitable l'usage de variétés à meilleur rendement et de fertilisants non organiques, produisant des gains plus importants de productivité de la terre et du travail sur le long terme.

L'agroforesterie est une technologie prometteuse qui a déjà eu des impacts étendus dans de nombreuses régions de collines et agro-pastorales en Afrique. L'agriculture écologique a été adaptée à de nombreux contextes en Afrique, Asie et Amérique latine. Au Sahel de simples techniques de rigoles et la plantation d'arbres permet de retenir les nutriments du sol et réduit l'érosion.

De petits programmes d'irrigation contrôlés par les fermiers utilisant des techniques simples et peu coûteuses produisent des succès locaux en Afrique, surtout pour l'horticulture de haute valeur. Les bénéficiaires dans des programmes en Tanzanie et Éthiopie ont été partagés entre agriculteurs riches et pauvres. Le potentiel d'irrigation a à peine commencé à être exploité en Afrique et doit être développé dans des projets de petite échelle.

La gestion des pâturages est améliorée pour intensifier l'élevage traditionnel (rotation, système sylvo-pastoral, production de légumineuses et utilisation de sous produits industriels).

Cependant la propagation de ces techniques est mitigée. Certaines de ces pratiques ne permettent pas de rentabiliser l'investissement, sont intensives en travail, tandis que les jachères et engrais verts (plantes cultivées pour fixer les nutriments dans le sol) empêchent la production agricole, et que l'utilisation agricole de fumier et compost rivalise avec leur utilisation comme énergie rare pour le foyer. La gestion des ressources naturelles, parfois complexe, exige des connaissances auxquelles les agriculteurs n'ont pas bien accès.

De nombreux investissements doivent se faire à grande échelle et impliquent une ou plusieurs communautés. De plus ces investissements sont de long terme et nécessitent des droits de propriété sûrs. Or les droits fonciers sont rarement définis légalement et enregistrés dans les régions moins favorisées.

### **Donner les rênes aux communautés locales**

Lorsque les terres sont communes, la sécurité des droits dépend de l'efficacité de gouvernance du village. De même les communautés locales sont essentielles pour soutenir l'action collective. Elles peuvent aussi gérer les externalités locales et servir d'intermédiaire entre les populations locales et les gouvernements, donateurs et ONG, qui travaillent à renforcer les pauvres et à leur faire assurer des fonctions autrefois (mal) remplies par l'État (comme la gestion des forêts en Inde).

Pour être efficaces, les organisations communautaires doivent inclure toutes les parties prenantes, que ce soit un groupe d'agriculteurs concernés, tout le village ou plusieurs villages, et doivent aussi inclure les femmes (certaines des organisations communautaires les plus efficaces étant dirigées par des femmes).

Les organisations locales, pour éviter la capture des élites et résoudre les conflits locaux, nécessitent une large représentation dans leur gouvernance. Les débuts des organisations locales sont typiquement difficiles à cause du manque de direction et de compétences techniques et administratives, le soutien extérieur des ONG est alors crucial.

Le rôle croissant des organisations communautaires s'avère parfois être un problème pour certains ministères responsables de l'agriculture et des ressources naturelles, qui n'ont pas la culture organisationnelle ou les ressources humaines pour soutenir des approches participatives. Il peut être alors nécessaire de créer des structures spécialisées, recoupant plusieurs disciplines et ministères.

Mais les approches communautaires, bien que prometteuses, ne sont pas la panacée. Certaines difficultés (grave manque de ressources, conflit sociable insolvable, manque de capacité ou absence de communauté valide) rendent nécessaires des interventions plus centralisées ou au moins un soutien d'agences extérieures. De même certaines questions (résolution des conflits entre éleveurs et agriculteurs, gestion étendue des ressources en eau) dépassent l'approche communautaire.

### **Des environnements politiques encourageants**

De justes investissements publics (infrastructures, accès aux marchés) peuvent engendrer une croissance considérable. Des interventions publiques sont aussi nécessaires pour assurer un accès au crédit de long terme pour les producteurs, renforcer les systèmes indigènes de droits de propriété quand nécessaire et garantir des droits sûrs des communautés sur les ressources communales, ainsi que pour fournir des aides afin de soutenir la gestion des risques, comme des assurances climatiques régionales ou des filets de sécurité.

Le dilemme pour les décideurs politiques est que de nombreuses interventions ne concilient pas croissance et environnement, la lutte contre la pauvreté se fait alors au détriment de l'environnement. Les solutions exigent des mécanismes bien plus efficaces pour gérer les externalités environnementales.

## Gérer les externalités

Ces régions produisent une large gamme de services environnementaux : séquestration de carbone, entretien de la biodiversité, protection des zones humides, et fourniture d'eau propre en aval. Mais il y a un sous investissement dans ces services qui ne sont pas rentabilisables sur le marché, tandis que les approches traditionnelles fondées sur la bonne volonté ne sont pas une solution efficace ni durable, et les technologies "gagnant-gagnant" n'offrent que des solutions partielles et ponctuelles.

Il faut donc une forme de rémunération environnementale pour que les producteurs investissent dans la gestion des ressources naturelles comme la société le souhaite : les marchés et schémas de paiement pour services environnementaux qui émergent à l'échelle internationale suivent un développement excitant qui vise à combler ce vide. La plupart des schémas de paiement visaient jusqu'ici la sauvegarde des forêts, mais l'intérêt est croissant dans les zones agricoles, avec des projets prometteurs de biodiversité et séquestration de carbone induisant des changements dans l'utilisation des sols et impliquant les ménages pauvres, comme pour l'agroforesterie.

Pour utiliser plus largement ces schémas de paiement, il faudra s'assurer que la base est durable, en liant directement les utilisateurs et fournisseurs de services. De même la protection de la biodiversité est difficile car elle implique un trop grand nombre d'utilisateurs avec des intérêts financiers trop faibles.

## Conclusions

La priorité de l'agriculture irriguée est d'améliorer la gestion et l'utilisation totale d'eau, en associant aux technologies adaptées de nouvelles incitations et arrangements institutionnels.

Pour rendre l'agriculture intensive durable, il existe de meilleures technologies et méthodes de gestion des intrants agricoles modernes, dont l'adoption est souvent entravée par des politiques inappropriées de prix et de subventions, la formation insuffisante des producteurs, et des défaillances dans la gestion des externalités négatives. On peut éviter les pollutions et maladies animales liées à l'élevage intensif en décourageant la concentration exploitations d'élevage intensif dans les zones urbaines et périurbaines et en les localisant dans des zones appropriées où elles ne contaminent pas les eaux de surface et souterraines.

De nouvelles technologies et pratiques de gestion des ressources naturelles ont apparu, mais leur application est délicate car elle s'inscrit dans le long terme et nécessite une action collective. Il faut aussi surmonter certaines contraintes institutionnelles, et en cela les organisations locales pour la gestion des ressources sur une base communautaire sont prometteuses et doivent être étendues.

Dans les zones d'agriculture intensive comme extensive il faut supprimer les politiques de prix et subventions qui envoient les mauvais signaux aux producteurs, renforcer les droits de propriété, fournir des crédits de long terme pour la gestion des ressources naturelles, des instruments de politiques pour aider à gérer les risques climatiques, et effectuer des investissements supplémentaires dans les infrastructures rurales.

La gestion des externalités en agriculture demeure largement irrésolue. L'agriculture intensive produit des externalités largement négatives, comme la pollution des eaux et le pompage des nappes phréatiques, et les pollueurs doivent être régulés et pénalisés, ce qui exige des institutions publiques plus efficaces. Les régions moins favorisées peuvent fournir des services environnementaux d'un bénéfice considérable pour la société. Mais en l'absence de technologies "gagant-gagnant", il faut rémunérer financièrement les efforts des producteurs et communautés. L'émergence des nouveaux marchés et programmes de paiement des services environnementaux offre un développement prometteur qui devrait être poursuivi par la communauté internationale.

## Chapitre 9 - Utiliser les marchés du travail comme voie de sortie de la pauvreté rurale

Les zones rurales de la plupart des PED sont confrontées à un formidable défi : du fait de la forte croissance démographique, et malgré les migrations, le marché de l'emploi doit absorber un nombre important de nouveaux actifs.

L'agriculture est un employeur important pour les travailleurs salariés, et pourrait profiter du potentiel de croissance offert par le secteur dynamique et intensif en travail des produits de haute valeur ajoutée. Cependant le travail salarié agricole est trop souvent synonyme de bas salaires, de travail saisonnier, et de conditions de travail astreignantes pour des travailleurs généralement non qualifiés.

Même si l'agriculture demeure le principal employeur en zone rurale, l'emploi non agricole prend rapidement de l'importance et est très hétérogène. Le défi est d'encourager la croissance de sous-secteurs dynamiques liés à l'agriculture ou à l'économie urbaine.

Les salaires sur le marché du travail agricole sont bas et montrent peu de rentabilisation de l'éducation. L'éducation est très basse dans les zones rurales de nombreux pays, pourtant elle représente le moyen d'accéder au secteur non agricole et à la migration.

Comment le marché du travail peut-il servir de voie de sortie de la pauvreté ? En créant plus d'emplois pour les travailleurs non qualifiés dans l'agriculture, même faiblement rémunérés; en adaptant la régulation du marché du travail aux conditions du travail rural pour encourager le travail déclaré; en stimulant un climat d'investissement positif pour l'économie rurale non agricole et en aidant les entreprises à être compétitives sur de plus grands marchés; enfin en améliorant le capital humain des travailleurs ruraux afin qu'ils puissent tirer avantage de ces meilleures opportunités. Il faut également préparer les migrants pour éviter un simple déplacement de la pauvreté vers les zones rurales, et assurer des systèmes de protection sociale pour ceux qui ne peuvent profiter d'aucune de ces opportunités.

### I. Le défi de l'emploi en milieu rural

Les auteurs rappellent que du fait de la croissance forte de la population rurale, le marché de l'emploi doit absorber chaque année un nombre important de nouveaux actifs. Des millions d'actifs, dont le travail est la principale ressource, demeurent néanmoins piégés dans des emplois très peu rémunérés.

A long terme, la population active agricole va décliner, non seulement en termes relatifs mais également en termes absolus. Néanmoins, dans de nombreux pays, l'agriculture a encore un rôle important à jouer dans la création d'emploi en milieu rural. L'écart entre la population rurale et l'emploi agricole augmente dans de nombreuses régions ce qui suggère que le secteur agricole seul ne suffira pas à répondre au défi de l'emploi rural et que le secteur rural non agricole devra également jouer un rôle important dans la création d'emploi.

**La structure de l'emploi diffère par région.** La diversité des activités dans les zones rurales conduit à une diversification importante des sources de revenus en milieu rural. Dans de nombreux pays, les activités non agricoles représentent 30 à 50% du revenu total en milieu rural. Cela ne signifie pas nécessairement que les ménages diversifient leurs sources de revenu mais qu'ils sont hétérogènes entre eux.

La structure de l'emploi rural présente des différences marquées d'une région du monde à une autre. La diminution des surfaces arables disponibles pousse les individus de ménages peu dotés en capital foncier à chercher un emploi hors exploitation.

Les marchés ruraux du travail sont complexes et dualistes, offrant un grand nombre d'emplois peu rémunérés pour les non qualifiés et un nombre croissant d'emplois rémunérateurs pour les qualifiés. Ces marchés sont segmentés, saisonniers, informels et soumis à d'importantes défaillances, tant du point de vue du fonctionnement des marchés que du point de vue politique.

## II. L'emploi agricole salarié

Le secteur agricole emploie un grand nombre de salariés et la part du salariat dans l'emploi agricole est croissante.

La nature de l'activité agricole influe fortement sur la demande de travail agricole, la forte saisonnalité étant une des caractéristiques principales de cette demande. Du fait des défaillances importantes des marchés du crédit et de l'assurance, la saisonnalité de l'activité agricole exerce une influence importante à la fois sur la demande (problèmes de liquidités au moment où les besoins de main d'œuvre sont importants) et sur l'offre (préférence pour les activités non agricoles non saisonnières).

L'activité agricole est par ailleurs particulièrement sensible aux chocs exogènes, climatiques, phytosanitaires ou sur les prix des biens.

Les problèmes de supervision de l'effort du travail salarié sont également importants, ce qui explique la place importante des contrats "à la tâche".

Les sources d'emploi dans l'agriculture sont en train de changer sous l'influence de la révolution des cultures à haute valeur ajoutée. Cette révolution - contrairement à la Révolution Verte - peut conduire à une augmentation de la demande de main d'œuvre agricole. Les marchés mondiaux de produits à haute valeur ajoutée (fleurs coupées, fruits et légumes) sont en effet en pleine croissance, ce qui constitue une nouvelle opportunité pour l'emploi agricole.

Les conditions de l'offre et de la demande de travail agricole font néanmoins que le marché du travail agricole ne constitue qu'une voie étroite de sortie de la pauvreté en milieu rural.

## III. Le développement de l'emploi rural non agricole

L'emploi rural se diversifie vers les activités non agricoles et cette diversification touche plus les femmes que les hommes.

Les entreprises rurales non agricoles sont principalement de petites unités d'activité qui emploient principalement les membres du ménage et très peu de salariés et qui interviennent surtout dans les secteurs des services et du commerce des biens.

Le développement des activités non agricoles est principalement contraint par l'accès et le coût du crédit, l'accès à l'électricité et la qualité des routes. Du côté de la demande, son faible niveau local constitue également une contrainte forte pour le développement des activités non agricoles. Il apparaît donc nécessaire de relier les activités du secteur non agricole à l'activité économique globale.

Les activités non agricoles n'apparaissent pas en compétition avec les activités agricoles. En revanche, du fait de l'enclavement des marchés, les deux types d'activité sont très dépendants. La complémentarité des activités agricoles et non agricoles pourrait par ailleurs être renforcée.

## **IV. Salaire et rémunération du travail sur le marché de l'emploi rural**

La rémunération du travail est plus élevée dans le secteur non agricole. Cette différence est principalement liée aux différences de niveau d'éducation.

Les salaires agricoles diminuent en Amérique Latine mais augmentent en Asie.

La rémunération du travail dans les entreprises rurales non agricoles est très hétérogène. Le niveau d'intégration avec les marchés urbains constitue un aspect important pour l'emploi et la rémunération.

## **V. Le lieu de travail et le salaire dépendent des capacités**

Les marchés de l'emploi en milieu rural sont intégrés et influencés par les opportunités de migration.

Les zones rurales sont caractérisées par des niveaux très faibles d'éducation, ce qui induit des niveaux de rémunération faibles. Par ailleurs, la migration aggrave le phénomène en "sélectionnant" les plus éduqués.

Les rendements de l'éducation sont très faibles dans l'emploi agricole mais plus élevés dans l'emploi non agricole et dans la migration.

Le marché de l'emploi rural dépend d'autres marchés, notamment celui du crédit.

La migration vers les villes constitue une option de "sortie" du marché de l'emploi rural surtout dans les économies en transition et urbanisées.

## **VI. Les réponses politiques**

La lutte contre la pauvreté en milieu rural passe par la création de plus d'emploi rural, dans et hors des exploitations, dans les secteurs agricole et non agricole. Cela suppose une économie rurale dynamique, dont la base est un environnement propice à l'investissement. Le gouvernement peut y contribuer à travers son rôle

- dans la protection des droits de propriété,
- dans le développement des infrastructures,
- dans l'élimination des interventions de prix néfastes aux produits ruraux,
- dans le développement d'approches innovantes de services financiers, et
- dans la coordination des agents publics et privés pour le développement des industries agro-alimentaires.

La dynamisation de l'économie rurale peut être abordée avec une perspective territoriale mais dans les pays les moins avancés, les ressources doivent être affectées prioritairement à la promotion de la productivité agricole et de l'éducation.

L'investissement dans l'éducation donnera aux ménages agricoles un meilleur accès à des emplois plus rémunérateurs. Il y a deux côtés au problème de l'investissement en capital humain : du côté de la demande, il s'agit d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école, du côté de l'offre, il s'agit d'améliorer la disponibilité des infrastructures et leur qualité.

Il existe des complémentarités entre infrastructure, travail et éducation : les ménages ruraux ont plus d'opportunités d'augmenter leurs revenus s'ils ont accès à l'eau, à l'électricité, aux infrastructures routières. Les infrastructures ont un impact sur l'accumulation du capital humain, en termes d'éducation et de santé.

Les réglementations touchant le marché du travail doivent être adaptées au contexte rural.

Les plus pauvres devraient être protégés par des filets de sécurité :

- pour les plus âgés, verser de retraites (minimum vieillesse)
- diminuer les frais de transaction sur les transferts des migrants
- mettre en place des programmes de travaux publics (*food-for-work*)
- les filets de sécurité doivent être contra-cycliques, donc flexibles et rapides : idéalement ils doivent être mis en place de manière préventive (risques collectifs, risques idiosyncrasiques)

## **Un mot final sur les marchés du travail, mobilité et migration**

Pour finir, le Rapport souligne le peu d'attention politique porté à la question de la structure et des performances des marchés ruraux du travail et comment ces performances interagissent avec une transition réussie hors de l'agriculture. Beaucoup reste à explorer dans la compréhension des mécanismes qui régissent le fonctionnement du marché du travail.

## *Partie III*

# *Comment formuler et mettre en œuvre des agendas adaptés d'agriculture pour le développement ?*

## **Chapitre 10 - Elaborer des agendas nationaux pour les trois mondes agricoles**

L'agriculture a souvent été négligée par le passé : elle nécessite aujourd'hui de nouveaux agendas, adaptés aux trois contextes spécifiques - pays basés sur l'agriculture, pays en transition et pays urbanisés. Ce chapitre propose quatre piliers pour construire l'agenda d'une agriculture pour le développement, de façon différenciée selon le type de pays, en portant une attention particulière pour les pays basés sur l'agriculture, qui incluent la majeure partie de l'Afrique subsaharienne.

### **I. Les quatre piliers d'un agenda pour utiliser l'agriculture pour le développement**

Les principales sources de revenu en milieu rural ont été analysées aux chapitres 3 et 9. Elles permettent de distinguer des grandes catégories en milieu rural : les petits agriculteurs de subsistance ou participant aux marchés, les travailleurs qualifiés ou non. Beaucoup s'interrogent sur l'avenir des petits agriculteurs dans un contexte de changement rapide, de normes croissantes et de technologies complexes. Les sorties de l'agriculture et la réduction de la productivité des petits agriculteurs sur certains marchés existent mais les petits agriculteurs peuvent encore être compétitifs sur la plupart des marchés.

Un encadré (box 10.1) est consacré à l'“approche basée sur les petites exploitations” (“smallholder farming”), définies comme synonymes d'agriculture familiale (“family farming”). Cet encadré (qui disparaît du Rapport quasi final) fait plus ou moins l'éloge des petites exploitations, et met en évidence que plusieurs tentatives étatiques pour promouvoir de grandes exploitations ont été désastreuses (cf. la grande famine en Chine, les grandes exploitations non viables en Afrique subsaharienne coloniale). Si les petits exploitants sont pauvres, ce n'est pas parce qu'ils sont inefficaces, mais parce qu'ils manquent d'actifs. Désormais les petits exploitants doivent être compétitifs face à de grandes exploitations, se mettre aux normes et se moderniser, ce qui n'est pas possible individuellement. Il y aura des gagnants et des perdants. Pour être compétitifs, les petits exploitants doivent se regrouper en OP pour avoir accès aux technologies - ou se diversifier ou migrer. Soutenir les petites exploitations contribue à la réduction de la pauvreté, à l'équité et permet de maintenir des communautés rurales viables.

L'agenda pour valoriser l'agriculture pour le développement repose sur quatre piliers :

1. Promouvoir la compétitivité des petits agriculteurs (en tant qu'acteurs sur les marchés).
2. Accélérer les transitions d'une petite agriculture de subsistance à une agriculture orientée vers le marché à travers un meilleur accès au foncier, l'acquisition de compétences entrepreneuriales et le renforcement du capital social, avec des infrastructures pour les régions reculées mais à fort potentiel agricole, et des mécanismes de gestion du risque.

3. Améliorer les opportunités de revenu pour l'agriculture de subsistance et pour les travailleurs peu qualifiés, en complément de l'assistance sociale. Pour cela, augmenter la productivité de la terre et du travail, améliorer la sécurité alimentaire, diversifier l'emploi et investir massivement dans le développement du capital humain.

4. Faciliter l'acquisition de compétences et l'ajustement des emplois pour le salariat agricole, l'emploi non agricole et la migration. Du côté la demande de travail, renforcer les compétences. Du côté de l'offre, améliorer le climat d'entreprise dans le secteur non agricole et les cultures à haute valeur ajoutée pour l'agriculture. La croissance agricole a son revers : la migration en dehors de l'agriculture à laquelle les gens doivent se préparer.

## II. Importance relative des quatre piliers selon le type de pays

Le rapport rappelle les trois dilemmes : pour les pays basés sur l'agriculture, faire en sorte que ce secteur contribue à la croissance tout en maintenant des prix bas pour les aliments ("food problem"); pour les pays en transition, résoudre le problème de disparité entre urbain et rural; et pour les pays urbanisés, résoudre le problème des lobbies agricoles qui font pression pour des politiques protectionnistes ("farm problem").

L'importance relative de ces quatre piliers varie selon les trois défis identifiés ci-dessus. Le Rapport propose un tableau synthétique construit comme une matrice qui croise les quatre piliers. Chaque case est affectée d'une à trois croix selon l'importance attachée au pilier.

L'Afrique subsaharienne est un cas spécifique, avec 82% de la population dans des pays basés sur l'agriculture. L'objectif du NEPAD de porter la croissance de l'agriculture à 6% par an est jugé difficile mais possible. Les réformes macroéconomiques, commerciales ont amené de meilleures incitations pour les agriculteurs, un dynamisme du secteur privé et de meilleurs taux de retour des investissements. Moins de conflits et plus de démocratie ont aussi aidé. La globalisation a ouvert de nouvelles opportunités (fleurs...) et accru les investissements étrangers, y compris de pays comme la Chine et l'Inde. Les biotechnologies peuvent se développer. Mais la globalisation a aussi entraîné une compétition accrue avec les agricultures subventionnées de pays industrialisés. L'Afrique subsaharienne a connu des succès localisés dans le domaine de l'agriculture ces dernières décennies. Les gouvernements et les donateurs sont prêts à réinvestir dans l'agriculture ; la question est de savoir comment élargir les succès.

Le Rapport aborde ensuite les enjeux plus spécifiques pour l'agriculture en Afrique subsaharienne : un foncier qui se restreint avec un environnement fragile, de gros besoins en irrigation. Sept cultures peuvent être considérées comme basiques pour l'alimentation (maïs, riz, blé, millet, sorgho, cassava, yams et banane plantain, alors que seulement trois en Asie (maïs, riz, blé) d'où un besoin important de recherches. De plus, la plupart des pays africains sont de petite taille, ce qui suppose des approches régionales plus effectives pour réaliser des économies d'échelles et élargir les marchés. Les agriculteurs africains sont essentiellement de petits agriculteurs parmi lesquels un tiers fonctionne en quasi-autarcie, un tiers est vendeur de produits de base et un dernier tiers est acheteur et doit vendre sa force de travail.

## III. Agenda type pour les pays basés sur l'agriculture

Dans les pays basés sur l'agriculture, ce sont les petits agriculteurs commerciaux qui tireront la croissance de l'agriculture. L'agenda type est :

1. Promouvoir les petits entrepreneurs (agriculteurs) pour sécuriser la croissance
2. Accélérer l'entrée des petits agriculteurs sur les marchés
3. Améliorer la productivité pour ceux qui produisent pour leur consommation et assurer des filets sociaux
4. Faciliter l'auto-emploi et le salariat non agricole et la migration

Le Rapport propose un tableau qui établit des priorités par rapport à ces quatre grands objectifs et identifie quelques instruments pour mettre en œuvre cet agenda en suggérant que des mesures de politiques spécifiques soient calibrées pour les trois types d'agriculteurs identifiés.

En ce qui concerne la promotion des petits entrepreneurs (agriculteurs) pour stimuler la croissance (objectif 1), une politique commerciale et de prix doit poursuivre la baisse des barrières tarifaires et non tarifaires pour bénéficier de la participation à un large marché. La recherche doit être mieux soutenue (exemple des variétés de cassava et de riz Nerica). L'adoption des variétés "modernes" doit être stimulée, ce qui suppose d'investir dans la vulgarisation agricole et les subventions ciblées ("smart subsidies") pour stimuler les marchés des intrants (renvoi au chapitre 6). La formation d'une nouvelle génération d'entrepreneurs dans l'agriculture est essentielle pour renforcer le capital humain. La petite irrigation peu coûteuse en investissement doit être promue. La réduction des coûts de transport est un objectif stratégique, surtout pour les pays enclavés.

Pour améliorer l'accès aux marchés des petits agriculteurs, les mécanismes de gestion du risque peuvent jouer un rôle important (assurances indexées sur le climat, Malawi). Le développement de marchés fonciers (en particulier locatifs) et l'action collective peuvent aider les petits producteurs à mieux s'insérer sur les marchés (qui peuvent être aussi des marchés domestiques et régionaux).

Tous les petits agriculteurs ne pourront pas sortir de la pauvreté. Pour ceux qui sont en position trop défavorable (accès limité aux ressources et opportunités de marchés), il faudra sécuriser leur consommation et leur santé dans les 10 à 20 prochaines années et éventuellement, les faire évoluer vers des emplois plus rémunérateurs. Pour cela, des variétés améliorées et l'accès au petit élevage leur permettront de réduire les risques. L'emploi, y compris sur les exploitations agricoles plus dynamiques, et la migration sont importants, tout comme un meilleur accès à l'éducation. La gestion de la fertilité doit être une priorité. Des programmes alimentaires et des filets de sécurité devront soutenir des populations rurales manquant souvent de bras valides (migration, SIDA).

Enfin, l'emploi rural et la migration doivent assurer un large partage de la croissance. En évitant une mécanisation trop précoce, on s'assure que le développement d'une agriculture dynamique crée des emplois. Il n'y a pas nécessairement de contradiction entre une stratégie basée sur les petits agriculteurs et certains types de grandes exploitations générant de nombreux emplois (fleurs à l'export par exemple). En assurant la compétition et la réduction des coûts, on fait en sorte que les prix alimentaires baissent pour les pauvres. Cela augmentera leurs revenus réels et les incitera à travailler dans des entreprises non agricoles (comme pendant la révolution verte en Asie).

Comment cela doit-il être fait ? La mise en œuvre de ces options doit reposer sur plusieurs principes :

- Approche multisectorielle : le succès d'une politique de croissance agricole et de réduction de la pauvreté repose aussi sur des investissements complémentaires dans la santé, l'éducation, les infrastructures rurales (routes, électricité) qui pourront aussi accroître la compétitivité des entreprises non agricoles.
- Le renforcement des capacités des agriculteurs ("farmer empowerment"), en particulier des femmes rurales.
- Décentralisation, pour s'adapter aux contextes locaux.
- Coopération régionale pour élargir les marchés nationaux souvent trop étroits.
- Des partenariats public-privé, car les financements publics ne suffiront pas.
- Les bailleurs de fonds doivent mieux travailler avec les structures existantes plutôt que de créer des projets et programmes parallèles.

## **IV. Agenda type pour les pays en transition : réduire les écarts rural - urbain et la pauvreté rurale**

Ce groupe de pays est le plus large des trois, surtout en Asie, au Moyen Orient et au Maghreb. Ce sont des pays qui ont connu une croissance rapide à l'image de l'Inde. La priorité pour l'agriculture est de réduire la pauvreté rurale et les écarts de revenu entre rural et urbain.

L'agenda type pour ces pays est :

1. Promouvoir la diversification des activités des petits agriculteurs vers les produits à haute valeur ajoutée et étendre la révolution verte vers les régions délaissées
2. Promouvoir l'emploi non rural dans les villes secondaires
3. Faire d'importants investissements dans le capital humain pour accélérer les transitions de l'agriculture vers les autres secteurs dynamiques de la société
4. Promouvoir des filets sociaux

En ce qui concerne le premier objectif, "Promouvoir la diversification des activités des petits agriculteurs vers les produits à haute valeur ajoutée et étendre la révolution verte vers les régions délaissées", les changements de modes de consommation offrent des opportunités pour les produits à haute valeur ajoutée. Les céréales resteront importantes dans ces pays, en Asie en particulier, et il faut poursuivre les efforts pour améliorer la productivité. La révolution de l'agriculture à haute valeur ajoutée reposera sur l'implication du secteur privé et le développement de relations de marchés (farm-firm-fork linkages : exploitation, firme et fourchette). Les politiques libérales et le commerce ont facilité les évolutions dans ce domaine. Les liens entre petits agriculteurs et transformateurs ou distributeurs permettent aux premiers de réduire les risques et d'investir. Les industries alimentaires sont dépendantes des préférences des consommateurs et peuvent accompagner les agriculteurs en appui technologique et sur la sécurité alimentaire. La répartition de la valeur ajoutée de ces progrès dépendra du pouvoir de négociation de chaque acteur, c'est pourquoi les petits producteurs gagneront à s'engager dans l'action collective. La gestion des ressources en eau (chapitre 8), la rationalisation des dépenses publiques (soutenir l'éducation, la santé, les routes rurales et la recherche-développement plutôt que subventionner les engrais) et les politiques de prix et commerciales sont des leviers importants.

Le second et le troisième objectif supposent de promouvoir l'emploi non rural dans les villes secondaires, en particulier par un soutien aux politiques d'éducation et aux politiques régionales. Le développement de marchés fonciers et de location de terres est un facteur important. Les pays de cette catégorie (en transition) sont ceux qui rassemblent le plus de pauvres : des programmes fournissant du travail en milieu rural sont une piste, comme expérimenté en Inde.

## **V. Agenda type pour les pays urbanisés : relier les petits producteurs aux marchés dynamiques et créer des emplois**

Dans ces pays, l'agriculture apporte une faible part au PIB (environ 7%) mais elle reste une source importante de croissance et de réduction de la pauvreté : cela concerne l'essentiel de l'Amérique latine, de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale. En Amérique latine, on constate un accroissement de la demande en produits agricoles à haute valeur ajoutée. La consommation interne absorbe l'essentiel de la production agricole, le reste étant exporté. De nombreux petits agriculteurs pratiquent encore une agriculture de subsistance. Trois facteurs devraient dominer les agendas politiques dans ces pays urbanisés d'Amérique latine : (1) des marchés domestiques dynamisés par la grande distribution, (2) des opportunités d'emploi dans et hors l'agriculture et (3) la nécessité d'une assistance sociale pour un secteur encore important

de subsistance. Deux régions concentrent l'essentiel des pauvres (les Andes, le Nord Est brésilien) et l'ensemble du continent connaît de très fortes inégalités.

L'agenda type pour ces pays "urbanisés" est :

1. Relier les petits agriculteurs aux marchés domestiques : mieux intégrer les agriculteurs de subsistance et accroître la compétitivité des agriculteurs commerciaux, en tant que fournisseurs des industries agro-alimentaires et des supermarchés.
2. Accroître l'emploi dans l'agriculture, en particulier pour les activités à haute valeur ajoutée.
3. Promouvoir l'auto-emploi et l'emploi dans le non agricole par l'accroissement des compétences, le développement territorial et le renforcement des relations villes/campagnes.
4. Améliorer les sources de subsistance des petits agriculteurs et les compléter par une assistance sociale et des investissements en capital humain pour préparer les futurs migrants.

Pour le premier objectif, il faut porter une attention particulière aux inégalités dans l'accès aux facteurs de production et aux services : terre, formation, conseil technique, services financiers et organisations de producteurs. Pour le second objectif, une amélioration des compétences et des conditions de travail est nécessaire (protection des travailleurs, niveaux de salaire). Le développement territorial est une piste importante par la mobilisation des ressources locales à travers des réseaux d'entreprises et la création de biens publics locaux qui soutiennent la compétitivité des entreprises. Enfin, le quatrième objectif est important car les petits agriculteurs de subsistance jouent un rôle dans la sécurité alimentaire, ils soutiennent les revenus d'un nombre important de pauvres et les maintiennent aux marges de l'extrême pauvreté : des politiques massives d'investissement dans le capital humain seront nécessaires pour accompagner les transitions en dehors de l'agriculture. Toutes ces politiques devront impliquer des acteurs privés dans le cadre de partenariats public-privé et d'action de mise en réseau.

## **VI. Faisabilité politique, administrative et financière**

Le Rapport tente ensuite de mesurer la faisabilité de certains instruments de politiques en combinant trois critères : le soutien politique, la capacité administrative et la faisabilité financière. Un tableau résume cette appréciation pour 16 "instruments" de politique agricole : pour chacun de ces instruments, une appréciation qualitative est donnée pour les trois critères (échelle de 4 ou 5 niveaux), mettant en évidence des "déficits de faisabilité". Par exemple, les réformes commerciales et des prix sont connues pour déboucher sur des perdants et des gagnants, avec une certaine incertitude, sans que des mesures de compensation soient en général prises : c'est pourquoi il est en général difficile de mobiliser un soutien politique pour ce genre de réforme, même si elles coûtent peu au budget et ne posent pas de problèmes particuliers en terme de mise en œuvre administrative. De façon plus générale, cela attire l'attention sur l'importance d'identifier les gagnants et les perdants des mesures prises et d'élaborer des programmes complémentaires pour accroître le soutien politique.

La faisabilité politique est différente selon le type de mesure (les réformes commerciales sont plus sensibles que celles portant sur la recherche agricole par exemple). Pour accroître la faisabilité politique, il faut renforcer le capital politique de ceux qui défendent les réformes en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. À l'occasion de compromis, le renforcement du capital politique passe par l'utilisation de résultats de la recherche comme base des argumentaires, par la conception de programmes d'accompagnement pour assister les perdants et de programmes d'assistance sociale. Quand les réformes sont moins visibles, des formes d'engagement dans la durée sont utiles, comme les lois passées en Ouganda pour la réforme des services agricoles (NAADS).

La capacité administrative de mise en œuvre est souvent faible et surestimée, en particulier dans les pays basés sur l'agriculture, d'où l'importance du renforcement des capacités et des engagements de long terme.

La faisabilité financière de nombreux instruments n'est pas assurée, même avec une meilleure efficacité des allocations budgétaires. Une augmentation du budget consacré à l'agriculture est souvent nécessaire. Les programmes d'investissements (irrigation, routes) sont les plus coûteux et nécessitent de fortes augmentations de budget et des partenariats originaux avec le secteur privé. Les progrès de la démocratisation ont accru le capital politique des petits agriculteurs pour défendre ces allocations budgétaires et il faut encore le renforcer.

### **Tirer les leçons du passé**

Les déficits de faisabilité permettent d'identifier des goulots d'étranglement dans la mise en œuvre des politiques. Le Rapport de la banque mondiale de 1982 sur l'agriculture suggérait une série de mesures (investissement dans la recherche-développement et les technologies, dans l'irrigation et les routes avec des réformes commerciales) qui ont rarement été mises en œuvre. La prise en compte des déficits de faisabilité permettra d'éviter de répéter les erreurs du passé et de tirer parti des réussites.

# Chapitre 11 - Renforcer la gouvernance, du local au global

## Introduction

Ce chapitre traite quatre questions :

1. Comment traduire des agendas nationaux dans des stratégies spécifiques pour l'agriculture à l'échelle d'un pays ?
2. Comment obtenir le nécessaire soutien politique pour ces stratégies ?
3. Comment les mettre en œuvre réellement ?
4. Comment la communauté internationale peut-elle travailler au mieux pour soutenir des agendas nationaux et globaux en faveur de l'agriculture ?

Il est difficile de créer une volonté politique entre les pays développés mais aussi entre les bailleurs de fonds pour soutenir l'agriculture. Il est aussi difficile de mettre en œuvre les mesures décidées car elles demandent de fortes capacités d'administration. Les problèmes de gouvernance sont au cœur de cercles vicieux qui réduisent les engagements dans le secteur agricole. Ce chapitre tente d'examiner la façon d'engager des cercles vertueux pour une bonne gouvernance du secteur agricole. L'amélioration de la gouvernance est le résultat d'un processus politique et social, conditionné par l'histoire de chaque pays : ce sont les citoyens d'un pays et leurs leaders qui peuvent réformer la gouvernance. Les bailleurs de fonds peuvent seulement appuyer ces réformes.

## I. Nouveaux rôles de l'état, du secteur privé et de la société civile

Les défaillances de marchés sont importantes dans l'agriculture, c'est pourquoi le secteur public y joue encore un rôle important surtout dans le domaine de la régulation, du développement institutionnel et des investissements pour la production de biens publics : le tableau 11.1 illustre quelques une de ces interventions publiques. Les gouvernements ont parfois assuré des services de nature privée (comme la fourniture d'intrants), ce qui s'est généralement traduit par des échecs. Un schéma illustre les grandes tendances de l'évolution de l'État selon deux paramètres : son rayon d'action et sa "force" (capacité de gestion) (Fukuyama, 2004). Dans les années 70/80, on avait des États à large rayon d'action mais "faibles" (lire "peu efficaces") qui ont vu leur rayon d'action se réduire (par les ajustements : années 80/90) puis une période où l'on reconnaît que l'État et le marché doivent jouer des rôles complémentaires. Il est maintenant reconnu que l'État doit investir dans les biens publics fondamentaux ("core public goods") comme la recherche-développement en agriculture, les droits de propriété, la mise en œuvre des règles et contrats, les pistes rurales,...

Au-delà, l'État doit jouer un rôle de facilitation, de coordination et de régulation selon des modalités et avec une intensité qui est encore en débat. Mais dans beaucoup de pays, surtout ceux basés sur l'agriculture, l'administration est sortie très affaiblie des périodes d'ajustement : sans attendre les processus de reconstruction de l'État, qui peuvent prendre du temps, il s'agit d'ajuster l'intervention de l'État à ses capacités réelles en se concentrant sur certaines actions.

Regroupant les organisations de producteurs et les autres organisations de la société civile, le "tiers secteur" peut aussi apporter sa contribution pour réduire les défaillances de marché tout en évitant les défaillances de gouvernement. C'est le cas par exemple de l'action collective à travers les organisations de producteurs qui permet des économies d'échelles (achat d'intrants, vulgarisation, mise en marché,...) et accroît la voix des producteurs dans les décisions publiques. Les ONG peuvent jouer un rôle pour fournir des services. Mais il y a aussi des défaillances de l'action collective liées par exemple à la mauvaise

inclusion des groupes défavorisés et la capture des bénéficiaires par les élites locales. Il existe des cas où des partenariats entre secteur public, privé et tiers secteur permettent d'éviter ces trois écueils.

Le besoin de coordination par le secteur public croît au fur et à mesure de la croissance des filières agro-alimentaires. Des défaillances de coordination ont pu apparaître suite au désengagement des États. La coordination des politiques est particulièrement importante dans le domaine des stratégies de développement de l'agriculture, dans la mesure où ce secteur dépend de l'intervention de plusieurs ministères : c'est pourquoi de nouvelles compétences de facilitation et de coordination sont nécessaires. La régulation devient une fonction essentielle suite à la privatisation des marchés agricoles. Le rôle des trois secteurs (public, privé et "tiers secteur") peut varier selon les pays et, en définitive, ce sont les valeurs politiques et l'idéologie qui influenceront sur les décisions politiques.

## II. Formuler des stratégies saines de développement agricole

Une bonne stratégie doit s'appuyer sur un agenda national de développement : 13 PRSP sur 17 ont mis comme priorité une stratégie nationale de développement rural. Un encadré résume les quatre points clés que le Rapport estime nécessaires pour de bonnes stratégies nationales de développement agricole :

1. Un instantané de la situation du secteur agricole, de préférence replacé dans le contexte historique
2. Une vision nationale pour l'agriculture, à l'horizon d'une génération, afin d'assurer la continuité de l'action publique malgré les changements politiques
3. Une analyse des opportunités et contraintes, basée sur l'expérience et replacée dans le contexte local pour s'assurer d'approches "du pays" ("home-grown")
4. Un plan d'action pour la mise en œuvre de la vision avec les arrangements institutionnels nécessaires, un plan de dépense à moyen terme (à actualiser) et un cadre de management par les résultats basé sur des indicateurs clés.

Le Rapport souligne ensuite :

- l'intérêt croissant pour les processus de **participation** à l'élaboration des politiques en citant trois exemples : le Sénégal (élaboration de la LOASP), l'Inde (participation dans la réforme de la recherche) et l'ONG Global Voice qui utilise les nouvelles technologies.
- l'importance de fonder les propositions de réformes sur des études "sérieuses" (le Vietnam est cité en exemple pour sa politique de libéralisation du riz qui s'est appuyée sur **des études** qui montraient qu'elles auraient un impact positif).
- l'importance de compter sur **des engagements budgétaires** à la hauteur des ambitions : cela relève du processus politique (le Rapport évoque à nouveau l'importance de constituer des coalitions en faveur de ces engagements budgétaires, en s'appuyant sur divers acteurs avec un soutien si possible du parlement, souvent hostile aux dépenses agricoles).

## III. Des réformes de gouvernance pour une meilleure application des politiques

Le Rapport aborde ensuite la question des réformes institutionnelles en distinguant celles "orientées par la demande" (il s'agit de renforcer la demande de transparence et la capacité des groupes d'intérêts à jouer un rôle dans le jeu politique) et celles orientées par l'offre (il s'agit de renforcer la capacité des administrations à faire de bonnes propositions). Les réformes des ministères de l'agriculture restent essentielles

dans l'esprit de créer une administration de mission orientée vers les résultats. Le Rapport cite quelques modalités concrètes d'évolution des frontières de l'État (sous-traitance, partenariats public-privés,...). Les services rendus par des coopératives sont évoqués avec l'exemple des coopératives laitières en Inde.

Est ensuite évoquée la question des **agences de régulation dans l'agriculture**. Elles ont pour mission de créer un environnement favorable à l'investissement du secteur privé et des organisations de producteurs tout en veillant à des objectifs plus larges (sécurité alimentaire, santé publique,...). La question de l'application des règles ("enforcement") est cruciale et, pour certaines fonctions, des régulations régionales sont nécessaires (contrôle des pesticides). La corruption reste une question délicate, d'autant plus importante que l'État reste impliqué dans la fourniture d'intrant, de crédit ou la commercialisation des produits agricoles.

#### IV. Décentralisation et gouvernance locale

Le Rapport passe ensuite sur le thème de la **décentralisation**. Elle est engagée dans la majorité des pays mais avec peu de réformes fiscales conséquentes. Les collectivités locales ont généralement tendance à investir prioritairement dans des infrastructures sociales (éducation, santé) qui peuvent ainsi être considérées comme des préalables nécessaires à la mise en œuvre d'un agenda pour l'agriculture pour le développement. Concernant l'agriculture, le niveau de décentralisation nécessaire varie selon les fonctions et les capacités : certaines fonctions stratégiques doivent rester de la responsabilité de l'administration nationale (sécurité alimentaire, épidémies,...). La recherche agricole peut être décentralisée par zones agro écologiques et la vulgarisation agricole doit être décentralisée au plus proche des communautés locales. La contribution financière à l'agriculture des collectivités décentralisées reste faible (10 à 15% des financements totaux dans le meilleur des cas) : des mécanismes divers peuvent être efficaces pour lutter contre la pauvreté (**fonds de péréquation entre régions riches et pauvres**, cofinancement,...). Le type de représentants élus localement peut orienter les priorités de financement, mais le fait de décentraliser les fonds pour l'agriculture ne se traduit pas forcément par des priorités pertinentes (tendance à financer des choses "visibles", infrastructures,...). Le Rapport évoque ensuite les approches "Community-driven development" (CDD) qui ont suscité un grand enthousiasme (un quart des financements de la Banque). Ces approches peuvent jouer un rôle dans l'articulation de l'agriculture au développement mais restent difficiles dans leur mise en œuvre.

#### V. Améliorer l'efficacité de l'aide pour les programmes agricoles

Est abordée ici la question de l'amélioration de l'**efficacité de l'aide** dans les programmes agricoles, en particulier dans les pays basés sur l'agriculture, où cette aide est importante. Le Rapport évoque la déclaration de Paris (2006) en vue d'une amélioration des pratiques d'aides tout en soulignant qu'il existe peu d'incitation à sa mise en œuvre pratique, mise à part quelques réseaux souples de coordination entre bailleurs de fonds (GDPRD, Initiative de Neuchâtel). L'importance du "leadership" des gouvernements du Sud dans ces processus est fondamentale. Les approches sectorielles larges (SWAps), initiées au début dans les secteurs de la santé et de l'éducation, ont des difficultés à se mettre en place dans l'agriculture, du fait de la nécessaire mais difficile coordination interministérielle que cela suppose. Ce type d'approche est néanmoins estimé utile, avec l'exemple du Nicaragua. L'amélioration de la qualité de l'aide passe aussi par le pilotage des processus basés sur les résultats.

## VI. Progresser dans l'agenda global

L'amélioration de la gouvernance n'est pas suffisante et l'agenda de l'agriculture pour le développement doit s'articuler à l'agenda global sur des questions de biens publics globaux. Le Rapport relève quelques **éléments de cet agenda global** ayant des liens avec l'agriculture (interrelation entre les thématiques de lutte contre la pauvreté, d'environnement,...) :

- Règles de commerce et normes pour réduire les coûts de transaction
- Recherche-développement pour générer des retombées positives ("spillover"), limiter les disparités de recherche Nord-sud et éviter les plantes orphelines.
- Éviter les retombées négatives (épidémies, maladies des plantes,...) comme la grippe aviaire
- Préserver le potentiel génétique
- Gérer les biens communs, comme le changement climatique en agissant sur la réduction des gaz à effet de serre, la séquestration du carbone,... (voir aussi focus B et G).
- Gestion de l'environnement pour un développement durable
- Équité et justice globale<sup>49</sup>

Le Rapport aborde ensuite la question des acteurs : **qui fait quoi ? Anciens et nouveaux acteurs.** Un tableau identifie les principales institutions internationales en charge des questions agricoles et les distingue en précisant la nature de leur mission au regard des enjeux de l'agenda global listés ci-dessus (financer, "advocacy", production et gestion des connaissances, mise en place de règles et normes, auto-régulation (normes privées))<sup>50</sup>. La mise en place de l'OMC en 1995 et l'activité de l'OCDE sont estimées comme ayant encore peu d'impact pour les pays en développement. Le Rapport signale que les organisations en charge des questions agricoles sont peu liées aux institutions liées aux questions environnementales (biodiversité, désertification, changement climatique,...). Les années 1990 sont marquées par la montée en puissance des ONG sur la scène internationale. Les fondations privées occupent aussi une place de choix.

Malgré les avancées, les organisations internationales et les mécanismes actuels semblent peu préparés aux **défis actuels**. *Les problèmes de coordination* sont réels et on voit apparaître des réseaux sur des questions spécifiques (variétés riches en nutriments, contrôle de la peste aviaire) associant anciens et nouveaux acteurs et mobilisant des moyens financiers importants. La multiplication des partenariats globaux accroît la compétition pour l'accès aux ressources et le besoin de coordination y compris avec les programmes nationaux. Quelques éléments de réformes des institutions internationales comme la FAO, le FIDA et le CGIAR sont évoqués. Une réforme de la *gouvernance globale* est nécessaire, en particulier pour les agences des Nations Unies qui pourraient être regroupées en trois pôles : développement, humanitaire et environnement. Il s'agit de former de nouveaux réseaux flexibles, structurés autour de thèmes précis (comme les effets du changement climatique) et capables de répondre aux opportunités et menaces de l'agriculture.

Mais ces réformes n'auront de portée que si elles s'accompagnent des *ressources financières adéquates*, ce qui suppose l'existence d'une coalition internationale fortement dotée en capital politique et défendant l'agenda de l'agriculture pour le développement. Les pays industrialisés peuvent se mobiliser rapidement quand leurs intérêts l'exigent, comme le montre l'exemple de la grippe aviaire. Il est connu que la communauté internationale sous-investit dans la production de biens publics globaux pour la nourriture et l'agriculture aux effets estimés sur le long terme. Ces financements sont une question d'équité et de justice, ce que le récent frémissement des engagements pour l'agriculture laisse entrevoir.

49) Le Rapport estime que les subventions à l'exportation et les protections à l'importation sont des freins à l'équité.

50) Sont mis sur le même plan les institutions internationales comme la FAO, le FIDA, les ONG et les multinationales. Le CGIAR a droit à un encadré pour louer son action utile.

Des progrès sont nécessaires dans la *formulation de règles et normes* et il est nécessaire de *renforcer le “leadership”* et les capacités de négociation des pays en développement (exemple des accords TRIPs auxquels ces pays ont peu participé) au niveau international. Le Rapport plaide pour la multiplication d'études sur les questions évoquées, afin de mieux informer les acteurs concernés, mais aussi pour un travail d'“advocacy” en faveur des questions agricoles pour renforcer l'altruisme envers les pays pauvres (l'action d'OXFAM dans ce domaine est évoquée comme ayant eu un impact sur les accords Sucre de l'UE).

## Conclusion

En conclusion, le Rapport estime que les questions de gouvernance sont responsables du peu d'impact des recommandations du Rapport sur le développement dans le monde de 1982. Il existe deux types de problèmes de gouvernance : (1) au niveau de l'économie politique qui se traduit par un sous-investissement dans le secteur agricole, et (2) au niveau de la mise en œuvre des politiques par les États. Depuis 1982, ces questions de gouvernance ont pris une importance réelle dans l'agenda du développement (démocratisation, participation, réformes institutionnelles, complémentarité des rôles public, privé...), mais les résultats ne sont pas garantis : la question de la coordination d'un agenda de l'agriculture pour le développement entre les différents secteurs reste un défi à relever pour parvenir à dépasser les débats idéologiques sur ces questions.

L'agriculture pour le développement est en définitive une question d'équité, de justice entre le Nord et le Sud et entre les générations actuelles et futures.

