

3^E PARTIE

Quelle est la meilleure manière d'exécuter les plans d'action pour mettre l'agriculture au service du développement ?

chapitre 10

De nouveaux programmes nationaux pour les trois mondes de l'agriculture

Si la croissance agricole possède un potentiel si unique de réduction de la pauvreté, pourquoi n'a-t-il pas été exploité avec plus de constance dans les pays en développement ? La pauvreté a fortement reculé en Chine, en Inde, au Vietnam et ailleurs lorsque ces pays ont connu de fortes accélérations de leur croissance agricole, tandis qu'au Japon et en Corée du Sud, l'industrialisation décollait dans la foulée de ces mêmes accélérations au niveau de l'agriculture. Pourtant, cette dernière a été trop peu utilisée à des fins de croissance et de sécurité alimentaire dans les actuels pays à vocation agricole, où les coûts sociaux sont élevés. Sa pleine capacité à réduire la pauvreté rurale a été trop peu sollicitée également dans les pays en développement urbanisés ou en mutation, qui comptent encore d'importantes populations de ruraux pauvres.

Les chapitres 4 à 8 évoquent quelques-unes des raisons de la sous-utilisation de l'agriculture en tant qu'instrument de développement, parmi lesquelles (1) les réformes incomplètes et irrégulières du régime de commerce international (particulièrement dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]) ; (2) les distorsions politiques au détriment de l'agriculture, moins nombreuses mais toujours présentes, dans les pays en développement ; (3) l'insuffisance et la mauvaise qualité de l'investissement de ressources publiques dans l'agriculture et le retrait trop précoce des bailleurs de fonds, qui ne montre pas suffisamment persévérants en ce qui concerne l'agriculture ; (4) le développement institutionnel incomplet (en particulier pour les petits producteurs) subséquent au retrait de l'Etat ; (5) les retards dans le lancement et l'adoption de nouvelles vagues d'innovation technologique ; et (6)

la raréfaction des ressources naturelles et les changements climatiques émergents, qui sapent les gains de productivité. Ces chapitres développent des remèdes possibles à tous ces problèmes.

Cependant, il n'est pas toujours possible d'appliquer à l'avenir les leçons tirées du passé, en particulier dans un contexte marqué par des nouvelles opportunités majeures. Les nouveaux défis pourraient invalider les anciens modèles. En outre, les programmes Agriculture au service du développement doivent être adaptés à chaque contexte, reflétant tant le type de pays que les conditions locales. Ce chapitre récapitule quelques-uns de ces défis et opportunités et propose une approche d'agriculture au service du développement pour les trois mondes de l'agriculture. Les aspects concernant la mise en œuvre de ces programmes sont abordés au chapitre 11.

Nouvelles opportunités et nouveaux défis

Nouvelles opportunités

Dans plusieurs des pays les plus pauvres, les réformes, dans les années 1990, des politiques macro-économiques, des régimes commerciaux et des politiques de commercialisation ont conduit à la mise en place de meilleures incitations, pour les agriculteurs, à investir, à un regain d'activité de la part des négociants privés et entreprises de transformation, ainsi qu'à des retours plus importants sur l'investissement public et privé dans l'agriculture et les zones rurales (cf. chapitre 4). Le nombre de conflits armés a diminué et de nombreux pays ont adopté des formes de gouvernance plus démocratiques et plus décentralisées. La mondialisation fait émerger de nouvelles opportunités à l'exportation et renforce l'ap-

port de technologies et capitaux étrangers. Alors que de puissantes chaînes de valeur intègrent les marchés à l'échelle mondiale, une nouvelle agriculture de produits à forte valeur ajoutée, régie par la demande changeante du consommateur, a fait son apparition. Les marchés régionaux sont également en train de s'ouvrir aux cultures vivrières traditionnelles, comme c'est le cas en Afrique occidentale et dans le Mercosur (cf. chapitre 5).

Les innovations institutionnelles permettent une augmentation de l'efficacité – bien qu'ils soient toujours incomplets – des mécanismes d'accès à la terre, aux services financiers et aux intrants ainsi qu'un fonctionnement plus efficace des organisations de producteurs (cf. chapitre 6). En outre, de nouvelles technologies dans les domaines de la biologie et de l'information dégagent un potentiel de gains significatifs de productivité, si les protocoles de biosécurité et les systèmes d'information ruraux nécessaires à leur utilisation peuvent être mis en place en vue de leur exploitation (cf. chapitre 7). De meilleures approches de la gestion des ressources naturelles renforcent la durabilité et réduisent les coûts externes (cf. chapitre 8).

Même les pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne ont connu de nombreux succès agricoles au niveau local durant les dernières décennies, en particulier après 1990 grâce aux améliorations de l'environnement macro-économique.¹ Quelques gouvernements, en Afrique subsaharienne ainsi qu'en Chine et en Inde, ont fait de l'agriculture une plus grande priorité, promettant de lui affecter des budgets plus importants. Des bailleurs de fonds ont également fait connaître leurs intentions d'investir davantage dans l'agriculture et quelques-uns tiennent leur promesse. Ces promesses d'engagement doivent être tenues maintenant, de sorte à pouvoir soutenir et mettre à l'échelle les succès.

Nouveaux défis

L'augmentation de la productivité agricole en vue d'améliorer la performance de l'agriculture en tant qu'instrument de développement sera difficile à obtenir, en particulier dans certains des pays les plus

pauvres, qui sont aussi ceux qui en ont le plus besoin. La longue tendance à la baisse des cours internationaux des produits alimentaires de consommation courante compromet la rentabilité de nombreux systèmes de production, si l'on prend en considération les niveaux de productivité actuels. Etant donné la fermeture de l'accès à la terre dans la majeure partie du monde en développement et la puissante pression démographique permanente, des gains dans la productivité des terres et une gestion foncière durable deviendront peu à peu incontournables. L'augmentation des prix de l'énergie remet en question l'intensification agricole basée sur les dérivés du pétrole, tels que les engrais azotés. En outre, le lancement de nouvelles vagues d'innovation technologiques pourrait être retardé par un sous-investissement en recherche et développement et le manque de garanties dans l'adoption des transgéniques.

Ce sont les pays les plus pauvres, qui sont le moins préparés à s'y adapter, que les changements climatiques et la raréfaction croissante des ressources en eau frapperont le plus sévèrement. Dans ces pays, le développement des techniques de gestion de l'eau est à son niveau le plus bas, de même que les financements dont la science a besoin pour générer de nouvelles technologies adaptatives.

Toute croissance agricole devra, d'une part, se montrer doublement verte (productive et écologique), mais elle devra aussi impliquer les petits producteurs, et en particulier les femmes. Ces exigences posent de formidables défis en raison des économies d'échelle associées aux chaînes de valeur, dont celles des supermarchés et marchés d'exportations à forte valeur ajoutée. La croissance agricole devra fournir des emplois correctement rémunérés aux agriculteurs sans terre et pauvres, mais de nombreuses innovations favorisent les économies de main-d'œuvre et les emplois restent saisonniers et ne requièrent pas de qualifications. Il faudra également faire en sorte qu'elle ouvre des opportunités d'investissement dans l'économie rurale non agricole grâce à un bon climat de l'investissement, bien que cela nécessite que les

ruraux pauvres acquièrent de nouvelles compétences pour y accéder. Par ailleurs, il est évident que des politiques, institutions et investissements améliorés ne suffiront pas, à eux seuls, à réduire la pauvreté. Des approches multisectorielles exhaustives sont

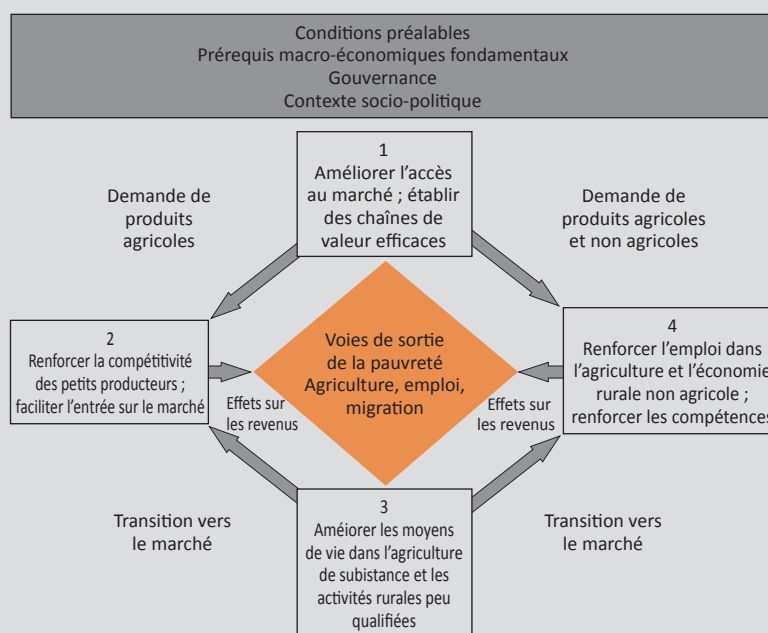
requis pour coordonner les contributions de l'agriculture avec les investissements dans les autres secteurs, ce qui ne manquera pas de soulever des questions complexes de priorités des investissements, de compromis politiques dans les processus budgétaires et

ENCADRÉ 10.1 *Le losange des objectifs des politiques du programme d'agriculture au service du développement*

1. *Améliorer l'accès au marché et établir des chaînes de valeur efficaces.* Les chaînes de valeur relient la demande sur les marchés agricoles aux petits producteurs et créent des emplois au niveau de leurs différents maillons et dans l'agriculture. Les interventions en matière de politique visant à faciliter le développement des chaînes incluent l'amélioration du climat global de l'investissement et la création de partenariats public-privé stratégiques.
2. *Renforcer la compétitivité des petits producteurs et faciliter leur entrée sur le marché.* Les petits producteurs peuvent être compétitifs et représenter une source d'innovation s'ils disposent de suffisamment de dotations et de contextes favorables leur permettant de commercialiser un surplus. Les interventions en matière de politique visant à renforcer leurs compétitivité et rentabilité incluent les réformes commerciales pour un meilleur accès au marché, l'amélioration de l'infrastructure, une meilleure technologie, des services financiers et intrants adéquats, et des organisations de producteurs efficaces promouvant l'accès aux services, aux marchés et à la prise de décision.

Inclure une transition de la subsistance au marché requiert d'augmenter l'accès aux actifs par les petits agriculteurs, en particulier à la terre, les compétences de gestion et le capital social. L'infrastructure doit également ouvrir les régions présentant un bon potentiel agricole mais un mauvais accès au marché et des mécanismes inefficients de gestion du risque.

3. *Améliorer les moyens de vie dans l'agriculture de subsistance et les emplois ruraux peu qualifiés.* Les moyens d'existence des agriculteurs de subsistance peuvent être renforcés de 4 manières : (1) en augmentant la productivité des terres (de plus haut rendements sur les petites parcelles) et celle de la main-d'œuvre (augmenter les revenus de la main-d'œuvre agricole et libérer de la main-d'œuvre pour l'emploi non agricole) ; (2) en assouplissant davantage les systèmes agricoles pour réduire les risques et l'insé-



Source : Équipe RDM 2008.

curité alimentaire, en particulier par une meilleure gestion des ressources naturelles ; (3) en améliorant la valeur nutritionnelle des denrées alimentaires produites pour la consommation locale ; et (4) en diversifiant les revenus sur les marchés du travail agricole et rural non agricole pour élargir l'accès aux revenus en espèces et réduire la vulnérabilité. Améliorer les moyens de vie des fermiers de subsistance et travailleurs non qualifiés requiert souvent de l'aide alimentaire, des transferts d'espèces et des retraites pour les plus âgés. Ces progrès exigent des investissements massifs en capital humain pour la prochaine génération afin d'éviter les transferts intergénérationnels de pauvreté associés aux niveaux d'instructions très faibles dans les zones rurales.

4. *Multiplier les opportunités d'emploi sur les marchés du travail ruraux et renforcer les*

aptitudes. Du côté de l'offre du marché du travail, de nouvelles compétences sont importantes pour accéder aux emplois bien rémunérés. Du côté de la demande, les opportunités d'investissement et d'emplois pour une main-d'œuvre qualifiée peuvent être renforcées, dans le secteur rural non agricole, par le biais d'un meilleur climat de l'investissement et du développement territorial – et, dans l'agriculture, par des emplois requérant des compétences techniques, en particulier dans les activités à forte valeur ajoutée. La main-d'œuvre qualifiée est également plus susceptible d'être entraînée vers une migration réussie. Préparer la main-d'œuvre à migrer hors de l'agriculture est le second aspect de la transformation structurelle de l'économie à mesure que l'agriculture se développe.

de coordination multisectorielle sur le plan de la mise en œuvre (cf. chapitre 11).

L'économie politique des programmes Agriculture au service du développement restera un sujet difficile à aborder. Un premier défi en la matière est de donner aux coalitions pro-agricoles les moyens de se faire entendre dans les pays à vocation agricole capables de mobiliser un appui public pour la croissance de la petite agriculture. Un second défi d'économie politique est d'éviter les pièges des subventions et du protectionnisme au moment d'aborder les disparités entre revenus urbains et ruraux et la pauvreté dans les pays en mutation et urbanisés, en investissant davantage dans les biens publics et les filets de sécurité. De nouveaux acteurs privés peuvent également apporter un soutien politique et faire pencher la balance en faveur d'une amélioration des incitations agricoles.

L'approche proposée

Si l'on applique les leçons du passé et prend en considération les nouvelles opportunités et nouveaux défis, l'on obtient une approche de l'utilisation de l'agriculture au service du développement qui est caractérisée par plusieurs aspects généraux. Cette approche nécessite des conditions préalables telles que des paramètres macro-économiques fondamentaux sains et la stabilité sur le plan sociopolitique. Elle est exhaustive dans la mobilisation des divers acteurs du monde de l'agriculture – les petits producteurs et leurs organisations, l'agro-industrie, les entrepreneurs privés des chaînes de valeur, l'Etat, avec de nouveaux rôles et fonctions, et la société civile – et l'équilibre des multiples objectifs des politiques (cf. encadré 10.1).

Conditions préalables. La stabilité politique et macro-économique est indispensable à la croissance agricole car, sans cette stabilité, peu d'autres composantes d'un programme agricole peuvent être mises en œuvre. Cette condition préalable est de plus en plus souvent présente dans les pays à vocation agricole depuis le milieu des années 1990.

Exhaustive. Les stratégies doivent refléter quatre objectifs dans un « losange de

l'actin publique » qui fixe les priorités du programme Agriculture au service du développement (cf. encadré 10.1). Le premier est d'établir des marchés et chaînes de valeurs efficaces. Le deuxième est d'accélérer l'entrée des petits producteurs sur les marchés agricoles et d'augmenter leur créativité et leur compétitivité. Le troisième est d'améliorer les moyens d'existence et la sécurité alimentaire dans l'agriculture de subsistance et les emplois ruraux peu qualifiés. Le quatrième est de multiplier les opportunités d'emploi et d'investissement dans l'économie rurale tout en renforçant les compétences pour permettre aux ruraux pauvres de saisir ces opportunités ou de migrer dans de bonnes conditions. Ensemble, ces objectifs rendent possibles les trois voies de sortie de la pauvreté : l'agriculture, l'emploi rural et la migration.

Différenciée. Les programmes d'agriculture au service du développement diffèrent selon qu'ils visent des économies à vocation agricole, en mutation ou urbanisées. Dans les pays à vocation agricole, l'objectif global est d'accélérer la croissance, de réduire la pauvreté et de garantir la sécurité alimentaire. Dans les pays en mutation, il est de réduire les disparités entre revenus urbains et ruraux et la pauvreté rurale extrême. Dans les pays urbanisés, il est d'associer les petits producteurs aux nouveaux marchés alimentaires intérieurs – les supermarchés en particulier – et de créer des emplois bien rémunérés. Les conditions structurelles diffèrent également selon le type de pays.

Durable. Le développement et la protection de l'environnement étant indissociables, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes se doivent d'assurer la durabilité environnementale. Les incitations à la production, les institutions et les technologies doivent se conformer à une meilleure gestion des ressources naturelles et renforcer la provision de services environnementaux.

Réalizable. Les politiques et programmes ne seront pas mis à exécution ou n'auront pas d'impacts substantiels s'ils ne sont pas faisables sur le plan politique, si la capacité

ENCADRÉ 10.2 Programme de développement de l'agriculture sur l'ensemble de l'Afrique

Le CAADP développé par l'Union africaine par le biais de son initiative NEPAD vise à aider les pays africains à trouver la voie d'une croissance économique plus forte au moyen du développement par l'agriculture, qui élimine la faim, réduise la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et permette la croissance des exportations. Le CAADP fournit un cadre commun (plutôt qu'un ensemble de programmes supranationaux) illustré par les principes et cibles clés définis et établis par les Chefs d'Etat et de Gouvernements africains, de sorte à (i) guider les stratégies et programmes d'investissement des pays, (ii) autoriser l'apprentissage et le contrôle régionaux par les pairs et (iii) faciliter de plus grands alignement et harmonisation des efforts de développement.

Les principes et cibles essentiels qui définissent le cadre de travail du CAADP sont les suivants :

- la croissance par l'agriculture en tant que stratégie centrale pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement et la réduction de la pauvreté ;
- une croissance agricole annuelle moyenne de 6 % au niveau national ;
- l'affectation de 10 % des budgets nationaux au secteur agricole (le niveau actuel étant de 4 %) ;
- l'exploitation des complémentarités régionales et de la coopération pour stimuler la croissance ;
- l'efficacité, le dialogue, le contrôle et la responsabilisation politiques – principes partagés par tous les programmes NEPAD ;

- des partenariats et alliances visant à inclure les agriculteurs, l'agro-industrie et les collectivités de la société civile ;
- la mise en œuvre par les pays individuels, la coordination par les communautés économiques régionales et la facilitation par le secrétariat du NEPAD.

Conformément aux principes d'appropriation et de responsabilisation du NEPAD, le processus du CAADP au niveau du pays est initié sur une base orientée par la demande, par la consultation avec les communautés économiques régionales et leurs pays membres. C'est un processus en trois volets :

- Une évaluation de la performance et des progrès du pays dans la poursuite des objectifs et principes du CAADP est exécutée. L'évaluation inclut l'identification de lacunes éventuelle dans l'alignement des politiques, stratégies et investissements, y compris l'aide au développement, la croissance et les cibles de dépenses.
- Un « compact » CAADP du pays est établi qui inclut les actions et engagements nécessaires par les gouvernements nationaux, le secteur privé, la communauté agricole et les partenaires au développement actifs dans le pays pour combler les lacunes identifiées dans l'évaluation du pays. Le « compact » guide les choix du pays en matière de politique et d'investissement pour atteindre l'objectif de 6 % de croissance agricole, procéder à la planification de l'aide au développement pour assister les efforts du pays et concrétiser des partenariats public-privé ainsi que des alliances interentreprises pour

lever et soutenir les investissements nécessaires dans les secteurs agricole et agro-industriel.

- Les dispositifs de dialogue et contrôle politiques sont mis en place pour veiller aux engagements et aux progrès, en ce compris les dispositifs institutionnels de coordination et de contrôle et les mécanismes et capacités facilitant la transition vers une planification et une implémentation politiques fondées sur les données scientifiques et axées sur les résultats.

Le cadre du CAADP autour des principes et objectifs communs peut aider à stimuler et élargir l'évaluation des performances, l'apprentissage mutuel et l'harmonisation des efforts de développement des pays.

Actuellement, deux des principales communautés économiques régionales – le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS), qui, réunis, couvrent 40 pays africains – ont pris la direction du programme et travaillent avec leurs pays membres à l'accélération de sa mise en œuvre. Une douzaine de pays, environ, dans les deux régions, se préparent à une table ronde au niveau national, conformément au processus en trois points décrit ci-dessus. Ce processus devrait être terminé dans les deux régions pour la fin 2008.

Source : secrétariat du NEPAD, 2005, 2006.

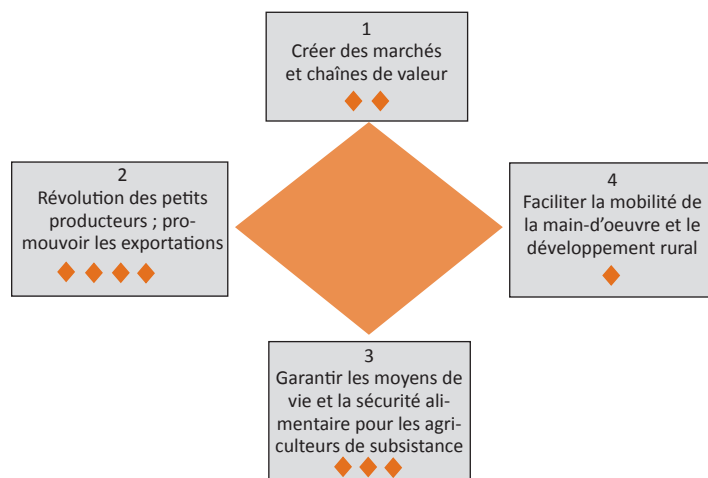
administrative de mise en œuvre est faible et si les ressources financières sont inadéquates. Si les trois mondes de l'agriculture présentent une typologie variée de pays, ils renferment également une diversité considérable parmi les pays de chacun de ces mondes. Les programmes d'agriculture au service du développement doivent, à cet égard, être ajustés au contexte spécifique de chaque pays.

Les pays à vocation agricole : accélérer la croissance, réduire la pauvreté et garantir la sécurité alimentaire

Les pays d'Afrique subsaharienne comptent 89 % de la population rurale des pays

à vocation agricole, de sorte que cette section leur est consacrée. Grâce à des politiques macro-économiques et sectorielles améliorées et à des prix plus élevés sur les produits agricoles de base, la croissance réelle du PIB agricole en Afrique subsaharienne a accéléré de 2,3 % par an dans les années 1980 à 3,3 % dans les années 1990, pour atteindre 3,8 % par an entre 2000 et 2005. La pauvreté rurale a commencé à reculer dans 10 des 13 pays analysés au cours de la période 1990-2005 (voir tableau 2 de la section Grands indicateurs, en fin d'ouvrage). Une croissance plus rapide et une réduction durable de la pauvreté sont aujourd'hui réalisables dans plusieurs pays mais elles nécessiteront un engagement et des ressources.

Figure 10.1 Losange de l'action publique pour les pays à vocation agricole



Source : Équipe RDM 2008.

Note : Le nombre de losanges indique la priorité relative pour l'attention politique. 10 losanges sont ainsi distribués entre les objectifs.

L'agriculture est indispensable à la sécurité alimentaire des ménages en Afrique subsaharienne, principalement par la réduction de pauvreté qu'elle génère. Mais les marchés alimentaires desservent mal des millions de petits exploitants, particulièrement dans les zones éloignées dotées de mauvaises infrastructures, de sorte que ces zones doivent compter sur leur propre production pour leur sécurité alimentaire. De nombreux pays sont confrontés à des pénuries de devises et à des coûts de transport élevés qui limitent la possibilité de subvenir aux besoins alimentaires par le biais des importations (voir thème C). La production alimentaire est donc cruciale pour la sécurité alimentaire dans ces pays.

L'objectif global, pour les pays à vocation agricole d'Afrique subsaharienne, est de garantir une croissance agricole durable, réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire. Cet objectif est reflété dans le Programme de développement de l'agriculture sur l'ensemble de l'Afrique (CAADP) (*cf.* encadré 10.2) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le programme émergent visant à atteindre ce but global, tel que détaillé ci-dessous, peut fournir un support utile pour l'évaluation des pays proposée dans le cadre du CAADP.

Caractéristiques structurelles des pays à vocation agricole

Les caractéristiques structurelles spécifiques des pays à vocation agricole doivent être prises en considération lors de l'élaboration du programme visant à atteindre les objectifs globaux de croissance, réduction de la pauvreté et sécurité alimentaire. Toutefois, la diversité qui caractérise les pays de l'Afrique subsaharienne et les régions à l'intérieur de ces pays est énorme en termes de taille, de potentiel agricole, d'infrastructure routière, d'exploitation des ressources naturelles et de capacité administrative.

Des conditions locales diverses. La voie vers la croissance de la productivité, dans la région subsaharienne, diffèrera considérablement de celle empruntée en Asie (*cf.* chapitre 2). Des conditions agro-écologiques diverses produisent un large éventail de systèmes agricoles. Huit cultures – maïs, riz, blé, millet, sorgho, manioc, igname et banane/plantain – constituent les principales denrées alimentaires de base en Afrique, alors que l'Asie n'en possédait que deux à l'époque de sa révolution verte – riz et blé.² En outre, l'élevage est une composante importante de la plupart des systèmes agricoles. L'hétérogénéité complique la tâche scientifique consistant à mettre au point de nouvelles technologies, mais offre également un large éventail d'innovations possibles.

L'agriculture subsaharienne dépend essentiellement de la période et de la quantité des pluies. Seuls 4 % des terres arables sont irrigués, c'est-à-dire moins d'un quart de la proportion de terres irriguées en Inde à l'aube de sa révolution verte, au début des années 1960. La dépendance à la pluie n'accroît pas seulement l'hétérogénéité des systèmes agricoles, elle augmente également la vulnérabilité aux chocs climatiques et limite la capacité à exploiter les technologies connues de renforcement des rendements. Bien que les systèmes agricoles soient, dans une large mesure, en culture pluviale, le continent présente un potentiel important en matière de stockage et de meilleure gestion des ressources en eau.

Les pays de petite taille et sans accès à la mer. La majorité des pays à vocation agricole d'Afrique subsaharienne sont petits, ce qui rend difficile pour eux de réaliser des économies d'échelle dans la recherche, la formation et l'élaboration des politiques. De petits pays impliquent de petits marchés, à moins que les marchés régionaux soient mieux intégrés. Presque 40 % de la population africaine vit dans des pays sans accès à la mer, ce qui contraste avec les autres régions du monde en développement, où cette proportion n'est que de 12 %.³ Les pays sans accès à la mer sont confrontés à des coûts de transport qui sont, en moyenne, 50 % supérieurs à ceux des pays côtiers. Les coûts de transport représentaient environ un tiers du prix à la production des engrais au Malawi, en Zambie et au Nigeria (cf. chapitre 6). Les coûts de transport élevés rendent également de nombreuses denrées imparfaitement échangeables, augmentant la fluctuation des prix et les risques associés pour les agriculteurs, agents de commercialisation et consommateurs.

Les conflits et périodes subséquentes. En 1999, plus de la moitié des conflits, dans le monde, se déroulaient en Afrique subsaharienne.⁵ Alors que le nombre de conflits a diminué ces dernières années, leurs impacts négatifs en matière de croissance et de pauvreté sont toujours significatifs.⁶ Nombre des pays confrontés à un conflit ont une riche base de ressources agricoles et la stabilisation politique offre une possibilité de croissance rapide. Par exemple, au Mozambique, au cours des dix années qui ont suivi la guerre civile, le revenu par habitant a augmenté de 70 %, contre 4 % pendant la décennie précédente, alors que la valeur ajoutée agricole a augmenté de 60 %.⁷

Une faible densité de population. Les longues distances entre les zones habitées et les faibles densités de population qui caractérisent plusieurs pays subsahariens rendent le commerce, l'infrastructure et la fourniture de services coûteux. Ces facteurs retardent directement le développement agricole en augmentant les coûts de transport, en bloquant l'adoption de la technologie, en accroissant les coûts des services agricoles

et sociaux et en ralentissant l'émergence de marchés de produits, de facteurs de production et du crédit compétitifs.⁸ Inversement, les zones à faible densité de population possédant un bon potentiel agricole représentent des réserves inexploitées pour une expansion permanente et soulignent le besoin urgent de politiques adéquates sur le plan foncier et de l'investissement pour l'infrastructure.

Les ressources humaines. La base en capital humain des universités africaines et, plus généralement, de la profession agricole est en train de vieillir, ce qui est la conséquence du faible niveau d'assistance en matière de formation dans les 20 dernières années. L'épidémie du VIH/sida affaiblit encore davantage la capacité du personnel professionnel et des agriculteurs (voir thème H). Par contraste, des avancées majeures dans l'enseignement primaire sont en train d'assurer une future génération instruite de petits producteurs et entrepreneurs non agricoles en Afrique.

Un programme type pour les pays à vocation agricole

Afin de pouvoir exploiter la contribution potentielle de l'agriculture au développement, il sera indispensable de réussir dans deux domaines prioritaires : l'amélioration de la compétitivité des petits producteurs dans les zones à potentiel moyen à fort, où les retours sur investissement sont les plus élevés, et la sélection des investissements dans les technologies agricoles et la gestion des ressources naturelle pour améliorer les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et tolérance environnementale dans les zones éloignées et à risque (cf. figure 10.1). Une approche équilibrée de transferts et d'investissements pour la croissance de la productivité est nécessaire pour pouvoir réaliser la sécurité alimentaire, tant au niveau national qu'à celui du ménage. Les prérequis du succès sont la stabilité sur le plan macro-économique et la paix. Un effort continu sera indispensable pour consolider, approfondir et soutenir les réformes des politiques macro-économique et sectorielle. Les objectifs sont les suivants :

- Améliorer l'accès aux marchés et développer des chaînes de marchés modernes.
- Réaliser une révolution durable et de grande échelle de la productivité des petits agriculteurs, en donnant la priorité à l'appui aux agriculteurs de subsistance pour leur permettre d'entrer sur le marché et aux incitations à une gestion durable des ressources.
- Atteindre la sécurité alimentaire et améliorer les moyens d'existence de ceux qui resteront dans l'agriculture de subsistance, ce qui inclut l'amélioration de la résistance des systèmes agricoles aux changements climatiques.
- Capitaliser sur la croissance agricole pour développer le secteur rural non agricole.

Créer des marchés et chaînes de valeur. Du fait de la diversité dans l'espace de l'agriculture africaine, l'approche par denrée agricole en vue de l'accélération de la croissance variera sensiblement selon la zone agro-écologique et la qualité de l'accès aux marchés. La stratégie se doit de trouver un équilibre entre denrées alimentaires de base, exportations en vrac traditionnelles et produits à forte valeur ajoutée, y compris ceux de l'élevage, et impliquera probablement différents groupes de petits exploitants pour chacune de ces catégories de produits. La productivité doit venir d'une meilleure capacité des agriculteurs à comprendre où résident les meilleures opportunités pour eux, plutôt que de prescriptions centralisées ou de solutions standardisées. Les denrées alimentaires de consommation courante dominent la production actuelle et elles vont continuer à le faire dans un avenir proche afin de satisfaire la demande croissante. Les exportations non traditionnelles, bien qu'elles poussent rapidement, n'auront qu'un impact réduit sur la croissance agricole globale et sur l'emploi car leur part est toujours modeste dans l'économie agricole.⁹ Les exportations tant traditionnelles que non traditionnelles sont importantes, au même titre que les marchés d'exportation régionaux pour les denrées de bases et les produits de l'élevage. Dans tous les cas, l'efficacité des chaînes de valeur peut être sensiblement accrue.

La croissance agricole ne sera garantie et soutenue qu'à condition que les marchés fonctionnent mieux, ce meilleur fonctionnement pouvant être obtenu par le biais de partenariats innovants entre le secteur public et le secteur privé en vue de développer des chaînes de marchés exploitant les nouvelles opportunités commerciales (cf. chapitres 5, 6 et 7). Les progrès réalisés dans la réforme des marchés de produits en Afrique ont été significatifs dans les années 1990, mais une progression continue est nécessaire pour assurer ces gains, en particulier en matière de facilitation du commerce régional. Dans plusieurs pays, un meilleur fonctionnement des marchés d'intrants est nécessaire, au moins autant que l'expansion des marchés de produits, pour augmenter la productivité agricole (cf. chapitre 6). Le renforcement des marchés requiert des investissements « durs » (physiques) dans l'infrastructure, avec une attention particulière aux routes et aux communications, et « mous » (institutionnels) dans la réglementation, la gestion des risques, la vulgarisation, l'information de marché et des organisations de producteurs performantes.

Les marchés ne fonctionneront pas sans qu'il soit remédié au déficit massif d'infrastructure. Les routes rurales pour relier les agriculteurs aux villes constituent la plus haute priorité, principalement pour faciliter l'entrée sur le marché des petits agriculteurs dans les zones à bon potentiel agricole. L'intégration du marché régional requiert également la coordination du développement infrastructurel entre les pays et des associations de négociants efficaces et en mesure de faire circuler l'information sur les marchés et de combattre la corruption dans les transports et les douanes.

Des risques divers – politiques publiques imprévisibles, coûts de transaction élevés et caprices météorologiques – augmentent la volatilité des prix sur les marchés étroits. Une information de marché et des programmes de vulgarisation commerciale plus efficaces peuvent atténuer ces risques. Des outils additionnels, comme des instruments et options de couverture, sont mis en place pour les organisations de producteurs dans quelques pays. Plusieurs pays sujets à

des chocs climatiques fréquents s'aménagent des réserves céréalières publiques en vue de réduire l'instabilité des prix et ce, avec des résultats très mitigés. Des garanties sont nécessaires afin de s'assurer que les organismes chargés des réserves alimentaires ne déstabilisent pas les marchés, dont une autonomie de type « banque centrale », des opérations de marché strictement réglementées et l'externalisation d'opérations au secteur privé. Mais un risque élevé de volatilité des prix demeure, tant pour les agriculteurs que pour les consommateurs, dans de nombreux pays à vocation agricole. Des filets de sécurité efficaces sont donc indispensables jusqu'à ce que les revenus augmentent ou la performance du marché s'améliore.

Une révolution de la productivité agricole basée sur les petits exploitants. Les écarts importants entre les rendements actuels et ce qui est économiquement réalisable moyennant de meilleurs services d'appui, particulièrement dans les zones à fort potentiel (cf. chapitre 2), sont sources d'optimisme quant à la possibilité d'atteindre les objectifs ambitieux posés en matière de croissance. Une adoption accélérée requiert l'amélioration des incitations, des investissements en recherche agricole et dans les systèmes de vulgarisation, l'accès aux services financiers, des subventions propices à stimuler les marchés d'intrants et de meilleurs mécanismes de gestion des risques (cf. chapitres 6 et 7).

Tant les technologies que l'élaboration de services d'appui institutionnels exigeront des approches décentralisées en vue de parer à l'hétérogénéité des systèmes d'agriculture pluviale. Le besoin d'adapter les technologies et les services aux conditions locales et de mettre en place différents services de soutien simultanément implique une approche différente de celle qui fut utilisée lors de la révolution verte d'Asie du Sud. En Ouganda, une vulgarisation décentralisée régie par les agriculteurs et à forte orientation vers le marché est en train d'augmenter les taux d'adoption. Toutefois, le besoin de décentralisation s'étend au-delà des services agricoles, les zones plus dynamiques devant être desservies par des gouvernements

locaux plus compétents et mieux financés, avec une plus grande participation des organisations de la société civile.

Une plus forte productivité n'est pas possible sans qu'une attention urgente soit accordée à une gestion plus adéquate des sols et des ressources en eau. L'Afrique subsaharienne doit remplacer les éléments nutritifs dont elle a vidé le sol pendant des décennies. Les agriculteurs africains appliquent moins de 10 kilos d'engrais par hectare – à titre de comparaison, l'utilisation des engrais s'élève à 100 kilos en Asie du Sud. Les programmes visant à développer des marchés d'engrais efficaces, et des systèmes d'agroforesterie pour reconstituer la fertilité des sols par les légumineuses, doivent être mis à l'échelle (cf. chapitres 6, 7 et 8). La libéralisation des marchés des engrais a débouché sur un développement notable de l'utilisation d'engrais par les petits producteurs au Kenya, tandis qu'en Zambie, les activités agroforestières ont amélioré la conservation et le rendement des sols.

En Afrique subsaharienne, les investissements passés dans l'irrigation ont été consacrés à des technologies coûteuses, difficiles à entretenir et fortement dépendantes du secteur public sur le plan de la gestion. Aujourd'hui, de nouvelles approches offrent de meilleures perspectives. Des systèmes d'irrigation de faible coût et de petite échelle, ainsi que des projets plus grands et rentables, étendent déjà la surface irriguée et continueront à le faire à l'avenir (cf. chapitre 8). Parmi les exemples figurent les réformes institutionnelles de la gestion de l'irrigation de grande échelle au Mali, qui a sensiblement augmenté les revenus des agriculteurs cultivant le riz et les légumes, et les systèmes du Fadama, au Nigeria, basés sur des technologies de petite échelle.¹⁰ Une gestion efficace de l'eau est également faisable dans les systèmes de culture pluviale et doit faire l'objet d'une plus grande attention.

La stagnation de l'investissement dans la recherche agricole et les services consultatifs doit être inversée pour rendre possible la production de technologies meilleures et plus adaptées (cf. chapitre 7). Les exemples récents de ces technologies modernes et adaptées, parmi lesquels les variétés de

manioc résistantes au virus de la mosaïque en Afrique orientale, le maïs résistant à la sécheresse en Afrique australe et le Nouveau riz pour l'Afrique (NERICA), engendrent des gains significatifs. Un investissement accru dans la recherche doit être combiné à des réformes continues des systèmes de recherche et de vulgarisation, à la relève de la génération de scientifiques agricoles qui atteignent l'âge de la retraite et à des partenariats plus poussés entre les organisations de producteurs et le secteur privé. Les efforts de recherche internationaux et régionaux, comme ceux que supervisent le CGIAR et le Forum pour la recherche agricole en Afrique, deviennent également de plus en plus importants. Le financement compétitif pour l'innovation tout au long de la chaîne de valeur constitue un moyen

de s'assurer que la technologie reste étroitement liée aux demandes et aux services du marché.

Développer les exportations agricoles. Dans la plupart des cas, les denrées agricoles de consommation courante constitueront la base de la révolution de la productivité des petits producteurs, bien que l'Afrique subsaharienne possède un potentiel considérable d'expansion de ses exportations aux marchés internationaux. L'OCDE et les gouvernements africains doivent faire davantage pour promouvoir la croissance des exportations agricoles. Les barrières commerciales des pays industrialisés continuent à imposer des coûts élevés aux agriculteurs africains pour les cultures d'exportation clés que sont le coton

ENCADRÉ 10.3 *Moyen-Orient et Afrique du Nord : l'agriculture pour l'emploi et en tant que filet social*

Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA) montrent que l'agriculture reste une source majeure d'emploi, d'une manière très disproportionnée à la part de l'économie qu'elle représente. Entre 1993 et 2003, tandis que la part de l'agriculture dans le PIB stagnait à 14 %, sa part de l'emploi a diminué de 34 à 28 %. En termes absolus, toutefois, la population active agricole a continué à croître au rythme de 1,2 % par an.

Une population rurale croissante signifie une baisse de la disponibilité de terre par habitant. Dans certains pays, la marge de manœuvre pour améliorer la productivité de la terre est limitée, ce qui signifie que l'essentiel des augmentations de revenu agricole par habitant devra provenir du diminution de la main-d'œuvre agricole. En Tunisie, la productivité de la terre n'est que de 40 % inférieure à celle de l'Espagne, tandis que son ratio terre-main-d'œuvre est 70 % plus faible.

L'agriculture est l'employeur de la dernière chance pour ceux qui possèdent le moins de capital humain et qui sont le moins mobiles : les aînés, les moins instruits et les femmes. En Tunisie, en 1995, l'agriculteur moyen était âgé de 53 ans, et 88 % n'étaient pas allés au-delà de l'éducation primaire. En Egypte, les hommes sont plus susceptibles de travailler dans l'agriculture lorsque l'emploi dans les autres secteurs est le plus difficile à trouver, c'est-à-dire à l'âge de jeune adulte (entre 15 et 24 ans) et après 55 ans.

L'emploi agricole est également un moyen de subsistance pour les ménages affectés par

des conflits. La première guerre du Golfe a réduit la production pétrolière de l'Irak de 95 % et sa production non pétrolière de 72 %, alors que la production agricole n'a baissé que de 18 %. Selon des données de la Bir Zeit University, le pourcentage de population de Cisjordanie et de la Bande de Gaza engagée dans l'agriculture à temps partiel était passé de 16,8 à 32,6 % au début de la seconde intifada.

La fonction de filet social de l'agriculture attire le soutien de l'Etat à des niveaux élevés mais cet appui a tendance à être dirigé vers le protectionnisme et les subventions au lieu de la croissance de la productivité et de nouvelles sources de revenu. Sur les 12 pays du MENA,¹² 11 fournissent des protections commerciales à l'agriculture, 11 soutiennent les prix intérieurs, 9 subventionnent le crédit et 9 subventionnent l'énergie. Ces politiques distordent les choix de cultures et profitent surtout aux grands propriétaires terriens. En Egypte, par exemple, seulement 9,7 % des subsides à l'eau atteignent le quart le plus pauvre des ménages.

L'agriculture utilise 80 % des ressources en eau du MENA, à une époque de grande préoccupation pour les disponibilités en eau pour les villes et l'industrie. L'essentiel est utilisé pour irriguer les céréales, dont le retour par mètre cube représente un dixième de celui des cultures à forte valeur ajoutée, comme les légumes. Des 3,4 millions d'hectares irrigués d'Egypte, 1,9 million sont consacrés au riz et au blé. Les subsides à l'énergie, le soutien des prix et la protection commerciale encouragent tous une utilisation non économique de l'eau.

La proximité de l'UE et des marchés du Golfe crée des opportunités d'exportation pour les fruits et légumes de haute valeur. Les poivres de Gaza se vendent 2,0 NIS le kilo à Gaza mais pourrait se vendre 5,5 NIS le kilo à des grossistes exportant vers l'UE. Entre-temps, les prix intérieurs baissent à cause du manque d'intégration aux marchés internationaux : le prix réel des tomates a chuté de 29 % à travers la région, sur la période 1993-2003.¹³

Le défi, pour les gouvernements, est de soutenir le double rôle de l'agriculture, de source d'emploi et de filet social, en prenant les mesures suivantes :

- Mettre en place une nouvelle génération de programmes de soutien au revenu rural qui cible les populations vulnérables.
- Soutenir les chaînes de valeur orientées vers la qualité pour pénétrer les marchés à forte valeur, en s'appuyant sur la commercialisation privée et l'infrastructure publique rurale.
- Supprimer les distorsions du marché qui découragent les cultures à forte valeur ajoutée et induisent une utilisation improductive de l'eau.
- Donner à la jeunesse rurale l'accès aux compétences leur permettant de gagner décemment leur vie hors de l'agriculture

Sources : Assad, El-Hamidi & Ahmed, 2000 ; FAO, 2004a, 2006a, 2007a ; Mirza, 2004 ; Shetty, 2006 ; Banque mondiale, 2006b, 2006w, 2005h.

(cf. chapitre 4) et les aliments transformés. Les pays africains, pour leur part, continuent à taxer les exportations agricoles – tandis que, dans les endroits où les marchés d'exportation ont été libéralisés, les revenus ont, en général, augmenté (par exemple, pour le coton en Zambie et le café en Ouganda). Ces marchés libéralisés requièrent un nouveau rôle des pouvoirs publics, celui de faciliter l'accès à la technologie en vue d'améliorer la productivité et d'assurer l'efficacité et l'équité des opérations du système de commercialisation.

Les marchés régionaux offrent d'excellentes perspectives de croissance. Les barrières aux échanges transfrontaliers doivent être abaissées pour permettre aux producteurs et consommateurs africains de retirer des bénéfices de la participation à des marchés plus larges. Un exemple à suivre est certainement celui de Tradenet, une association de négociants en grains d'Afrique occidentale, qui utilise des technologies de l'information modernes pour partager l'information sur les prix et faciliter le commerce transfrontalier parmi ses membres (cf. chapitre 5).

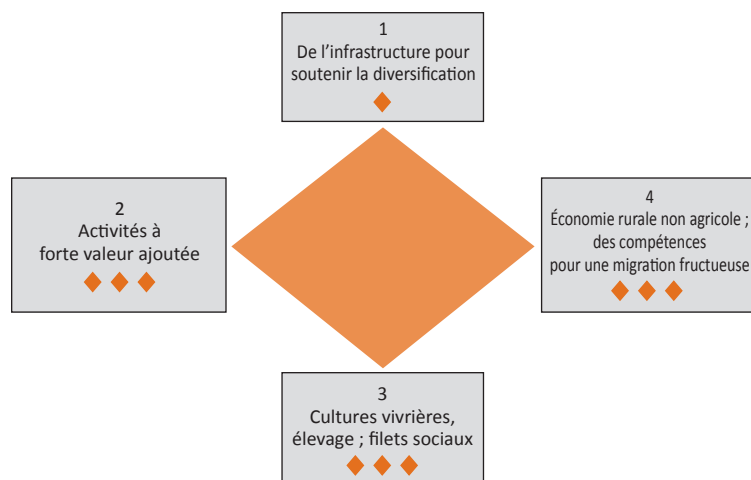
Les produits horticoles et d'élevage à forte intensité de main-d'œuvre et à haute valeur ajoutée destinés aux marchés extérieurs, intérieurs et régionaux offrent de grandes opportunités de croissance. Cependant, il reste des problèmes de commercialisation et de coordination à solutionner pour ces produits périssables et sensibles sur le plan de la qualité. La participation des petits producteurs à cette croissance dépendra de l'action collective, comme ce fut le cas pour le café haut de gamme rwandais destiné à l'exportation et les produits laitiers pour les marchés locaux au Kenya. Dans d'autres cas, comme celui des exportations de haricots verts du Sénégal, les exploitations agricoles d'échelle moyenne pourraient s'avérer être mieux placées pour capturer des économies d'échelle dans la commercialisation, alors que le marché de l'emploi constitue le principal vecteur de conversion des gains de productivité en réduction de la pauvreté. La performance des marchés de l'emploi ruraux a pourtant été l'objet d'une attention insuffisante à ce jour.

Garantir les moyens d'existence et la sécurité alimentaire des agriculteurs de subsistance. Sortir de la pauvreté par l'agriculture ne sera pas à la portée de tous les petits producteurs. L'amélioration de la productivité de l'agriculture de subsistance peut permettre à ceux dont l'accès aux ressources et aux opportunités du marché est limité de garantir leur consommation alimentaire, d'améliorer leur état de santé et, éventuellement, d'évoluer vers l'agriculture axée sur le marché ou d'autres emplois mieux rémunérés. En attendant, leurs plus grands besoins consistent en des technologies de stabilisation des rendements, telles que les variétés résistantes à la maladie, qui requièrent peu d'achats d'intrants (cf. chapitre 7), des systèmes agricoles résistants, basés sur des pratiques telles que la récupération de l'eau, en vue de réduire les risques, et un meilleur accès aux petits animaux d'élevage et à l'emploi non agricole.

Une gestion durable des terres et des ressources en eau est importante afin d'améliorer la productivité et de réduire les risques liés à la production. Des technologies de petite échelle (pompe à pédales) et de meilleures techniques de gestion des sols et de l'eau (récupération de l'eau, agroforesterie, billons cloisonnés) sont largement adoptées dans certaines zones. De nouveaux moyens de gérer les risques sont également prometteurs. L'assurance basée sur l'index météorologique peut réduire les risques et couvrir des emprunts destinés à financer les nouvelles technologies (cette piste est actuellement explorée au Malawi). Assurer la compétitivité et réduire le coût des évolutions techniques et institutionnelles du système de commercialisation des produits alimentaires peut également contribuer à diminuer et stabiliser les prix, ce qui est particulièrement important pour les ménages engagés dans l'agriculture de subsistance, dont beaucoup sont des acheteurs nets de produits alimentaires.

Au-delà de l'agriculture, la mobilité de la main-d'œuvre et le développement rural non agricole. Une mobilité géographique accrue de la main-d'œuvre et l'amélioration des compétences des jeunes générations sont cruciales pour la réduction de la pauvreté.

Figure 10.2 Losange de l'action publique pour les pays en mutation



Source : Équipe RDM 2008.

Note : Le nombre de losanges indique la priorité relative pour l'attention politique. 10 losanges sont ainsi distribués entre les objectifs.

A cause du VIH/sida et du paludisme, de meilleurs soins de santé et l'éducation doivent faire partie intégrante d'un plus vaste ensemble de filets de sécurité protégeant les actifs des pauvres, et de ceux qui se trouvent juste au-dessus du seuil de pauvreté, contre la sécheresse, la maladie et la mort d'un membre de la famille (cf. chapitre 9). Au Sahel, les programmes Vivres contre éducation, qui créent des incitations aux familles à garder leurs enfants à l'école pendant les sécheresses, sont un exemple.¹¹

Une croissance agricole fructueuse a des retombées sur l'économie rurale, sous forme d'une demande accrue de produits des industries non agricole, en particulier dans les activités de transformation et d'ajout de valeur. Les climats de l'investissement ruraux suffisamment attractifs pour attirer du capital provenant des transferts d'espèces et d'épargnes générées localement amplifient ces retombées et créent de précieux emplois.

Outre les réformes sur le plan des politiques et institutions, le programme précité requiert des niveaux d'investissement relativement élevés. Dans les pays à vocation agricole, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture sont actuellement inférieures à la moitié de celles des pays en mutation et urbanisés en tant que part du PIB agricole (cf. chapitre 1) et représentent moins de

la moitié de l'objectif de 10 % des budgets nationaux fixé par le NEPAD. Si des gains peuvent être réalisés en rationalisant les dépenses actuelles, des niveaux plus élevés de dépenses sont nécessaires, y compris de la part des bailleurs de fonds. En outre, une part importante de l'investissement devra provenir des épargnes rurales et du secteur privé, et le climat de l'investissement sera un facteur déterminant à cet égard.

Les pays en mutation : réduire les disparités entre revenus ruraux et urbains, ainsi que la pauvreté

Les pays en mutation constituent, de loin, la plus large portion du monde agricole, avec une population rurale de 2,2 milliards de personnes et une pauvreté rurale massive (environ 600 millions de ruraux sous le seuil de pauvreté de 1 \$ par jour, c'est-à-dire la moitié de la population du monde se trouvant sous ce seuil). Ce monde englobe 98 % de la population rurale d'Asie du Sud, 96 % de celle d'Asie de l'Est et du Pacifique, et 92 % de celle du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. L'écrasante majorité (81 %) des pauvres de ces pays vivent en zones rurales.

Les pays en mutation ont connu la croissance la plus rapide, avec une progression du produit intérieur brut (PIB) supérieure à 6 % par an depuis 1990, tandis qu'en Chine, en Inde et au Vietnam, cette croissance a récemment atteint les 8 %. Néanmoins, la croissance a été menée par les secteurs de la manufacture et des services. Après la croissance de 3,3 % induite par la révolution verte dans les années 1970 et 1980, la croissance agricole a ralenti pour redescendre à 2,9 % par an entre 1993 et 2005. Seuls 7 % de la croissance totale du PIB sont imputables à l'agriculture pour la période 1993-2005.

Un ralentissement de la croissance du secteur agricole, l'accélération de celle du secteur non agricole et une forte segmentation des marchés de l'emploi, basée sur les compétences de la main-d'œuvre, ont accentué les disparités entre revenus urbains et ruraux.

La croissance rapide des revenus urbains et de la demande de produits à forte valeur

ajoutée fournit le moteur principal d'une croissance agricole et d'une réduction de la pauvreté accélérées dans ces pays, bien qu'une croissance durable de la productivité requière une attention soutenue. Les marchés de produits à forte valeur ajoutée se développent rapidement (par exemple, 6 % par an pour l'horticulture en Inde). Nombre de ces marchés présentent un potentiel important pour un développement supplémentaire. La consommation de légumes par habitant n'est toujours que de 33 kilos par an en Inde, alors qu'elle est, respectivement, de 66 et 76 kilos en Chine et au Japon. Les produits de l'élevage et de l'aquaculture vont également continuer à croître rapidement. Les pays de ce groupe pourraient faire beaucoup plus pour exploiter l'expansion mondiale de ces marchés et capitaliser sur la combinaison gagnante de la sophistication technologique et de la main-d'œuvre bon marché. Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord possèdent un avantage géographique naturel dans ces marchés et ont augmenté leurs exportations agricoles de 4,4 % par an depuis 1993.

L'objectif global d'un programme Agriculture au service du développement, dans les pays en mutation, est de réduire la pauvreté rurale massive et d'atténuer les disparités entre revenus urbains et ruraux.

Structural features of transforming countries

Des caractéristiques structurelles spécifiques doivent être prises en considération lors de l'élaboration du programme d'agriculture au service du développement pour ces pays, qui affichent aussi une grande diversité de caractéristiques nationales et régionales (cf. encadré 10.3).

Pression démographique et diminution de la taille des exploitations agricoles. En Asie, la taille moyenne d'une exploitation agricole est déjà assez réduite – au Bangladesh, en Chine et dans les régions des deltas au Vietnam, la taille moyenne des fermes n'atteint que 0,4 à 0,5 hectare (cf. chapitre 3). En Asie du Sud, cette diminution va se poursuivre car la population rurale croît au rythme de 1,5 % par an et continuera à augmenter au moins jusqu'en

2020.¹⁴ L'agriculture de petite échelle étant intensive en main-d'œuvre, une question cruciale est de savoir si les pays asiatiques densément peuplés peuvent produire efficacement des céréales et autres denrées alimentaires de base sur des surfaces aussi réduites, même en cas d'augmentation des salaires ruraux.

La croissance démographique et la réduction de la taille des fermes exercent une pression sur l'emploi rural. L'Inde compte 80 millions d'exploitants agricoles marginaux faiblement dotés en actifs, qui se tournent vers l'emploi non agricole pour assurer leur survie.¹⁵ En outre, des millions de ménages ruraux dépourvus de terre dépendent de l'emploi agricole salarié (82 millions rien qu'en Inde). L'un des grands défis de notre temps est de fournir un emploi correctement rémunéré à une population rurale en pleine croissance, particulièrement en Asie du Sud ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord – où l'emploi rural non agricole (et le travail peu qualifié en général) ne croît que lentement.

La raréfaction de l'eau. Les réserves d'eau douce sont déjà pleinement utilisées dans de nombreux pays et la demande croissante générée par les utilisations industrielle, urbaine et environnementale va réduire les disponibilités de ressources en eau pour l'agriculture. La raréfaction de l'eau est particulièrement aiguë et devrait encore s'aggraver avec les changements climatiques et l'augmentation de la demande en provenance du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et de grandes parties de l'Inde et de la Chine (cf. chapitres 2 et 8). L'utilisation généralisée des eaux souterraines pour l'irrigation dans de nombreux pays a conduit à un pompage excessif, à l'appauvrissement des aquifères souterrains qui ne se régénèrent pas assez rapidement et à la détérioration de la qualité des eaux souterraines.

Certaines régions ont pris du retard. Si certaines zones rurales ont prospéré et connu une croissance économique globale, d'autres ont cependant stagné, continuant à afficher des taux élevés de pauvreté. Ces zones retardataires se trouvent dans le

centre de la Chine, plusieurs états de l'est et du centre de l'Inde, les hautes terres du Vietnam et les zones plus sèches d'Afrique du Nord. Les causes de ces retards sont variées : un mauvais potentiel agricole, un faible niveau d'investissement dans les routes et l'irrigation, une mauvaise gouvernance et la marginalisation sociale (cf. chapitre 2). Cela dit, certaines de ces zones présentent un bon potentiel de croissance agricole et pourraient, à l'avenir, devenir de futurs greniers à céréales (par exemple, l'est de l'Inde). Le défi est, ici, de remédier aux goulets d'étranglement d'économie politique dans la levée des contraintes à la croissance dans ces zones.

Économie politique des stratégies agricoles. La pression politique des agriculteurs afin de réduire l'écart entre les revenus urbains et ruraux par le biais du protectionnisme et des subventions va croissante (cf. chapitre 4). En raison de l'importance des populations pauvres, la protection des prix alimentaires en vue d'augmenter les revenus des agriculteurs de moyenne et grande échelle pourrait pénaliser les consommateurs pauvres, en ce compris les agriculteurs de petite échelle, qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires. Des données récentes concernant l'Indonésie illustrent ce compromis : une interdiction frappant les importations de riz dans le but de prévenir une diminution des prix à la production a été la cause principale de l'augmentation du nombre de pauvres, de 16 % en 2005 à 18 % en 2006.¹⁶ Les subventions aux intrants (tels que les ressources en eau et les engrais) constituent une autre forme de soutien aux revenus agricoles. Ces subventions ne sont pas seulement régressives en ce sens qu'elles répartissent les bénéfices entre agriculteurs de grande échelle, mais elles détournent également les priorités fiscales des biens publics fondamentaux, tels que l'infrastructure rurale, alors que les marges de manœuvre fiscales sont limitées dans ces pays, et engendrent des problèmes environnementaux (cf. chapitre 4). La capture politique par les exploitants agricoles de grande échelle est solidement fixée, tant dans les démocraties bien établies, telles que l'Inde, que dans les

pays pourvus de formes de gouvernement moins démocratiques, comme de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (encadré 10.3).

Un programme type pour les pays en mutation

Les objectifs politiques, pour les pays en mutation, sont les suivants (cf. figure 10.2).

- Promouvoir les activités à forte valeur ajoutée pour diversifier l'agriculture des petits exploitants et la détourner des denrées agricoles intensives en terres, au fur et à mesure que les revenus urbains augmentent et que les habitudes alimentaires deviennent plus variées.
- Étendre la révolution verte des denrées agricoles aux zones que le progrès technologique a délaissées et qui comptent de nombreux pauvres, dont une grande partie des populations vivant dans la pauvreté extrême, et fournir des filets sociaux. Promouvoir les activités liées à l'élevage parmi les ménages dépourvus de terre et les petits producteurs, en vue de les substituer aux cultures intensives en terres.
- Fournir de l'infrastructure en vue de soutenir la diversification de l'agriculture et des économies rurales.
- Promouvoir l'économie rurale non agricole pour aborder le problème de l'emploi rural et investir massivement dans la formation des travailleurs pour leur permettre de migrer vers les secteurs à croissance rapide de l'économie.

De la révolution verte à la nouvelle agriculture. Si la révolution verte a été, dans une large mesure, menée et soutenue par l'Etat, celle de l'agriculture à forte valeur ajoutée reposera sur le secteur privé, tout en bénéficiant du soutien de l'Etat. Pour les produits hautement périssables, l'infrastructure, le crédit et les institutions relieront les agriculteurs aux entreprises de transformation et aux magasins de détail à succursales (les « farm-firm-fork linkages » : ferme-firme-fourchette). La fragmentation et la diminution de la taille des exploitations agricoles n'entravent en rien les économies d'échelle dans la trans-

ENCADRÉ 10.4 Caractéristiques de l'agriculture en Europe et Asie centrale

La production agricole et la demande alimentaire ont été massivement distordues sous la planification centrale communiste, imposée à partir des années 1920 en Union soviétique et des années 50 en Europe centrale et de l'Est. Les distorsions furent la conséquence de la propriété collective, de l'organisation forcée de la production en fermes collectives d'Etat de grande échelle, de la production, l'affectation, la transformation, la provision d'intrants et la commercialisation contrôlées centralement, ainsi que des prix distordus et systèmes de taux de change contrôlés par l'Etat. Les subventions directes aux compagnies de transformation et commerciales maintenaient les prix à la consommation et les prix des intrants agricoles à un faible niveau et les prix à la production à un niveau élevé.

La chute du Mur de Berlin et la désintégration de l'Union soviétique ont radicalement changé les politiques agricoles et alimentaires

dans les années 1990. Les prix, taux de change et politiques commerciales ont été libéralisés, les subventions réduites, de fortes contraintes budgétaires introduites, les droits de propriété privatisés à travers le secteur agro-alimentaire et les décisions de production transférées vers les compagnies et les ménages.

La libéralisation et la privatisation des compagnies agricoles et alimentaires causèrent d'abord de fortes baisses de la production et de la consommation. Mais depuis le milieu des années 90, de meilleures incitations et des institutions réformées ont mené à la remise en état et à une croissance soutenue de la productivité. La pauvreté a augmenté tandis que la valeur ajoutée de l'agriculture chutait, mais cette tendance s'est inversée et l'agriculture est en voie de guérison (voir figure ci-dessous).

Aujourd'hui, la situation varie énormément à travers la région. Dix pays d'Europe centrale et de l'Est, après des réformes institutionnelles

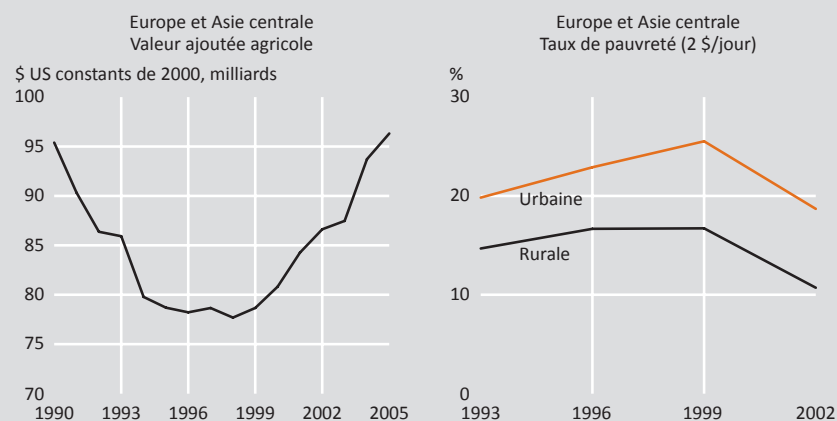
radicales, ont été intégrés à Politique agricole commune de l'Union européenne. La productivité a bénéficié d'investissements étrangers massifs dans le secteur alimentaire, générant des retombées pour les grandes fermes constituées en sociétés et les petites fermes familiales.

Dans le Caucase et certaines régions d'Asie centrale, les régions à faible revenu et au taux de pauvreté rurale élevé, l'agriculture s'est déplacée vers les petits producteurs, sur des terres que les ménages avaient reçues en vertu des programmes de distribution des terres. Les incitations améliorées pour ces petites exploitations ont induit des gains de productivité. La principale contrainte à la compétitivité des petits producteurs est l'accès au crédit et aux marchés d'intrants et de produits.

Dans de vastes régions du Kazakhstan, de la Fédération russe et de l'Ukraine, les exploitations de grande échelle dominent toujours le paysage, tandis que dans certaines régions, la concentration des terres a pris des formes extrêmes, avec des exploitations à intégration verticale contrôlant de vastes superficies de terres (principalement plantées de céréales) au Kazakhstan et en Russie. La remise en état subséquente à la crise financière russe (qui a amélioré les termes de l'échange) et la croissance des revenus de l'Etat grâce aux exportations de minerais et de pétrole (qui ont augmenté les transferts du gouvernement aux zones rurales et réduit les arriérés de paiement) ont été le principal moteur de la forte croissance de productivité à partir de 2000. L'intégration verticale dans l'agriculture, avec des injections de capitaux par des compagnies nationales et étrangères, a également aidé.

Le Belarus, l'Ouzbékistan et le Turkménistan en sont au début du processus de réformes du marché. Leur principal agenda est de mettre en place des institutions visant à rendre la petite agriculture compétitive.

En Europe de l'Est et en Asie centrale, la relève de l'agriculture s'est accompagnée d'un plongeon de la pauvreté rurale



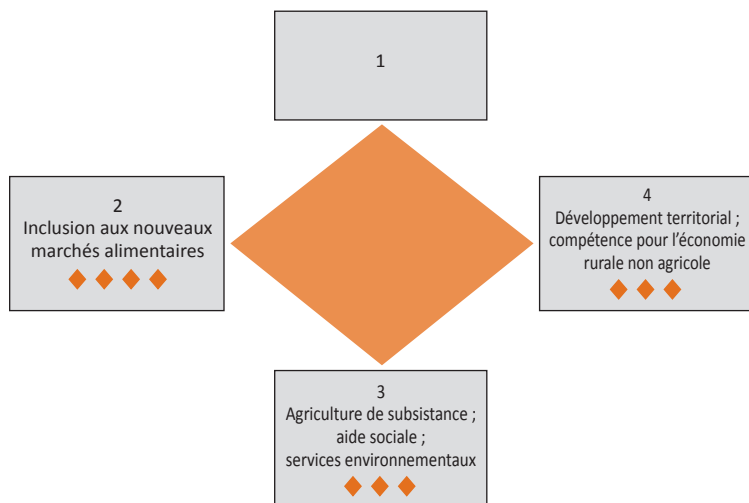
Sources : Ravallion, Chen & Sangraula, 2007; Banque mondiale, 2006y.

Source : Swinnen & Rozelle, 2006.

formation et la commercialisation, des innovations institutionnelles, telles que l'agriculture sous contrat, peuvent réduire les coûts de transaction et les risques pour les petits producteurs. Etablir des liens entre les petits producteurs, les entreprises de transformation et le secteur de la distribution peut également élargir l'accès au capital financier et fournir la technologie, la vulgarisation et des accords de rachat, tout en assurant la surveillance de la sécurité alimentaire.

L'augmentation des exportations de produits agricoles à forte valeur ajoutée des pays en mutation montre clairement que cette révolution est possible dans les économies de petits producteurs (cf. chapitre 2). Toutefois, la manière dont les bénéfices seront distribués tout au long de la chaîne de valeur dépendra du pouvoir de négociation des différents acteurs. Les petits producteurs ont davantage intérêt à négocier en groupe qu'individuellement. L'une des grandes priorités est donc de faciliter l'ac-

Figure 10.3 Losange de l'action publique pour les pays urbanisés



Source : Équipe RDM 2008.

Note : Le nombre de losanges indique la priorité relative pour l'attention politique. 10 losanges sont ainsi distribués entre les objectifs.

tion collective par le biais des organisations de producteurs, de sorte à atteindre l'échelle dans le domaine de la commercialisation et pouvoir négocier pour de meilleurs prix (cf. chapitre 6).

Bien que la diversification aux produits de haute valeur offre de meilleures perspectives de croissance agricole, celle-ci dépendra d'une croissance de la productivité des denrées agricoles de base afin de générer des ressources. Dans de nombreuses régions, les marchés des denrées alimentaires de base ne sont pas suffisamment développés, de sorte que la production de denrées pour la consommation personnelle peut constituer une stratégie de réduction des risques. Forcément, les très grands pays (Chine et Inde) produisent aussi principalement pour leur consommation intérieure.

Etant donné la raréfaction croissante et la détérioration de la qualité de l'eau, tant la révolution de la forte valeur ajoutée que l'extension de la révolution verte aux zones moins favorisées requièrent une meilleure gestion de l'eau. Des approches intégrées peuvent aider à gérer la concurrence dont l'eau fait l'objet entre les multiples utilisateurs, en particulier dans les pays soumis au stress hydrique (cf. chapitre 8). La réforme des pratiques d'irrigation, la suppression des distorsions politiques telles que les subventions à l'eau et à l'électricité, ainsi que la mise en place d'un milieu favorable aux

politiques macro-économiques et commerciales sont toutes des étapes importantes pour l'amélioration de la productivité de l'eau et la satisfaction des demandes concurrentes. Pour contourner les obstacles politiques, les réformes à grande échelle nécessitent de solides parrainages et l'affectation équitables des droits d'utilisation d'eau. A mesure que les ressources en eau se raréfient, les marchés de l'eau vont prendre de l'importance et leur émergence devra être appuyée par des réglementations. La Jordanie, par exemple, a formalisé le marché non structuré en répertoriant, avalisant et mesurant tous les puits et assigné des quotas individuels.

Rendre les systèmes intensifs plus durables.

Réduire l'empreinte environnementale des systèmes agricoles intensifs, surtout sur le plan de la pollution aux produits chimiques et déchets d'origine animale, est une priorité pour l'amélioration de l'environnement et de la santé humaine, ainsi que pour contrer le ralentissement de la croissance de productivité provoqué par la détérioration des terres et des ressources en eau. Des pratiques agricoles plus durables nécessiteront une combinaison judicieuse entre la correction des incitations (prix des intrants et produits), l'application de technologies d'optimisation de la gestion, telles que la gestion intégrée des organismes nuisibles et celle des éléments nutritifs, ainsi qu'une meilleure réglementation.

Etendre la révolution verte aux régions retardataires.

Avec la transition à la nouvelle agriculture et la diminution de la taille des exploitations agricoles dans zones à fort potentiel, l'extension de la révolution verte aux régions moins favorisées peut faire en sorte de garantir les moyens d'existence des agriculteurs de subsistance et les amener ensuite sur le marché. Dans ces régions, la croissance de la productivité repose sur des investissements majeurs dans l'irrigation et la gestion de l'eau, dans la recherche agricole et dans de nouvelles approches de la vulgarisation appuyées par des réformes de prix et de la commercialisation pour les céréales.

Avec un appui et une organisation

appropriés, même les exploitants agricoles de très petite échelle et n'ayant accès qu'à une très faible surface de terre peuvent améliorer leurs moyens de subsistance, en particulier grâce à l'élevage. Le succès indien dans la production de lait s'est construit sur l'action collective de producteurs agricoles marginaux, par le biais de l'Indian Dairy Cooperatives Network (cf. chapitre 5). Les petits exploitants, en particulier les femmes, ont été des acteurs de premier ordre dans les récents succès de l'aquaculture et de l'élevage de volaille de petite échelle au Bangladesh.

Le développement rural hors de l'exploitation agricole et relié à la ville. Etant donné la population trop nombreuse dans l'agriculture, le retard en matière de création d'emplois urbains et l'encombrement des villes, la promotion de l'emploi rural non agricole dans les villes secondaires et le renforcement des liens entre milieux rural et urbain sont une priorité. La mobilité de la main-d'œuvre était jusqu'ici gênée par le manque de marchés fonciers efficaces en Chine et par les restrictions à la location de terres en Inde. Le marché foncier est central pour consolider les petites exploitations agricoles et assurer une exploitation efficace ainsi que la transition vers les activités non agricoles et la migration. Le développement de pôles agricoles régionaux et territoriaux – incluant la transformation et l'emballage de produits à forte valeur ajoutée – constitue une autre opportunité. Dans les pays densément peuplés, les industries urbaines propulseront le secteur rural non agricole. Les investissements dans l'infrastructure et les compétences ainsi que l'amélioration du climat de l'investissement sont donc prioritaires sur le plan de la politique.

Les compétences nécessaires à une migration réussie. La sortie de l'agriculture, que ce soit dans le but de passer au secteur rural non agricole ou dans celui de migrer vers les zones urbaines, dépend de la généralisation et de la qualité de l'éducation. Des investissements massifs en capital humain sont nécessaires pour préparer la prochaine génération à quitter l'agriculture. Les programmes fournissant des transferts

conditionnels, tels que les dons d'espèces en échange de la fréquentation scolaire, au Bangladesh, peuvent augmenter la demande d'éducation mais ils ne fonctionneront pas sans une amélioration substantielle de la qualité de l'enseignement rural (cf. thème G).

Des filets sociaux pour les laissés pour compte. Les pays en mutation comptent les plus grandes concentrations de populations pauvres au monde. Par conséquent, l'appui direct par le biais de programmes d'emploi, bien élaborés et correctement mis en œuvre, dans les zones rurales – incluant l'amélioration de l'infrastructure rurale et des bassins hydrographiques, ainsi que le désiltage des canaux – peuvent contribuer à réduire la pauvreté, améliorer le climat de l'investissement et restaurer les ressources naturelles détériorées. L'Inde a lancé l'un des plus grands programmes – le plan national d'emploi rural – permettant de mettre en place l'infrastructure de base dans les zones rurales et augmenter la productivité agricole et rurale. Ce programme protège les familles contre les défaillances culturelles causées par les sécheresses et autres chocs. Des mécanismes conséquents de surveillance et de responsabilisation, ainsi que des évaluations rigoureuses, doivent faire en sorte d'assurer une utilisation efficace et équitable des ressources.

Les pays urbanisés : connecter les petits producteurs aux nouveaux marchés alimentaires et procurer des emplois bien rémunérés

Seule une faible part de la croissance des pays urbanisés est imputable à l'agriculture (5 % pour la période 2003-2005). Cependant, plusieurs sous-secteurs agricoles possédant de forts avantages comparatifs ont soutenu une croissance spectaculaire (par exemple, les sojas du Brésil, les fruits et le saumon au Chili, et les légumes au Guatemala) et le secteur agro-industriel est développé. L'agriculture reste la principale source de croissance et de réduction de la pauvreté pour de nombreuses zones sous-nationales. En Amérique latine et en Europe et Asie Centrale, 88 % des popu-

lations rurales se trouvent dans des pays urbanisés.

Les marchés alimentaires intérieurs sont en cours de transformation, du fait, principalement, de la révolution des supermarchés. Au fur et à mesure que l'agriculture commerciale se développe sous l'impulsion des économies d'échelle associées à la mécanisation et la commercialisation, les marchés ruraux de l'emploi, dans l'agriculture et l'économie rurale non agricole, deviennent de plus en plus importants pour la conversion des gains de productivité agricole en réduction de la pauvreté rurale.

L'objectif global du programme d'agriculture au service du développement est de promouvoir l'intégration des petits producteurs aux nouveaux marchés alimentaires et de fournir des emplois bien rémunérés dans l'agriculture et l'économie rurale non agricole.

Caractéristiques structurelles des pays urbanisés

La révolution des supermarchés. En Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'en Europe et Asie centrale, la hausse des revenus et l'urbanisation rapide¹⁷ ont augmenté la demande de produits à forte valeur ajoutée, ce qui a généré une croissance des marchés alimentaires intérieurs encore plus rapide que dans les pays développés.¹⁸ La consommation nationale est la principale source de demande d'agriculture en Amérique latine, absorbant les trois quarts de la production, avec 60 % des ventes nationales au détail s'effectuant dans les supermarchés. Un aspect important, dans l'utilisation de l'agriculture en tant qu'instrument de développement et dans un contexte de chaînes alimentaires de plus en plus mondialisées, est de s'efforcer de maintenir le lien entre les marchés alimentaires modernes et les disponibilités alimentaires nationales.

Les exportations traditionnelles restent importantes – elles représentent 80 % des exportations de la région,¹⁹ et voient s'ouvrir de nouveaux marchés à mesure qu'elles sont débanalisées pour répondre aux différents goûts des consommateurs. Les exportations à forte valeur ajoutée se sont développées rapidement, avec des petits producteurs qui se sont spécialisés dans les marchés de

niche, en particulier le café bio et le Commerce équitable, dominé, dans le commerce mondial, par l'Amérique latine.²⁰ Mais pour les petits producteurs, malgré les efforts considérables à fournir pour rester compétitif, c'est le nouveau marché alimentaire intérieur qui offre les opportunités commerciales les plus dynamiques.

La persistance des niveaux élevés de pauvreté rurale et d'inégalité. Le paradoxe, en Amérique latine, est que, tandis que la performance de l'agriculture, en tant que secteur productif, a été relativement bonne, avec une croissance annuelle de 2,5 % dans la valeur ajoutée agricole au long des 40 dernières années, les conditions de vie des populations rurales ne se sont pas améliorées. La pauvreté rurale demeure figée à 58 millions de personnes²¹ (sous le seuil de pauvreté de 2 \$ par jour) et le taux de pauvreté était de 46 % en 2002, une proportion quasi inchangée depuis une dizaine d'années. En outre, le taux de pauvreté rurale (28 %) a augmenté, renforcé par l'intense migration en provenance des zones rurales au cours de la période 1993-2002.

Les populations rurales sont en train d'évoluer. La migration est sélective et laisse derrière elle une population caractérisée par la féminisation, la perte de ses membres les plus instruits, le vieillissement et une proportion croissante de populations indigènes. Le marché de l'emploi agricole et l'économie rurale non agricole sont à l'origine de 70 % des revenus ruraux et emploient 55 % de la population active rurale. Néanmoins, de nombreux petits producteurs restent partiellement engagés dans l'agriculture de subsistance jusqu'à ce qu'ils soient absorbés par l'économie de marché agricole en tant que producteurs, deviennent des travailleurs agricoles salariés ou migrent.²² Ils se retrouvent souvent piégés dans l'agriculture de subsistance par l'insuffisance de leurs actifs, qui les empêche d'entrer dans les nouveaux marchés de produits et par le manque de qualifications, qui leur barre l'accès à de meilleurs emplois et à la migration vers les villes.

En outre, deux caractéristiques structurelles méritent l'attention : la présence de grandes régions moins favorisées comptant

un nombre important de ruraux extrêmement pauvres et dépendants de l'agriculture (la Mésio-Amérique, les plateaux andins et le nord-est brésilien) et le niveau obstinément élevé des inégalités, qui restreignent l'accès aux actifs et entravent la participation des ruraux pauvres au processus de prise de décisions.

Une mauvaise gouvernance. Les marchés modernes sont largement installés en Amérique latine mais, comme c'est le cas dans d'autres régions, un facteur limitant dans une large mesure les possibilités du programme d'agriculture au service du développement est la faiblesse de la gouvernance de l'agriculture et des zones rurales.²³ Alors que les programmes d'agriculture au service du développement deviennent multisectoriels et multidimensionnels, les organismes publics restent segmentés. Les ministères de l'agriculture manquent de la capacité de promouvoir une vision à long terme et une stratégie pour un programme intégré, de coordination des fournisseurs de services, de régulation des performances du marché et de redressement des importantes inégalités sociales.²⁴ La décentralisation demeure incomplète, les gouvernements manquent de ressources et les mécanismes de responsabilisation font encore largement défaut. En raison de l'ancrage profond des inégalités sociales, les organisations de la société civile représentant les ruraux pauvres ne sont que rarement entendues.

Les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, qui sont également largement urbanisés, présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent des pays d'Amérique latine. Ces critères de différenciation sont le résultat de leur passé de planification centralisée et de la transition incomplète vers l'économie de marché (cf. encadré 10.4).

Un programme type pour les pays urbanisés

Après l'ajustement structurel des années 1980, les pays d'Amérique latine se sont efforcés d'accélérer la croissance des sous-secteurs agricoles compétitifs, en les appuyant par de l'investissement public destiné à induire l'investissement privé dans l'agriculture (mais avec de nombreux

mauvais placements sous forme de subventions). Ces investissements ont été complétés par une assistance sociale délivrée sous forme de transferts de fonds (souvent conditionnels) aux pauvres chroniques et vers les poches de pauvreté régionales. Au Brésil, dans un contexte de boom agricole, les transferts de sécurité sociale et l'économie rurale non agricole ont été les sources de revenus pour les ménages ruraux qui ont connu la croissance la plus rapide entre 1991 et 2000.²⁵ Cette approche basée sur la croissance et les filets sociaux a été coûteuse et a engendré le mécontentement au Brésil et à travers le continent.

Plusieurs pays se sont tournés vers une approche alternative, cherchant à réduire la pauvreté rurale en augmentant les revenus gagnés dans l'agriculture et l'économie rurale non agricole, par opposition à l'assistance sociale, et tentant donc de concilier croissance et réduction de la pauvreté tout en ayant dans une moindre mesure recours à la protection sociale. En Equateur, le Programme de réduction de la pauvreté et de développement rural local (PROLOCAL) vise l'élargissement de l'accès des ruraux pauvres aux actifs, en améliorant le contexte de leur utilisation par la promotion du développement territorial et en octroyant une protection sociale. Au Pérou, le programme Sierra Exportadora capitalise également sur l'élargissement de l'accès aux actifs en soutenant la compétitivité des collectivités rurales et en procurant également une protection sociale.²⁶

Dans ce nouveau modèle, les objectifs sur le plan de la politique sont les suivants (cf. figure 10.3).²⁷

- Intégrer les petits producteurs aux nouveaux marchés alimentaires, ce qui requiert, entre autres, un accès élargi à la terre et aux compétences exigées par la nouvelle agriculture.
- Intégrer les petits producteurs aux nouveaux marchés alimentaires, ce qui requiert, entre autres, un accès élargi à la terre et aux compétences exigées par la nouvelle agriculture.
- Suivre une approche territoriale pour promouvoir l'économie rurale non agricole et renforcer les qualifications don-

nant accès aux opportunités d'emploi et d'investissement qu'offre la croissance de l'économie rurale non agricole.

Élargir l'accès aux actifs pour la participation à la nouvelle agriculture. Augmenter la participation des petits exploitants agricoles aux dynamiques marchés alimentaires intérieurs requiert d'accorder une attention particulière aux inégalités profondément ancrées en matière d'accès aux actifs et aux services publics, inégalités qui compromettent leur compétitivité.²⁸ Les petits producteurs toujours en marge des marchés peuvent tirer avantage des nouvelles opportunités par un meilleur accès à la terre, à la recherche, à la formation, à l'assistance technique, aux services financiers et aux organisations d'agriculteurs. Les organisations de producteurs et l'agriculture sous contrat sont essentielles pour que ces petits exploitants puissent prendre part aux chaînes de valeur et participer à l'approvisionnement des supermarchés. Les partenariats public-privé sont également importants, avec la participation du secteur agro-industriel à l'organisation des petits producteurs en tant que fournisseurs compétitifs sur ces marchés.

Améliorer les moyens d'existence dans l'agriculture de subsistance et fournir une assistance sociale. L'agriculture de subsistance peut constituer un circuit d'attente dans la longue transition consistant à quitter l'agriculture familiale à faible productivité. Certains agriculteurs de subsistance peuvent devenir des petits producteurs viables, diversifiant leurs sources de revenus pour améliorer leur niveau de vie, bien que la part agricole de leur revenu (travail indépendant), dans de nombreux cas de figure, ait un faible potentiel de croissance. Il existe, toutefois, des avantages sociaux évidents à investir dans la part agricole de leurs revenus pour deux raisons : elle est cruciale pour leur sécurité alimentaire et leur nutrition de base et elle leur fournit un revenu en l'absence de meilleures options d'emploi. Les investissements nécessaires incluent des systèmes agricoles plus résistants et une meilleure couverture des besoins nutritionnels en fonction de la production ménagère. L'amélioration des moyens de subsistance requiert également

une assistance sociale, en particulier une retraite pour ceux qui sont trop vieux pour être recyclés. Les programmes ruraux de retraite non participative se sont développés rapidement, aidant les jeunes générations à accéder plus rapidement à la terre et luttant contre la migration sélective des plus entreprenants hors de l'agriculture.

Fournir des services environnementaux. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et d'Europe et d'Asie centrale ont commencé à mettre en place des mécanismes réglementaires de protection de l'environnement et à introduire les paiements pour services environnementaux. La réglementation doit être arrimée à une gouvernance grandement améliorée tandis que les systèmes de paiement doivent être financièrement durables et imputables à ceux qui achètent les services et étendus à l'échelle continentale.

Un développement territorial en vue de créer des emplois ruraux. L'économie rurale non agricole est une source de travail indépendant et d'emploi salarié mais elle est également très duale, avec des emplois très ou peu qualifiés et des entreprises à forte ou faible valeur ajoutée. Les pays latino-américains suivent une approche territoriale en promouvant des pôles d'entreprises complémentaires dans des zones géographiques sélectionnées. Les systèmes de production agricoles locaux peuvent capitaliser sur les avantages comparatifs des caractéristiques agro-écologiques d'une région, de la proximité avec les centres urbains ou des dotations culturelles ou historiques. Les projets de développement axés sur le territoire vont au-delà du développement régi par la communauté pour créer de nouvelles opportunités économiques basées sur l'échelle, les synergies locales et l'accès au marché. Cette approche territoriale du développement rural est empruntée en Europe de l'Est, au même titre que l'établissement de liens entre les zones rurales et les agglomérations et villes de petite taille.

La réduction de pauvreté s'appuyant sur les revenus gagnés requiert une évaluation des mécanismes de gouvernance, des institutions et des agents, sujets à un certain désordre. Les ministères de l'agri-

culture doivent être restructurés afin de correspondre aux nouvelles fonctions de l'Etat et s'inscrire dans la transformation de l'agriculture dans les chaînes de valeur. Quant à la société civile, elle se doit participer activement à la gouvernance malgré des tendances de longue date à l'exclusion sociale reflétant de profondes inégalités.²⁹ Améliorer la gouvernance de l'agriculture et des zones rurales doit être une priorité et requiert des expérimentations et de l'apprentissage.

Faisabilité politique, administrative et financière

Une mise en œuvre efficace requiert l'évaluation de la faisabilité des instruments politiques et d'investissement qui appuient les programmes proposés. La faisabilité varie significativement en fonction de l'instrument mais aussi par type de pays, en particulier la capacité à implémenter les réformes. Pour mener à bien l'implémentation d'un programme, il est impératif de pouvoir estimer les obstacles potentiels sur les plans politique, administratif et financier.

Faisabilité politique

Bien que visibles et souvent en mesure de mobiliser le soutien politique, les réformes foncières, celles des politiques commerciales et de prix, ainsi que celles de l'irrigation, bénéficient toujours à certains acteurs et en pénalisent d'autres. Ces conflits d'intérêts rendent les décisions plus difficiles. La recherche agricole est moins sujette à ce genre de compromis mais ses impacts sont souvent moins immédiats et visibles que ceux des autres types d'investissements. Les programmes alimentaires et éducatifs ne pénalisent pratiquement personne, font l'objet d'une grande visibilité et bénéficient généralement d'un appui politique solide, mais leur coût élevé peut imposer des limites en termes de mise en œuvre.

Quelles sont les mesures qui peuvent être prises pour améliorer la faisabilité politique ? Lorsque les réformes sont sujettes à compromis, les stratégies peuvent faire appel aux résultats de recherches à des fins d'information et de débat, identifier les programmes de soutien complémentaires qui

sont faisables sur le plan administratif pour aider les catégories pénalisées à opérer une transition vers d'autres sources de revenus, et fournir des compensations – comme le fait le programme mexicain PROCAMPO pour rendre l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) politiquement faisable par le biais de transferts découplés. Lorsque les réformes ont pris du retard ou si leurs résultats deviennent moins certains, des mécanismes d'engagement pour un appui futur sont importants. En Ouganda, les réformes de la vulgarisation et de la recherche ont fait l'objet de lois – la loi sur les services consultatifs agricoles nationaux et celle sur la recherche agricole nationale –, qui engagent le gouvernement à les financer et les implémenter.

Capacité administrative

La capacité d'implémentation est souvent faible, en particulier dans les pays à vocation agricole. Dans de nombreux cas, la conception des programmes surévalue la capacité de mise en œuvre. Ou bien elle mobilise une capacité de soutien temporaire dans le cadre d'une implémentation précise, au lieu de renforcer durablement la capacité existante. Ces estimations trop optimistes débouchent souvent sur des investissements non durables qui contrarient de bons programmes. La leçon à tirer de ceci est la nécessité d'ajuster plus étroitement les programmes de long terme sur les capacités existantes tout en fournissant un appui pour le renforcement de ces capacités (cf. chapitre 11).

Faisabilité financière

De nombreux instruments proposés ne sont pas abordables dans le cadre des budgets affectés. Même en cas de regain d'efficacité des dépenses actuelles, il sera souvent nécessaire d'augmenter les budgets gouvernementaux alloués à l'agriculture. Les programmes d'infrastructure (irrigation et routes) sont les plus coûteux et les pays à vocation agricole ont besoin d'une augmentation majeure des budgets actuellement affectés et de partenariats public-privé innovateurs pour effectuer ces investissements. La Tanzanie est en train d'expérimenter la provision de fonds supplémentaires

aux pouvoirs publics locaux sur une base concurrentielle afin de financer les projets d'irrigation de moyenne échelle et concentrer ses dépenses publiques nationales sur l'incitation à l'investissement privé dans l'irrigation. Les programmes de transferts financiers et alimentaires sont également coûteux et les rendre abordables requiert un ciblage efficace ainsi que des options de sortie crédibles

Identifier les dilemmes en matière de politique

Les programmes d'agriculture au service du développement présentent-ils aujourd'hui plus de chances de succès que par le passé ? Les leçons tirées de l'expérience, placées dans la perspective des changements capitaux qui s'opèrent dans les trois mondes de l'agriculture, ainsi que les nouvelles opportunités et les nouveaux défis, fournissent une orientation utile. La probabilité de succès de l'utilisation de l'agriculture en tant qu'instrument de développement peut être augmentée par la formulation de programmes intégrés, différenciés, durables sur le plan environnemental et adaptés aux conditions de faisabilité politique, à la capacité administrative et aux moyens financiers. Ces programmes s'appuient sur les acteurs associés à chaque objectif du losange de l'action publique : (1) le secteur agro-industriel et les chaînes de valeur, (2) les exploitants agricoles de petite échelle et leurs organisations, (3) une masse importante d'agriculteurs de subsistance aux activités diversifiées et (4) les travailleurs du marché du travail dans l'agriculture et l'économie rurale non agricole. Dans tous les cas, les compromis les plus importants devront être abordés lors de la conception des programmes nationaux d'agriculture au service du développement, ce qui ne manquera pas d'engendrer de complexes dilemmes politiques qui devront être résolus dans l'arène politico-économique.

Pour les pays à vocation agricole, le dilemme, en matière de politique, consiste à envisager la sécurité alimentaire soit en se concentrant directement sur l'agriculture de subsistance par le biais de systèmes agricoles souples et de filets sociaux, tels que l'aide alimentaire, soit en misant

d'avantage sur les acteurs plus entreprenants et les zones favorisées capables de garantir la croissance et la sécurité alimentaire grâce à des produits alimentaires meilleur marché et de meilleures opportunités d'emploi. La pression immédiate de la pauvreté et les crises alimentaires orientent les dépenses publiques et les priorités des bailleurs de fonds vers les filets sociaux. Cependant, une plus grande stabilité politique et économique et des instruments politiques plus efficaces peuvent faire en sorte de réorienter les programmes vers la croissance. De nouveaux engagements des gouvernements et bailleurs de fonds à investir dans la croissance agricole indiquent une prépondérance des revenus gagnés par rapport aux transferts. Un accroissement majeur de l'assistance étrangère et des affectations, au niveau national, de budgets à l'agriculture peut procurer les ressources nécessaires pour éviter le piège de l'aide alimentaire et évoluer vers la croissance et une réduction durable de la pauvreté.

Pour les pays en mutation, le dilemme politique réside dans le choix des instruments en vue d'aborder le problème des disparités entre les revenus ruraux et urbains. Les demandes d'aide au revenu de la part des agriculteurs et les réponses favorables des politiciens pour recueillir des votes ont mené à des pratiques clientélistes, faisant des subventions l'instrument de prédilection, réalisant des gains redistributifs à un coût élevé en termes de croissance perdue, de déficits en matière de santé et d'éducation publiques et de faible niveau dans l'infrastructure et les autres biens publics. L'alternative est d'augmenter les revenus gagnés des ménages ruraux engagés dans l'agriculture au moyen de la diversification et de la modernisation, dans l'économie non agricole par le biais des salaires ou de l'emploi indépendant et de l'amélioration de l'état de préparation pour la migration vers les marchés de l'emploi urbains. À cet égard, de récentes évolutions ont modestement penché vers une amélioration de la productivité de la génération de revenus (en partie grâce au secteur agro-industriel) au détriment des transferts.

Pour les pays urbanisés, le dilemme poli-

tique réside dans le choix entre, d'une part, une croissance rapide du secteur de l'agriculture de moyenne à grande échelle (voire très grande échelle : il n'est, en effet, pas exceptionnel de trouver des exploitations agricoles s'étendant sur 15 000 à 30 000 hectares, dans le Mato Grosso, par exemple) accompagnée de la mise en place de filets sociaux extensifs pour dédommager les groupes pénalisés ou exclus, et, d'autre part, des mesures d'accroissement des revenus gagnés dans un secteur agricole de petite échelle capable de soutenir la concurrence sur les marchés alimentaires modernes et dans les exportations non traditionnelles. La diversification des revenus dans l'économie rurale non agricole est efficace pour consolider la compétitivité de l'agriculture familiale, comme le montre la résilience des exploitations agricoles familiales dans les pays occidentaux et asiatiques. Cette dernière approche privilégiant le bien-être rural requiert une volonté politique considérable. Des institutions doivent être mises en place afin de soutenir la compétitivité des petites exploitations et les programmes

d'élargissement de l'accès à la terre doivent être développés pour lutter contre les inégalités persistantes. La structure sociale traditionnelle doit être remise en question et les petits producteurs doivent être davantage entendus.

Il y a aujourd'hui une meilleure vision de ce qu'il convient d'entreprendre. Des approches puissantes sont disponibles pour augmenter la probabilité de succès des programmes d'agriculture au service du développement. Des signes montrent que les solutions délaissent les transferts, au profit des revenus gagnés par les populations pauvres, ce qui correspond au principal pouvoir de l'agriculture dans une optique de développement. La bonne gouvernance – associée à la stabilité macro-économique, au soutien politique et à la capacité administrative – constitue, dans tous les cas de figure, la clé du succès.

